

Société québécoise des infrastructures

Cégep de Saint-Hyacinthe

CISSS de Lanaudière

CISSS des Laurentides

CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal

CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Société de l'assurance automobile du Québec

Société des alcools du Québec



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

MOTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(PARTIE 2)

Gestion de certains baux et contrats
d'aménagement conclus notamment
avec des entreprises de Marc Bibeau
ou de Georges Gantcheff



Société québécoise des infrastructures

Cégep de Saint-Hyacinthe

CISSS de Lanaudière

CISSS des Laurentides

CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal

CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Société de l'assurance automobile du Québec

Société des alcools du Québec



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2018-2019

Juin 2018

MOTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
(PARTIE 2)

Gestion de certains baux et contrats
d'aménagement conclus notamment
avec des entreprises de Marc Bibeau
ou de Georges Gantcheff



Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-81605-8 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-81606-5 (version PDF)



Québec, juin 2018

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport concernant la gestion de certains baux et contrats d'aménagement. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le présent audit a été réalisé à la suite de deux motions adoptées par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2016 et le 27 avril 2017.

Ces motions portent sur les baux et les contrats d'aménagement conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff.

Un premier rapport a été publié en novembre 2017 concernant la vente d'immeubles par la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Dans ce deuxième rapport, nous voulions nous assurer que la SQI de même que les organismes publics qui ne lui sont pas assujettis gèrent les baux et les contrats d'aménagement avec un objectif d'économie, en respectant la réglementation de même que les saines pratiques de gestion.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion de certains baux et contrats d'aménagement.

La SQI n'a pas l'assurance qu'elle obtient les meilleures conditions pour les baux qu'elle signe avec les propriétaires du secteur privé. Elle n'évalue pas toujours bien les options pour loger les différents ministères et organismes. De même, elle ne fait pas suffisamment appel à la concurrence afin de maximiser son pouvoir de négociation. Par ailleurs, elle ne considère pas la valeur de l'option de renouvellement au bail pour établir la valeur totale d'un bail et ainsi déterminer si elle doit obtenir l'approbation de son conseil d'administration. De ce fait, elle ne demande pas toujours l'approbation requise.

Les renouvellements anticipés de trois baux d'importance entre 2004 et 2006 ont mené à la conclusion d'ententes désavantageuses pour le gouvernement. Les baux ont été prolongés pour des périodes de 15 à 25 ans, contrairement à l'orientation de la Société de conclure des baux pour 10 ans. De plus, ils comportent des clauses de rétrocession de locaux peu flexibles et des taux de loyer relativement élevés. Le conseil d'administration de la Société n'a pas reçu toute l'information pertinente en temps opportun pour pouvoir prendre des décisions éclairées quant à ces trois renouvellements.

La SQI ne suit pas adéquatement les étapes clés de la gestion des contrats d'aménagement des locaux loués. Notamment, l'estimation du coût des travaux n'est pas toujours réalisée ou encore, sa fiabilité varie d'un projet à l'autre. De plus, la SQI ne fait pas jouer suffisamment la concurrence; elle ne reçoit souvent qu'une soumission pour les travaux, ce qui ne lui donne pas l'assurance d'obtenir le meilleur prix pour les aménagements.

En ce qui concerne les organismes publics qui ne sont pas assujettis à la SQI, pour la moitié des baux examinés, ils n'ont pas sollicité adéquatement la concurrence avant de conclure un bail avec un locateur. Ils commencent tardivement leur démarche et ils négocient pour la plupart du temps de gré à gré avec un seul bailleur. Ainsi, ils n'ont pas l'assurance d'obtenir les meilleures conditions possibles.

En 2007, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (aujourd'hui la CNESST) a renouvelé son bail de façon anticipée pour une durée de 22 ans, sans obtenir d'avantages suffisants pour justifier cette décision. Ce bail a été renouvelé sept ans avant son échéance, alors qu'un président intérimaire était en fonction. De plus, le renouvellement, qui engageait la Commission pour un montant de 110 millions de dollars, a été approuvé par un comité administratif composé uniquement de deux administrateurs, ce qui est difficilement justifiable d'un point de vue de la saine gestion des fonds publics.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la SQL. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Nous tenons à souligner que la SQL a adhéré à toutes les recommandations.

Le Vérificateur général a également proposé des pistes d'amélioration aux autres entités qui ne sont pas assujetties à la SQL.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Recommandations à la Société québécoise des infrastructures

Pour la gestion des baux

- 1 Se doter des moyens nécessaires afin d'être en mesure de diriger les ministères et organismes vers la meilleure solution, d'un point de vue gouvernemental.**
- 2 Faire appel à la concurrence de façon plus systématique lors de la recherche de locaux.**
- 3 Assurer un meilleur contrôle des frais d'exploitation à la signature du bail, lors de son renouvellement et en cours de bail, lorsque cela est requis.**
- 4 S'assurer que les baux, les renouvellements et les options de renouvellement dont la valeur financière est importante font l'objet d'une approbation par le conseil d'administration.**

Pour les contrats d'aménagement

- 5 Produire en temps opportun des estimations basées sur des méthodes appropriées et, lorsque cela est nécessaire, revoir ces estimations en fonction des plans et devis, afin d'apprécier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires.**
- 6 Utiliser les moyens nécessaires pour bénéficier des avantages de la concurrence lors de l'attribution des contrats d'aménagement.**

Pour les baux et les contrats d'aménagement qui y sont liés

- 7 Mettre en place un système d'assurance qualité visant à fournir une assurance raisonnable que la gestion des baux et des contrats d'aménagement respecte ses règles de régie interne et favorise l'obtention des meilleures conditions possibles.**

Pistes d'amélioration proposées aux entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

- 1 Favoriser une gestion optimale des baux, notamment par une planification des interventions en temps opportun et une révision des besoins au moment du renouvellement.**
 - 2 Solliciter la concurrence plus fréquemment afin de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour qu'elle puisse obtenir les conditions les plus avantageuses pour ses baux.**
 - 3 Fournir aux instances de gouvernance une information fiable et suffisante afin qu'elles puissent exercer adéquatement leur rôle à l'égard de la gestion des locaux.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	4
2 Résultats de l'audit	12
2.1 Baux et contrats d'aménagement sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures	12
Gestion des baux de 2003 à 2017	
Renouvellements anticipés de trois baux de 2004 à 2006	
Contrats d'aménagement de 2003 à 2017	
Recommandations	
2.2 Baux sous la responsabilité d'entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures	44
Gestion des baux de 2003 à 2017	
Renouvellement du bail du 1199, rue De Bleury	
Pistes d'amélioration	
 Commentaires des entités auditées	 56
Annexes et sigles	59

La Société québécoise des infrastructures (SQI) a été créée en novembre 2013.
Elle est le résultat de la fusion d'Infrastructure Québec et de la Société immobilière
du Québec.

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)
est le résultat du regroupement, le 1^{er} janvier 2016, de la Commission des normes du
travail, de la Commission de l'équité salariale et de la Commission de la santé et de la
sécurité du travail (CSST).

L'Assemblée nationale a adopté, le 7 février 2015, la *Loi modifiant l'organisation et
la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition
des agences régionales*. La réorganisation du système de santé a fait en sorte de
confier à un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou à un centre
intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) la majorité des services
de santé et de services sociaux au cœur d'un réseau territorial de services.

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint

Lucie Roy
Directrice d'audit

Jasmine Bergeron
Isabelle Bouchard

Francis Dionne
Claudie Duhaime

Isabelle Fournier
Sophie Gagné
Marie-Line Lalonde

Simon Lauzon
Sophie Martin
Carl Pelletier
Cécile Pernois
Caroline Reny
Céline Ruel
Simon Tremblay
Amélie Villeneuve-Gagnon

1 Mise en contexte

- 1 Le 17 novembre 2016, l'Assemblée nationale adoptait la motion suivante :

« Que l'Assemblée nationale donne le mandat au Vérificateur général du Québec de faire une vérification de l'optimisation des ressources liée à la vente d'actifs par la Société immobilière du Québec entre 2003 et 2012 ;

« Qu'elle mandate également le Vérificateur général du Québec de procéder à une vérification de tous les contrats et de toutes les ententes, incluant les baux, conclus entre des ministères et organismes du gouvernement du Québec et les entreprises de Georges Gantcheff. »
- 2 Le 27 avril 2017, l'Assemblée adoptait une autre motion :

« Que l'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat d'étudier les liens commerciaux, notamment les contrats de location et les baux conclus entre les entreprises de Marc Bibeau et toute entité publique du gouvernement, en se penchant particulièrement sur les conditions d'octrois et les conditions financières de ces derniers. »
- 3 Nous avons publié nos constats sur les ventes d'immeubles pour répondre à la première partie de la motion adoptée en novembre 2016 dans le tome de l'automne 2017 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.
- 4 Le présent rapport a pour objectif de répondre aux autres volets de ces deux motions, soit à ceux qui portent sur la gestion des baux et des contrats conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises de Marc Bibeau ou celles de Georges Gantcheff. Nous avons considéré les entreprises dans lesquelles Marc Bibeau ou Georges Gantcheff détiennent un intérêt majoritaire et celles dont ils sont un des administrateurs.
- 5 La portée de nos travaux s'est limitée au secteur immobilier, elle exclut ainsi tout autre lien d'affaires que ces deux hommes auraient pu avoir avec des organismes gouvernementaux. De plus, il importe de préciser que les baux et les contrats ayant fait l'objet de l'audit concernent distinctement l'un ou l'autre de ces individus, et que nous n'avons décelé aucun lien d'affaires entre eux dans le cadre de nos travaux.
- 6 Bien que notre audit ait surtout porté sur les transactions menées avec l'un ou l'autre de ces deux hommes d'affaires, certains baux conclus avec d'autres propriétaires d'immeubles ont aussi retenu notre attention du fait qu'ils présentaient des caractéristiques ou des risques particuliers.
- 7 Les organismes considérés dans cette mission sont l'ensemble des entités pour lesquelles le Vérificateur général a compétence en matière de vérification en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général*, soit les organismes publics et les organismes du gouvernement, y compris tout fonds qu'ils administrent, ainsi que les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

8 La gestion des baux et des contrats au sein des entités gouvernementales suit un processus différent selon le type d'organisme gouvernemental concerné. Ainsi, les ministères et les organismes publics déterminés par le gouvernement doivent faire affaire exclusivement avec la Société québécoise des infrastructures (SQI) pour satisfaire leurs besoins de locaux. Par contre, d'autres organismes, notamment les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et ceux du réseau de l'éducation, de même que certaines sociétés d'État, notamment les entreprises à vocation commerciale, peuvent contracter un bail directement avec le propriétaire d'un immeuble ou son représentant.

9 Les contrats de location d'immeubles ne sont pas assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*; les entités doivent donc appliquer les bonnes pratiques de gestion et suivre les règles qui leur sont applicables, le cas échéant.

10 À cet effet, on s'attend à ce que les règlements et les politiques internes des entités publiques qui encadrent les contrats de location d'immeubles s'inspirent des principes énoncés dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ces principes visent notamment à promouvoir :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ;
- la transparence dans les processus contractuels ;
- le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse.

11 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

12 Nous avons scindé nos travaux en deux, soit l'analyse des baux et des contrats d'aménagement conclus par la SQI et celle des baux conclus par des entités non assujetties à la SQI.

Société québécoise des infrastructures

13 Créée en novembre 2013, la Société québécoise des infrastructures est le résultat de la fusion d'Infrastructure Québec et de la Société immobilière du Québec.

14 Elle a notamment pour mission de développer, de maintenir et de gérer un parc immobilier qui répond aux besoins d'organismes publics, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. Avant cette fusion, cette mission incombait à la Société immobilière du Québec.

15 La SQL est administrée par un conseil d'administration composé d'un minimum de 9 membres et d'un maximum de 11 membres, dont le président du conseil et le président-directeur général de la SQL.

16 À titre de gestionnaire immobilier gouvernemental, la SQL voit notamment à mettre à la disposition des ministères et des organismes publics qu'elle dessert les locaux dont ils ont besoin. Ces locaux sont situés dans des immeubles dont la SQL est propriétaire ou ils sont loués dans des immeubles qui ne lui appartiennent pas.

17 Au 31 mars 2017, la SQL exploitait à titre de propriétaire 349 immeubles à vocation gouvernementale. Elle louait également des locaux du secteur privé (environ 840 baux répartis à travers la province). Elle gérait ainsi une superficie globale évaluée à 3,1 millions de mètres carrés, dont 54 % en propriété et 46 % en location.

18 Le tableau 1 présente le portrait des 840 baux qui étaient gérés par les différentes directions immobilières de la SQL au 23 mars 2017.

Tableau 1 Baux gérés par la Société québécoise des infrastructures selon les régions, au 23 mars 2017

Direction immobilière	Nombre	Valeur annuelle ³ (M\$)
Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	86	9,3
Saguenay-Lac-Saint-Jean et Côte-Nord	95	8,7
Mauricie et Centre-du-Québec	51	7,1
Québec ¹	160	127,5
Montréal ²	247	131,8
Estrie et Montérégie	72	9,4
Outaouais	31	4,8
Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec	98	8,3
Total	840	306,9

1. Cet élément inclut les directions immobilières suivantes : Centre-Ville de Québec, Sud de Québec et Nord de Québec.

2. Cet élément inclut les directions immobilières suivantes : Centre-Ville de Montréal, Sud et Est de Montréal et Nord de Montréal.

3. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

Source : SQL.

19 En avril 2018, le gouvernement a publié ses orientations immobilières dans un document intitulé *La vision immobilière*. Il entend revoir le rôle de la SQI de façon à élargir son mandat et à renforcer sa capacité d'action. Ainsi, la SQI aura un rôle central dans la réalisation de ces orientations. Elle aura entre autres pour mandat :

- de hausser la part des locaux gouvernementaux en propriété ;
- de développer un nouveau concept d'aménagement des lieux de travail et l'implanter dans la superficie globale des projets d'aménagement ;
- de réaliser et réviser annuellement une planification des besoins immobiliers sur un horizon de 10 ans des ministères et organismes gouvernementaux ;
- d'améliorer sa démarche de location pour mieux profiter des occasions du marché.

20 Notre analyse de l'ensemble des baux sous la responsabilité de la SQI nous a permis de recenser 15 baux concernant les entreprises de Marc Bibeau, pour une valeur annuelle de près de 2 millions de dollars, et 11 baux concernant les entreprises de Georges Gantcheff, pour une valeur annuelle de près de 31 millions de dollars.

21 Aux fins de notre audit, nous avons examiné 10 de ces 26 baux ainsi que 9 baux conclus avec d'autres propriétaires d'immeubles. De ces neuf baux, cinq ont été sélectionnés parce qu'ils présentaient des éléments particuliers et quatre, parce qu'ils avaient été conclus récemment, ce qui nous a permis de tracer un portrait plus actuel. Le tableau 2 brosse le portrait des baux recensés et examinés.

Tableau 2 Baux recensés vs baux examinés par propriétaires, selon les régions (2003-2017)

	Baux recensés				Baux examinés					
	Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Autres propriétaires	
	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)	N ^{bre}	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Québec	–	–	2	12,3	–	–	1	12,0	5	19,1
Montréal et les environs	6	0,6	9	18,4	2	0,3	5	17,8	4	13,2
Estrie et Montérégie	9	1,2	–	–	4	0,9	–	–	–	–
Total	15	1,8	11	30,7	6	1,2	6	29,8	9	32,3
Baux déjà examinés ²	–	–	2	28,2	–	–	2	28,2	–	–
Total ajusté	15	1,8	9	2,5	6	1,2	4	1,6	9	32,3
Proportion de la valeur des baux examinés					66,7 %		64,0 %			

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

2. Nous avons exclu les deux baux qui ont été traités dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

22 Lorsque la SQL loue des locaux dans des immeubles qui appartiennent à des entreprises du secteur privé, il est requis que ces locaux soient aménagés pour répondre aux besoins des ministères et organismes.

23 Pour répondre à la demande de l'Assemblée nationale, nous avons recensé les contrats que la SQL a conclus pour des travaux de construction, y compris les travaux d'aménagement, avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff entre 2003 et 2017.

24 Pour vérifier des façons de faire récentes, et ce, sans égard au propriétaire, nous avons également examiné des contrats de même nature conclus avec d'autres propriétaires. La période couverte dans ce cas s'étend d'avril 2015 à juin 2017.

25 Le tableau 3 présente le portrait des contrats de construction recensés.

Tableau 3 Contrats de construction recensés, y compris les travaux d'aménagement, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff ¹ (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	–	–	1	4,7 ²	1	5,7
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	17	5,5	57	30,1
Mineur (moins de 125 000 dollars)	45	0,5	210	1,9	1 220	6,9
Total	48	2,1	228	12,1	1 278	42,7
Nombre d'immeubles visés	5		5		281	

1. Nous avons exclu les contrats pour lesquels les travaux de réparations majeures (clause 12.1) représentaient plus de 90 % du montant du contrat, puisque ce sujet a été traité dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

2. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQL étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQL.

26 Parmi les contrats de construction, nous avons sélectionné des contrats conclus pour l'aménagement des locaux loués par la SQL. Nous avons examiné 6 contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de Marc Bibeau, 15 avec des entreprises de Georges Gantcheff et 10 avec d'autres propriétaires. Le tableau 4 présente le portrait de ces contrats.

Tableau 4 Contrats d'aménagement examinés, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	–	–	1	4,7 ¹	–	–
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	11	4,0	10	5,7
Mineur (moins de 125 000 dollars)	3	0,1	3	0,2	–	–
Total	6	1,7	15	8,9	10	5,7
Proportion de la valeur des contrats examinés	81,0 %		73,6 %		13,3 %	

1. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQL étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQL.

Entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

27 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation, de même que certaines sociétés d'État ne sont pas tenus de faire affaire avec la SQL pour satisfaire leurs besoins de locaux. Ces organismes peuvent décider de gérer leurs baux de façon autonome.

28 L'importance de l'activité de location varie beaucoup d'une entité à une autre. De plus, comme ces entités œuvrent dans des secteurs d'activité différents, leurs besoins et leurs objectifs de location peuvent varier de façon importante. Ainsi, alors que la Société des alcools du Québec (SAQ) conclut des baux sur une base régulière, d'autres signent des baux beaucoup moins fréquemment, en fonction de besoins ponctuels.

29 On constate aussi des différences dans la réglementation à respecter pour la gestion de leurs locaux. Par exemple, le ministère de la Santé et des Services sociaux a établi un cadre réglementaire s'appliquant aux organismes sous sa juridiction. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a également élaboré des règles budgétaires encadrant la location de locaux pour les cégeps et les commissions scolaires. Les annexes 4 et 5 présentent des extraits de cette réglementation gouvernementale. Quant aux sociétés d'État, celles-ci jouissent d'une plus grande autonomie dans la gestion de leurs baux. À cet effet, la SAQ et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ont élaboré des règles administratives spécifiques pour la gestion de leurs baux, alors que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) applique sa politique sur la gestion des contrats, qui contient des dispositions sur l'exploitation des locaux pour lesquels elle signe des baux.

Les 60 sociétés d'État sont celles définies en vertu de l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère des Finances*, en date de juin 2017.

30 On trouve 167 organismes issus des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi que **60 sociétés d'État**. Nous avons contacté 72 de ces entités, qui nous ont fait parvenir la liste de leurs baux actifs pour la période de 2003 à 2017. Nous avons ainsi recensé près de 1 800 baux, pour une valeur de loyer annuelle approximative de plus de 280 millions de dollars.

31 De ces 1 800 baux, nous en avons identifié 26¹ ayant été conclus avec des entreprises appartenant à Marc Bibeau ou à Georges Gantcheff, pour une valeur annuelle de 11,6 millions de dollars. Les tableaux 5 et 6 présentent le portrait de ces baux.

Tableau 5 Baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau (2003-2017)

Baux recensés			Baux examinés	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	3	2,0	3	2,0
Réseau de la santé et des services sociaux	4	1,8	2	1,2
Sociétés d'État	6	1,5	3	0,7
Total	13	5,3	8	3,9
Proportion de la valeur des baux examinés				73,6 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

1. Les kiosques de Loto-Québec qui se trouvent dans les immeubles de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff ne sont pas inclus dans ce recensement, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

Tableau 6 Baux conclus avec des entreprises de Georges Gantcheff (2003-2017)

	Baux recensés		Baux examinés	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	2	0,8	2	0,8
Réseau de la santé et des services sociaux	7	3,8	2	2,9
Sociétés d'État	4	1,7	3	1,6
Total	13	6,3	7	5,3
Proportion de la valeur des baux examinés				84,1 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

32 Outre les baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, nous avons retenu un bail conclu avec un autre propriétaire. Il s'agit d'un bail que la CNESST² (Commission de la santé et la sécurité du travail à l'époque) a conclu pour un immeuble situé au 1199 rue De Bleury à Montréal. Ce bail a été porté à notre attention parce qu'il comportait des caractéristiques particulières. Il sera traité de façon distincte.

33 Nous avons aussi demandé aux entités qui avaient conclu des baux avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff de nous fournir la liste de tous les travaux d'aménagement réalisés dans les locaux en question pour la période de 2008 à 2017. Pour ce qui est des travaux d'aménagement initiaux, nous les avons examinés en même temps que les baux, puisqu'ils concernaient essentiellement la préparation des locaux pour l'arrivée du locataire dans l'immeuble. Les autres travaux réalisés durant la période du bail n'ont pas été examinés, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

2. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes du travail, la Commission de l'équité salariale et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se sont regroupées pour former la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

2 Résultats de l'audit

34 Pour donner suite aux deux motions adoptées par l'Assemblée nationale, nous avons principalement concentré nos efforts sur les baux et les contrats d'aménagement impliquant des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff.

35 Au cours de nos travaux, nous avons recensé des pratiques gouvernementales qui nécessitent d'être revues et améliorées afin que les entités du secteur public développent et maintiennent leur pouvoir de négociation avec leurs partenaires du secteur privé de façon à conclure les ententes les plus économiques.

36 Il est à noter que nous ne pouvons conclure que les pratiques observées sont spécifiques aux baux et aux contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. D'ailleurs, nous avons identifié des lacunes de même nature dans d'autres baux. À l'inverse, étant donné que nos travaux ont principalement porté sur les baux et les contrats d'aménagement conclus avec des entreprises de ces deux personnes ainsi que sur certains baux jugés à risque, nos conclusions ne peuvent être extrapolées à l'ensemble des transactions effectuées par la SQL ou par les entités publiques non assujetties à la SQL.

37 Comme nous l'avons expliqué précédemment, la gestion des baux et des contrats d'aménagement suit un processus différent selon que les entités sont assujetties ou non à la SQL. C'est pourquoi nos travaux se sont articulés autour de deux axes. Dans un premier temps, nous traitons des baux et des contrats d'aménagement gérés par la SQL au bénéfice des ministères et organismes qui lui sont assujettis. Dans un deuxième temps, nous abordons la situation des entités qui peuvent contracter un bail directement avec le propriétaire d'un immeuble ou son représentant.

2.1 Baux et contrats d'aménagement sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures

38 En ce qui concerne les baux sous la responsabilité de la SQL, nous présentons nos travaux d'audit en trois volets. D'abord, nous traitons des baux signés entre 2003 et 2017, soit pendant la période faisant l'objet des motions et plus récemment. Ensuite, nous présentons de façon distincte les renouvellements anticipés de trois baux d'importance effectués au cours des années 2004 à 2006. Finalement, nous traitons des contrats d'aménagement rattachés aux baux, pour la période de 2003 à 2017.

39 Dans le cadre de sa gestion des baux et des contrats d'aménagement, la SQI n'applique pas toujours ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion. Elle n'a pas l'assurance qu'elle obtient les meilleures conditions pour les locations et les travaux d'aménagement.

Gestion des baux de 2003 à 2017

40 Plusieurs possibilités s'offrent à la SQI pour loger les ministères et organismes. Elle doit donc analyser les possibilités et faire le meilleur choix en fonction des besoins des ministères et des organismes. Pour ce faire, elle applique les principales étapes prévues dans ses politiques et procédures décrites ci-dessous.

Étape	Description
Analyse de la demande	L'analyse de la demande consiste à prendre connaissance du besoin du ministère ou de l'organisme. Il peut s'agir entre autres d'un nouveau besoin, d'un agrandissement ou du renouvellement d'un bail.
Analyse des solutions possibles	Le conseiller immobilier doit déterminer les différentes solutions possibles et les analyser. L'analyse des solutions doit tenir compte : ■ de la disponibilité de locaux et de la possibilité d'utiliser un bail déjà en cours ; ■ des besoins du ministère ou de l'organisme ; ■ de l'échéancier ; ■ de l'analyse financière, soit du coût des loyers potentiels en fonction du marché et de celui de l'aménagement.
Choix de la solution	Le choix de la solution dépendra de la disponibilité de locaux dans les immeubles qui appartiennent à la SQI ou dans ceux qu'elle loue déjà. La SQI peut exercer une option de renouvellement présente au bail, procéder au renouvellement d'un bail existant ou conclure un nouveau bail. Elle peut négocier de gré à gré ou procéder par appel d'offres selon ses règles et politiques.

41 Nous traitons dans cette section des 16 baux présentés à l'annexe 2. Cela nous a permis d'analyser 4 baux initiaux, 10 levées d'une option de renouvellement au bail et 5 renouvellements d'un bail, ce qui a constitué 19 dossiers d'analyse.

Analyse des solutions possibles

42 La SQI a la responsabilité de rechercher la solution gouvernementale répondant aux besoins des ministères et organismes, et ce, au meilleur prix possible, tout en s'assurant de l'utilisation optimale de son parc immobilier.

43 En tant que spécialiste de la gestion et de la location d'immeubles, elle doit remplir un rôle-conseil auprès des entités pour bien définir leurs besoins et faire preuve de l'influence nécessaire afin que la meilleure option, d'un point de vue gouvernemental, soit retenue.

44 Les options pour loger les ministères et organismes ne sont pas toujours bien évaluées avant la prise de décision. Les ententes de location de la SQI favorisent les demandes des ministères et organismes. En fait, il lui est difficile de leur imposer la meilleure solution d'un point de vue gouvernemental.

45 Que ce soit lors d'un renouvellement ou lorsqu'il y a une option de renouvellement au bail, la SQI renouvelle ses baux dans 99 % des cas, comme mentionné dans un rapport interne. Du point de vue de l'entité, cette position peut aisément se comprendre. En effet, en plus des conséquences logistiques associées à un déménagement, les entités doivent assumer à même leur budget des coûts importants à court terme pour le déménagement et l'aménagement des locaux, ce qui n'est généralement pas le cas si elles demeurent au même endroit.

46 Du point de vue gouvernemental, cependant, la situation peut être bien différente. En effet, la SQI peut avoir des locaux libres à sa disposition dans les immeubles qu'elle possède ou encore des locaux inoccupés parmi les locaux qu'elle loue. De plus, en renouvelant quasi automatiquement ses baux, la SQI perd du pouvoir de négociation auprès des propriétaires.

47 Il est important que les interventions de la SQI de même que ses analyses orientent les ministères et organismes vers la solution optimale pour le gouvernement. Considérant la volonté clairement exprimée par le gouvernement de repenser complètement l'organisation du travail et l'aménagement des locaux dans la fonction publique, cela sera d'autant plus important dans les années à venir.

Analyse des options

48 Actuellement, si le ministère ou l'organisme se déclare satisfait des locaux qu'il occupe, une analyse très sommaire est généralement effectuée pour justifier la levée de l'option de renouvellement.

49 Nous avons retracé des situations où les besoins ne sont pas suffisamment analysés. Par exemple, dans deux dossiers, le bail se renouvelle d'année en année, depuis cinq ans, sans véritable remise en question des besoins et sans considération des autres solutions possibles. Nous avons constaté qu'une entité ne donne pas suite aux requêtes de la SQL pour rediscuter de ses besoins ou les confirmer. Dans un de ces dossiers, le conseiller immobilier de la SQL a clairement indiqué ne pas être d'accord avec le choix de l'entité sans que cette dernière modifie son choix. En fait, la SQL n'a pas poussé l'analyse des solutions plus loin lorsque l'entité a manifesté son désir de ne pas déménager.

50 Pour quatre autres dossiers, la SQL ne considère pas toutes les options possibles. Plusieurs solutions ont été écartées d'emblée ou n'ont pas été analysées. Voici quelques exemples pour lesquels il est difficile de démontrer que la meilleure solution immobilière a été retenue :

- Pour deux dossiers (380, rue Saint-Antoine et 710, place D'Youville), il n'y a aucune indication que la SQL ait analysé son parc immobilier ou ses locaux vacants lorsqu'elle a déterminé les solutions locatives possibles.
- Pour le bail du 710, place D'Youville, l'entité n'a pas retenu la proposition de la SQL pour réduire l'espace qu'elle occupait. Il n'y a rien au dossier qui démontre les démarches menées auprès de l'entité pour discuter de ses besoins et des solutions possibles.
- Dans le cas de deux baux (avec d'autres propriétaires que des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff), où plusieurs entités sont incluses dans un même bail, la SQL n'a pas analysé la possibilité de faire des baux distincts pour chaque entité afin de faciliter la recherche de nouveaux locaux.

Analyse financière

51 L'analyse financière faite par la SQL est très sommaire, parfois même inexistante. Il est donc difficile de démontrer que la meilleure solution immobilière a été retenue sur ce plan. De plus, l'information sur laquelle est basée l'analyse financière n'est pas toujours complète ou à jour. Seulement 3 dossiers parmi ceux que nous avons examinés contiennent une analyse financière suffisante. Le tableau 7 présente le portrait du niveau d'analyse financière des solutions possibles dans ces dossiers.

Tableau 7 Analyses financières des solutions possibles, par propriétaires

	Inexistante	Sommaire	Suffisante	Total ¹
Marc Bibeau	3	3	1	7
Georges Gantcheff	1	1	1	3
Autres propriétaires	1	5	1	7
Total	5	9	3	17

1. Les deux baux qui ont fait l'objet d'un appel d'offres ne sont pas inclus.

52 À titre d'exemple, pour le bail du 500, place d'Armes à Montréal, couvrant la période de 2013 à 2018, l'analyse financière ne comprend pas tous les coûts d'aménagement. Alors que le local choisi correspondait déjà aux besoins de l'entité et ne devait pas faire l'objet de travaux d'aménagement, des frais d'environ 150 000 dollars ont été déboursés en plus d'un montant de 50 000 dollars qui a été inclus dans le taux de base du loyer. En considérant ces coûts, l'option choisie n'était pas la meilleure parmi les cinq choix proposés. Il est à noter que ce bail a été conclu de gré à gré en raison de l'urgence de la situation, alors que l'entité emménagera pourtant six mois plus tard que prévu dans les locaux.

Appel à la concurrence

53 Les baux ne sont pas des contrats assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Cependant, du point de vue de la saine gestion des fonds publics, il est essentiel que la SQL se donne tous les moyens nécessaires pour maximiser son pouvoir de négociation auprès des entreprises privées, étant donné que la conclusion de baux engage des montants importants pour une longue période.

54 D'ailleurs, la SQL indique dans sa directive sur les dispositions contractuelles en gestion de locaux qu'elle privilégie l'appel à la concurrence dans tous les cas de location. Elle y mentionne qu'afin de favoriser la concurrence dans sa recherche de locaux, elle s'assure, dans la mesure du possible, de déterminer un périmètre de recherche qui favorise le plus grand nombre de soumissionnaires possible. Elle prévoit également qu'un contrat de location d'immeuble conclu autrement qu'à la suite d'un appel d'offres requiert, sauf exception, l'autorisation du dirigeant de la SQL.

55 La SQL ne fait pas suffisamment appel à la concurrence afin de maximiser son pouvoir de négociation et ainsi favoriser l'obtention des meilleurs prix possibles.

56 Un rapport produit en 2016 au bénéfice de la SQL indique que 95 % des transactions de location dans le secteur public se font de gré à gré et que le taux de renouvellement des baux y frôle le 100 % alors que la moyenne sur le marché se situe aux alentours de 75 %.

57 Parmi les neuf dossiers où soit un nouveau bail devait être signé, soit de nouveaux besoins d'espace devaient être comblés, seulement deux baux ont fait l'objet d'un appel d'offres. Le manque de temps et le refus de l'entité d'aller en appel d'offres sont parmi les raisons invoquées pour se soustraire du processus. Dans la vision immobilière du gouvernement publiée en avril 2018, la SQL a pour mandat entre autres d'améliorer sa démarche de location en sollicitant plus régulièrement le marché.

58 En ce qui concerne les deux appels d'offres ayant été menés, nous sommes d'avis que l'appel d'offres pour un des baux du 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe n'a pas vraiment favorisé la concurrence pour les raisons suivantes :

- Une négociation de gré à gré avait débuté avec le propriétaire de l'immeuble et était suffisamment avancée pour qu'une proposition de location ait été préparée pour autorisation par le conseil d'administration de la SQL.
- La SQL a finalement décidé de procéder par appel d'offres public, mais pour répondre au besoin de l'entité, le périmètre indiqué dans l'appel d'offres était restreint et on demandait que les locaux soient aménagés sur un seul étage. Pourtant, lors de la négociation de gré à gré une possibilité d'aménagement sur deux étages avait été envisagée.
- Il n'y a eu qu'une seule soumission, soit celle du propriétaire avec qui la SQL avait commencé la négociation de gré à gré. Il proposait un loyer inférieur à celui qu'il offrait dans l'entente de gré à gré. Par contre, sa soumission incluait des travaux d'aménagement de 570 000 dollars, soit le montant maximal mentionné dans l'appel d'offres. Il n'y a pas de traces de discussions à propos des travaux d'aménagement lors de la négociation de gré à gré, ce qui ne nous a pas permis de bien comparer les deux offres du propriétaire et de confirmer si la SQL a obtenu un meilleur prix en allant en appel d'offres.
- La SQL a accepté la proposition en alléguant qu'il était trop tard pour lancer un nouvel appel d'offres. Elle aurait pu éviter les délais serrés en planifiant l'appel d'offres avant l'expiration du bail. D'ailleurs, une démarche d'appel d'offres avait été approuvée plus de cinq ans auparavant pour ce dossier, mais avait été annulée.

59 Des sept baux qui n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres, un a été conclu avec une entreprise de Marc Bibeau, deux avec une entreprise de Georges Gantcheff et quatre avec d'autres propriétaires.

60 Pour le deuxième bail du 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe (2010-2015), le fait de ne pas aller en appel d'offres n'a pas permis à la SQL de s'assurer d'obtenir les meilleures conditions possibles.

61 Ainsi, le besoin initial de l'entité était de réaménager ses locaux, puis elle a revu ses besoins et a demandé une superficie supplémentaire. Étant donné qu'il n'était pas possible de lui offrir plus d'espace dans les locaux qu'elle occupait, elle a opté pour un déménagement.

62 À l'origine, la SQL avait privilégié la négociation d'une entente de gré à gré avec le propriétaire pour obtenir de l'espace additionnel dans le même édifice. Le propriétaire avait proposé de nouveaux locaux dans une tour à construire sur l'immeuble, dont la date de livraison était initialement prévue pour le mois d'août 2009.

63 Pendant les négociations de gré à gré de ce bail, le propriétaire n'était pas en mesure de garantir la date de livraison des locaux. La SQL, en accord avec l'entité, a alors décidé d'aller en appel d'offres afin d'avoir l'assurance d'obtenir des locaux pour novembre 2009. Un représentant de l'entreprise propriétaire est intervenu auprès de la SQL. L'appel d'offres a été mis en attente jusqu'à nouvel ordre. Une nouvelle proposition a été déposée avant que l'appel d'offres soit publié.

64 Une entente a finalement été conclue de gré à gré sur la base de cette nouvelle proposition, qui prévoyait la livraison des locaux le 1^{er} mars 2010. Cependant, la date prévue a été repoussée à quelques reprises. Les locaux ont finalement été livrés en novembre 2010, soit un an plus tard que la date désirée à l'origine. La SQL s'est donc privée de l'appel d'offres pour solliciter la concurrence, sans pour autant obtenir les locaux dans les délais souhaités.

Analyse de marché

65 Dans les dossiers examinés, seulement six analyses de marché ont été effectuées adéquatement pour évaluer le caractère raisonnable du taux des loyers des baux à être signés. Le tableau 8 présente les résultats détaillés.

Tableau 8 Analyses de marché, par propriétaires

	Inexistante	Sommaire	Adéquate	Total
Marc Bibeau	3	5	0	8
Georges Gantcheff	2	0	2	4
Autres propriétaires	3	0	4	7
Total	8	5	6	19

66 Comme le montre le tableau 8, huit dossiers ne contiennent aucune analyse de marché, alors que cinq contiennent une analyse très sommaire. En fait, l'analyse a parfois consisté à comparer un loyer par mètre carré à ceux d'autres baux conclus par la SQL, et même, dans certains cas, elle s'est limitée à comparer les taux avec ceux d'autres baux qu'elle avait conclus avec le même bailleur. Comme il y a peu de concurrence dans certains marchés, dont ceux de Joliette et de Saint-Hyacinthe, l'analyse de marché représente un défi.

67 Selon un rapport d'analyse produit en mars 2017 pour le compte de la SQL, les taux de loyer de 88 % de ses baux se situent au-dessous du taux du marché. Voici les résultats de cette étude concernant les 16 baux que nous avons examinés.

11 baux	■ Taux du loyer au-dessous du taux du marché ■ Pour deux baux : plus de 15 % au-dessous du taux du marché
5 baux	■ Taux du loyer au-dessus du taux du marché ■ Pour quatre baux : plus de 15 % au-dessus du taux du marché

Frais d'exploitation

68 Le loyer du bail usuel de la SQL comprend trois éléments, soit le loyer de base, le coût des taxes (municipales et scolaires) et les frais d'exploitation.

69 Les frais d'exploitation sont les dépenses encourues par le propriétaire pour l'énergie, les contrats de service, les primes d'assurance, les frais de gestion, la surveillance, l'entretien et les réparations mineures de l'immeuble et des lieux loués. En assumant une juste part des frais d'exploitation, la SQL s'assure que les locataires profitent d'un confort adéquat et que des sommes sont investies pour l'entretien de l'immeuble.

70 Tout comme pour le loyer de base, la SQL négocie le coût des frais d'exploitation. Ce coût est habituellement indexé annuellement selon l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix de l'énergie, publiés par Statistique Canada. Le bail peut inclure une clause qui permet l'ajustement périodique de ces frais tous les cinq ans en fonction des frais réellement encourus par le propriétaire, clause habituellement présente dans les baux d'une durée de plus de cinq ans.

71 Le taux du loyer attribuable aux frais d'exploitation ne fait pas l'objet d'un contrôle suffisant de la part de la SQL. Celle-ci ne compare pas sur une base régulière les frais qu'elle assume par rapport aux frais réels du locateur afin de s'assurer de la pertinence du montant payé.

72 Parmi les 19 dossiers, 14 ont, dans leur bail, une clause d'ajustement selon l'indice des prix à la consommation, pour laquelle aucune réévaluation n'est prévue au bail. Pour ces baux, le coût des frais d'exploitation inclus dans le loyer n'est ainsi jamais comparé avec le coût réel des frais, et ce, même s'il s'agit d'un édifice récemment construit pour lequel les frais sont inconnus à la signature du bail.

73 Il peut être compréhensible de ne pas prévoir une telle révision lorsqu'un bail a une durée limitée, par exemple cinq ans, et qu'une évaluation a été faite lors de la négociation. En effet, les frais d'exploitation subissent rarement des modifications très importantes dans un court laps de temps. Toutefois, pour des baux s'étendant sur une plus longue période, la situation peut être différente. Par exemple, au 5199, rue Sherbrooke Est à Montréal, un bail de 10 ans (2007-2017) a été renouvelé pour une période additionnelle de 10 ans (2017-2027) avec une option de renouvellement de 5 ans, sans qu'aucune clause concernant l'ajustement des frais d'exploitation aux frais réels soit prévue ni qu'aucune vérification des frais réels ait été effectuée au moment du renouvellement du bail ou avant.

74 Par ailleurs, nous avons pu remarquer également qu'au 3225, rue Cusson à Saint-Hyacinthe, le taux du loyer attribuable aux frais d'exploitation varie d'un bail à l'autre, et ce, à l'intérieur du même immeuble.

75 Le bail du 710, place D'Youville à Québec comprenait initialement une clause d'ajustement au réel qui a été éliminée au fil des années. Lors du renouvellement du bail pour une période de 15 ans, la SQI a laissé tomber l'ajustement des frais d'exploitation tous les 5 ans à partir d'états financiers préparés selon les principes comptables reconnus, alors qu'il était prévu au bail précédent (bail de 15 ans avec une option de renouvellement de 5 ans). Il aurait été à l'avantage de la SQI de maintenir la clause, considérant que le propriétaire a effectué des travaux importants, notamment sur le revêtement extérieur et la toiture, ce qui pouvait diminuer les coûts énergétiques.

76 Même lorsqu'une telle clause est présente dans les baux, la SQI ne l'applique pas de façon adéquate. Ainsi, pour trois des cinq baux audités ayant ou ayant déjà eu une clause d'ajustement au réel, ces frais n'ont pas toujours été vérifiés par la SQI. Pour un de ces baux (35, rue de Port-Royal à Montréal), bien que la clause au bail stipule que le propriétaire doit fournir les états financiers, la SQI a décidé de ne pas contacter le propriétaire et de ne pas faire la vérification des frais pour 2016, alors que la vérification avait été faite pour l'année 2011.

Autorisation du conseil d'administration

77 Le document *Directive sur les dispositions contractuelles en gestion des espaces* encadre notamment les contrats de location d'immeubles. Selon cette directive, les contrats de location d'immeubles doivent être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excède 5 millions de dollars ou que le loyer annuel excède 2 millions.

78 La SQL n'a pas toujours obtenu l'autorisation requise de son conseil d'administration pour conclure des baux dont la valeur dépassait les limites établies, notamment parce qu'elle ne considère pas la valeur des options de renouvellement dans le calcul de la valeur totale d'un bail.

79 Cinq dossiers ont retenu notre attention à ce sujet. Pour un des baux du 500, place d'Armes à Montréal, aucune demande d'autorisation n'a été faite au conseil d'administration, comme il était prévu à la directive. La SQL a considéré le bail comme une expansion de l'espace occupé qui permettait la négociation de gré à gré sans l'autorisation du conseil d'administration. Dans les faits, il s'agissait d'un nouveau bail pour lequel l'autorisation était requise parce que c'était un nouveau locataire.

80 Dans deux autres dossiers, la levée de l'option de renouvellement n'a pas fait l'objet d'une nouvelle autorisation du conseil d'administration, alors que la valeur des loyers de l'option dépassait les balises établies. La SQL considère que l'option est autorisée lors de l'approbation du bail initial, et ce, peu importe la valeur de celle-ci. Or, la valeur de l'option n'est pas ajoutée au montant du loyer pour déterminer si l'autorisation du conseil d'administration est requise ou non.

81 Par exemple, lors du renouvellement du bail du 1055, René-Lévesque Est à Montréal, le dossier n'a pas eu à être approuvé par le conseil d'administration parce que la valeur de l'option de renouvellement (4,3 millions de dollars) n'a pas été ajoutée au montant du loyer (4,1 millions de dollars). En excluant la valeur de l'option de renouvellement, la valeur du bail était sous le seuil de 5 millions de dollars.

82 Étant donné que la SQL renouvelle presque la totalité de ses baux, nous considérons opportun qu'elle additionne la valeur de l'option de renouvellement à celle du loyer lors de l'analyse d'un dossier. Comme l'option constitue un nouvel engagement, celui-ci devrait également être autorisé par le conseil d'administration si sa valeur est supérieure aux balises établies dans la directive de la SQL. Cela nous semble d'autant plus important que les baux sont des engagements à long terme et que le marché tout comme l'état du parc immobilier de la SQL peuvent grandement évoluer au fil du temps.

L'orientation immobilière est un document d'approbation. Il permet, entre autres, au conseiller immobilier d'agir au nom de la Société. Cette approbation est requise avant la réalisation d'une transaction.

83 Nous avons décelé une autre situation problématique pour le 710, place D'Youville à Québec. En effet, le renouvellement de ce bail pour la période de 2011 à 2025 a été autorisé par le conseil, comme requis par la directive, et ce, en décembre 2008. Par contre, lors de la signature de ce bail en 2011, un avenant au bail a aussi été signé sans que le conseil en ait été informé.

84 Cet avenant faisait en sorte de hausser le taux du loyer de base si les travaux prévus n'étaient pas terminés avant l'entrée en vigueur du bail. Sans cet avenant, le taux de l'ancien bail devait s'appliquer si les travaux n'étaient pas terminés. Comme les travaux accusaient du retard, la SQL a dû déboursier près de 150 000 dollars en loyer supplémentaire à cause de cet avenant.

85 De plus, lors de l'entente pour le renouvellement de ce bail, la SQL s'est engagée auprès du propriétaire à exercer l'option de renouvellement pour le 1005, chemin Sainte-Foy pour la période de 2014 à 2019. Cette information n'a pas été transmise au conseil d'administration et aucune **orientation immobilière** n'a été remplie et autorisée à ce sujet. L'immeuble en question faisait l'objet de plusieurs plaintes de la part des locataires quant à son entretien et à son état, mais cela n'a pas empêché le renouvellement du bail. Une lettre du 6 octobre 2015 vient confirmer que ce bail ne sera pas renouvelé à son expiration le 30 juin 2019.

Renouvellements anticipés de trois baux de 2004 à 2006

86 Nous présentons dans cette section les renouvellements anticipés de trois baux d'importance effectués au cours des années 2004 à 2006. Ce sont les renouvellements des baux du 200, chemin Sainte-Foy, du 800, place D'Youville et du 900, place D'Youville à Québec.

87 Ces baux, qui n'ont pas été conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, ont été renouvelés hors du cours normal des activités de la SQL, qui s'appelait à l'époque la Société immobilière du Québec, ci-après appelée la Société. Ces dossiers ont été traités directement par les dirigeants qui étaient en poste depuis peu à ce moment. Nous présentons à l'annexe 6 la liste des présidents-directeurs généraux et des vice-présidents responsables de la gestion des baux qui ont été en fonction à la Société depuis 1999.

88 Voici l'information concernant le renouvellement de ces trois baux.

	800, place D'Youville	900, place D'Youville	200, chemin Sainte-Foy
Baux précédents			
Période	Novembre 1990 à octobre 2007	Bail 1 – Novembre 2000 à juin 2011 Bail 2 – Juillet 2001 à juin 2006	Mai 2005 à avril 2015
Durée	17 ans	10 ans	10 ans
Option de renouvellement	s. o.	Bail 1 – s. o. Bail 2 – Exercée (2006-2011)	5 ans (2015-2020)
Limite du préavis de renouvellement	Octobre 2005	Juin 2009 (bail 1) Juin 2010 (bail 2)	Avril 2013
Nouvelle entente	Octobre 2004	Mai 2006	Mai 2006
Nouveaux baux			
Période	Novembre 2004 à octobre 2021	Juillet 2011 à juin 2026 (amalgame des deux baux)	Prolongement du bail précédent de mai 2015 à avril 2030
Durée	17 ans	15 ans	15 ans (durée totale de 25 ans)
Option de renouvellement et préavis	5 ans et préavis de 24 mois	s. o.	s. o.
Loyer cumulatif total estimé	72,6 millions	25,2 millions	91,1 millions
Loyer annuel au 31 mars 2017 ¹	4,7 millions	2,0 millions	7,3 millions

1. Les montants varient dans le temps notamment en fonction des expansions, de l'indexation des frais d'exploitation, des rétrocessions et de l'ajustement des loyers de base.

⁸⁹ Lors des renouvellements des trois baux, il y avait des procédures pour encadrer la planification et la réalisation d'une solution immobilière.

⁹⁰ Les procédures consistaient notamment à bien définir le travail à effectuer, à déterminer les experts de la Société devant intervenir et finalement à permettre un suivi et un contrôle adéquats de la démarche de renouvellement des baux.

91 Les renouvellements anticipés de trois baux d'importance entre 2004 et 2006 n'ont pas suivi les procédures habituelles, ce qui a mené à la conclusion d'ententes désavantageuses pour le gouvernement.

92 Parmi les irrégularités constatées, nous avons retenu l'utilisation inadéquate de l'expertise interne, la durée des renouvellements, l'acceptation de clauses au bail défavorables pour la Société, de même qu'une information incomplète fournie aux membres du conseil d'administration.

Expertise interne

93 La Société avait pour pratique de recueillir l'information sur les besoins des ministères et organismes qui occupaient ses locaux dans les préavis exigés au bail.

94 La date limite pour transmettre les préavis pouvait varier de 1 à 36 mois avant la fin du bail, selon l'importance du bail. La Société sondait les entités au moins 4 mois avant la date limite de transmission du préavis.

95 À partir de cette information, elle analysait son parc immobilier en tenant compte des besoins de l'entité et des locaux disponibles, et elle proposait une stratégie à l'entité ainsi qu'aux instances appropriées. L'objectif était de répondre aux besoins des entités, tout en s'assurant de la meilleure solution gouvernementale et de l'utilisation optimale de son parc immobilier. Les instances appropriées de la Société approuvaient ensuite la solution.

96 Les personnes désignées dans les procédures pour effectuer le travail d'analyse étaient principalement le conseiller immobilier et le responsable de la planification. Ces personnes avaient aussi la responsabilité de négocier une entente avantageuse pour la Société et représentative du marché en tenant compte des orientations adoptées.

97 L'expertise interne n'a pas pleinement joué son rôle lors des renouvellements anticipés des trois baux. Les décisions finales ont été prises sans que les spécialistes de la Société aient pu effectuer les analyses appropriées et s'assurer que ces renouvellements étaient bénéfiques pour le gouvernement.

800, place D'Youville

98 En juin 2004, le processus de renouvellement, pour le bail du 800, place D'Youville, qui se terminait en 2007, a débuté par une rencontre entre le président-directeur général de la Société et le représentant du propriétaire de l'immeuble. Cette rencontre a notamment permis de déterminer :

- que des correctifs devaient être apportés afin que l'édifice soit conforme au bail en vigueur et ainsi que le confort des occupants soit assuré ;
- que le renouvellement du bail permettrait un tel investissement ;
- que des conditions pourraient être envisagées à l'égard du renouvellement du bail en cours, soit une réduction de loyer, en échange d'une entente à long terme et d'une expansion des locaux loués dans l'édifice.

99 En août 2004, une proposition de renouvellement a été transmise au président-directeur général de la Société. En septembre, cette proposition a été analysée par la direction immobilière régionale de Québec, qui a fait part des préoccupations suivantes au président-directeur général dans une note de service :

- La durée du bail proposée (23 ans) ne concordait pas avec les pratiques récentes de la Société, soit des baux de 10 ans avec une option de renouvellement de 5 ans. De plus, la durée envisagée enlevait toute flexibilité à la Société.
- Dans la planification quinquennale de la Société, il était prévu de relocaliser les entités qui occupaient cet immeuble à moins d'obtenir un taux concurrentiel.
- La réalisation des travaux de mise aux normes ne pouvait pas justifier un loyer plus élevé que le taux du marché puisque les améliorations proposées (ex. : réfection du hall d'entrée et des espaces communs aux étages) ne faisaient que répondre aux exigences du bail alors en vigueur.

100 Ces réserves s'ajoutaient à celles du vice-président responsable, qui avait indiqué en mars 2003 dans une orientation immobilière qu'à terme il fallait sortir de cet immeuble.

101 En octobre 2004, un nouveau vice-président responsable a pris en charge la suite des négociations. Il a produit une note de service dans laquelle il s'opposait à celle produite par la direction immobilière. De plus, le nouveau vice-président a lui-même communiqué au représentant du propriétaire de l'immeuble les paramètres qui devaient faire partie du renouvellement du bail. La direction immobilière a dès lors été exclue du processus.

102 Finalement, le renouvellement du bail s'est conclu avec la signature du vice-président responsable, après autorisation du conseil d'administration, pour une durée de 17 ans (2004 à 2021), avec une expansion de la superficie de l'espace loué représentant un étage.

200, chemin Sainte-Foy et 900, place D'Youville

103 La Société loue des locaux dans l'immeuble du 200, chemin Sainte-Foy depuis sa construction en 1970. À la fin de 2002, le processus de renouvellement de ce bail s'est enclenché. Le bail, d'une durée de 15 ans, venait à échéance en avril 2005. La figure 1 présente la chronologie des événements.

Figure 1 Chronologie des événements lors du renouvellement des baux

Entente initiale pour le renouvellement du 200, chemin Sainte-Foy Juin 2003	
▪ Bail de 10 ans (mai 2005 à avril 2015) ▪ Option de renouvellement de 5 ans (2015-2020) ▪ Engagement du propriétaire à effectuer des travaux de 6 millions de dollars sur le bâtiment La négociation a été menée par le conseiller immobilier responsable de la région de Québec.	
Nouvelle offre pour le 200, chemin Sainte-Foy (non concrétisée) Février 2004	
▪ Levée immédiate de l'option de renouvellement de 5 ans (2015-2020) et réduction du taux de location pendant cette période ▪ Ajout d'une nouvelle option de renouvellement de 5 ans (2020-2025) Selon le président-directeur général, ces nouvelles conditions faciliteraient l'obtention d'une hypothèque et stabiliseraient les liquidités du propriétaire en vue de l'investissement de 6 millions de dollars en rénovation. Le conseiller immobilier qui avait négocié l'entente initiale a conclu que la proposition n'était pas à l'avantage de la Société.	
Propositions et contre-propositions pour le 200, chemin Sainte-Foy Mars 2004 à mai 2005	
▪ Aucune modification au bail Le vice-président responsable était appuyé par l'équipe de la direction immobilière.	
Vente du 200, chemin Sainte-Foy et du 900, place D'Youville Novembre 2005	
Les deux immeubles ont été acquis en même temps par la même entreprise.	
Nouvelle offre pour les deux baux Mars 2006	
Le nouveau vice-président responsable a reçu une proposition pour le 200, chemin Sainte-Foy et le 900, place D'Youville. C'est la première fois que les discussions impliquent les deux immeubles en même temps.	
900, place D'Youville	200, chemin Sainte-Foy
▪ Fusion des deux baux en vigueur jusqu'en 2011 ▪ Prolongation du bail fusionné de 5 ans, soit jusqu'en 2016	▪ Prolongation du bail jusqu'en 2035 ▪ Ajout d'une clause de rétrocession d'espace ▪ Abandon de l'ajustement des frais d'exploitation au réel
Offre acceptée par le conseil d'administration Mai 2006	
Aucune analyse de l'expertise interne à l'égard des conditions proposées n'a été retracée au dossier. Aucune consultation des organismes locataires à l'égard de leurs besoins futurs n'a été retracée au dossier.	
900, place D'Youville	200, chemin Sainte-Foy
Fusion des deux baux jusqu'en 2011 et prolongation du bail de 15 ans, soit jusqu'en 2026	Prolongation du bail de 15 ans, soit jusqu'en 2030 (25 ans en considérant le bail initial de 10 ans)

104 Comme mentionné dans la figure 1, la durée des baux des deux immeubles a été conclue pour des périodes respectives de 15 ans (2011 à 2026) et de 25 ans (2005 à 2030). La décision de prolonger la durée du bail du 900, place D'Youville de 15 ans a étonné l'équipe de la direction immobilière, car, selon ces spécialistes, cet immeuble nécessitait d'importants travaux de mise aux normes et aucune exigence à cet effet n'avait été incluse dans le renouvellement du bail.

Durée des renouvellements

105 Les besoins des entités peuvent évoluer au fil du temps en fonction des orientations qu'elles privilégient dans l'organisation des services. Afin d'être en mesure de répondre à ces besoins changeants, la composition du parc immobilier de la Société doit permettre une gestion souple des locaux en propriété et en location.

106 De 2004 à 2006, les baux des trois immeubles ont été prolongés pour de longues périodes contrairement à l'orientation de conclure des baux pour 10 ans.

107 L'orientation de la Société était de contracter des baux de 10 ans avec une option de renouvellement de 5 ans, dans le but d'offrir de la flexibilité à la Société.

108 C'est d'ailleurs sur la base de cette orientation que le bail du 200, chemin Sainte-Foy avait été renouvelé initialement pour une période de 10 ans, soit de mai 2005 à avril 2015. Les spécialistes de la Société préconisaient cette même orientation pour le renouvellement du 800, place D'Youville. Or, au final, les deux baux ont été renouvelés pour 25 et 17 ans respectivement. Ces renouvellements s'éloignaient donc de l'orientation que préconisait la Société à l'époque.

109 En ce qui concerne le 900, place D'Youville, les deux baux de cet immeuble, qui venaient à échéance en juin 2011, ont été fusionnés et renouvelés en 2006, pour une période de 15 ans (2011 à 2026).

Clauses au bail

110 Les trois baux renouvelés comportent des clauses désavantageuses pour le gouvernement, notamment à l'égard de la rétrocession de locaux, du taux de loyer de base et des frais d'exploitation compte tenu de la durée des baux.

Rétrocession

111 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Société s'est engagée à renouveler ces trois baux pour des périodes allant de 15 à 25 ans. Considérant qu'elle occupait une part importante des immeubles, soit entre 80 % et 100 % de leur superficie, il était important qu'elle profite des clauses de rétrocession avantageuses pour pallier la durée plutôt longue des baux et parce que les organismes auxquels elle loue peuvent lui rétrocéder des locaux avec un préavis de trois mois.

112 Les clauses de rétrocession qui ont été négociées permettent peu de flexibilité, notamment à l'égard du moment ou à l'égard des étages pouvant être rétrocédés. De plus, elles contiennent des pénalités financières importantes.

113 Voici les conditions associées aux clauses de rétrocession pour les trois baux.

Immeuble	Conditions de rétrocession
800, place D'Youville	■ 10 ans après le renouvellement, soit à partir du 1^{er} novembre 2014 ■ Préavis de 12 mois ■ Par étage complet seulement (maximum de 4 étages) ■ Du haut vers le bas (en commençant par le 18^e étage, soit le dernier étage occupé par la Société) ■ Aucune pénalité prévue pour ce bail
200, chemin Sainte-Foy	■ Seulement entre le 1^{er} mai 2015 et le 30 avril 2017 ■ Préavis de 24 mois ■ ½ à 1 étage sur un des trois derniers étages de l'immeuble ■ Pénalité de 15 mois de loyer payable 30 jours après la date de l'avis de rétrocession (la valeur de la pénalité est évaluée à environ 700 000 dollars)
900, place D'Youville	■ Seulement entre le 1^{er} juillet 2017 et le 30 juin 2019 ■ Préavis de 24 mois ■ ½ à 1 étage sur un des derniers étages de l'immeuble ■ Pénalité de 15 mois de loyer payable 30 jours après la date de l'avis de rétrocession (la valeur de la pénalité est évaluée à environ 530 000 dollars)

114 Notons que, pour ces trois immeubles, certains des organismes qui y occupaient des locaux les ont quittés au cours des dernières années.

115 Les mouvements d'organismes les plus importants se sont produits au 800, place D'Youville. C'est d'ailleurs au cours des dernières années que le taux d'inoccupation de cet immeuble a été le plus élevé depuis son renouvellement en 2004. Voici ses taux d'inoccupation pour la période d'avril 2013 à avril 2018.

Date ¹	Taux d'inoccupation ²
Avril 2013	3,8 %
Octobre 2014	17,2 %
Juillet 2015	26,5 %
Novembre 2016	32,5 %
Avril 2017	38,1 %
Avril 2018	45,1 %

1. L'information concernant l'inoccupation de l'immeuble n'était pas disponible dans les systèmes d'information pour les années antérieures à 2013.

2. Les taux tiennent compte des superficies de bureaux et d'entrepôts sous bail.

Source : SQL.

116 La Société a rétrocédé au locateur plus de 3 500 mètres carrés de locaux en 2016. Malgré cette rétrocession, le taux d'inoccupation de l'immeuble était de plus de 45 % en avril 2018, pour un coût annuel de 2,1 millions de dollars. Nous estimons le coût des locaux inoccupés pour cet immeuble depuis 2013 à 5,3 millions de dollars. Notons que la Société a encore la possibilité de rétrocéder un étage au 800, place D'Youville.

117 Au 200, chemin Sainte-Foy, des locaux sont disponibles, dont la quasi-totalité d'un étage, depuis août 2016. La Société n'a pas pu rétrocéder cet étage, car il n'est pas visé par la clause de rétrocession. Le taux d'inoccupation de cet immeuble est de 12 %. En fait, le coût de l'inoccupation pour la Société est estimé à 2,2 millions depuis 2013, moment à partir duquel l'information est devenue disponible dans les systèmes d'information. Au 1^{er} avril 2018, le coût annuel des locaux inoccupés était de près de 780 000 dollars. Rappelons que la Société loue la totalité de l'immeuble jusqu'en avril 2030 et que, selon le bail en vigueur, elle n'a plus la possibilité de rétrocéder de locaux au propriétaire.

118 Pour ce qui est du 900, place D'Youville, la Société occupe tous les locaux sous bail. Elle n'a donc pas exercé la clause de rétrocession. Mais il reste encore huit années au bail, et il ne lui est plus possible de rétrocéder des locaux si le besoin en était.

Taux de loyer

119 Les taux de loyer de base pour les trois baux varient pendant la durée du bail. Voici l'évolution de ces taux au fil des ans.

Immeuble	Évolution des taux de loyer de base
800, place D'Youville	■ Baisse de plus de 26 % au renouvellement du bail en 2004 ■ Augmentation de près de 9 % en 2009 ■ Augmentation de près de 6 % en 2015 ■ Taux maintenu jusqu'en 2021
200, chemin Sainte-Foy	■ Maintien du taux négocié pour la période de 2005 à 2020 ■ Augmentation de près de 55 % en 2020 ■ Augmentation de 15 % en 2025
900, place D'Youville	■ Taux de 2006 maintenu jusqu'en 2011 ■ Augmentation de près de 39 % en 2011 ■ Augmentation de plus de 16 % en 2016 ■ Augmentation de plus de 17 % en 2021

120 Selon les analyses effectuées dans le cadre de notre mandat, nos observations sont les suivantes :

- Le loyer de base exigé pour le 800, place D'Youville en 2004 était plus élevé que la valeur du marché de près de 500 000 dollars annuellement. En 2017, le loyer de base pour cet immeuble était encore plus élevé que la valeur du marché de 700 000 dollars. L'écart total entre la valeur du marché et le loyer de base pour la période de novembre 2004 à mars 2017 est estimé à 7 millions de dollars.
- Le renouvellement du 200, chemin Sainte-Foy permet de maintenir le loyer de base au même taux de 2005 à 2020. Ce taux en 2005 était plus élevé que le taux du marché, ce qui représentait une valeur de 90 000 dollars. Nous estimons que l'écart cumulatif entre la valeur du marché et le loyer au bail pour la période de mai 2005 à mars 2017 est de plus de 1,5 million de dollars en faveur de la Société, notamment à cause d'un taux de marché supérieur au taux du loyer payé pour les années 2015 à 2017. Soulignons que le taux du loyer de base va augmenter de façon importante en mai 2020 et qu'il sera suivi d'une autre hausse en 2025.
- En 2011, le loyer de base était plus élevé que la valeur du marché de près de 200 000 dollars pour le 900, place D'Youville. En 2017, le loyer de base pour cet immeuble était de 260 000 dollars plus élevé que la valeur du marché. L'écart entre la valeur du marché et le loyer de base pour la période 2011 à mars 2017 s'élève à 1,5 million de dollars.

Frais d'exploitation

121 Pour les trois baux concernés, voici en détail chacune des clauses des frais d'exploitation.

Immeuble	Traitement des frais d'exploitation
800, place D'Youville	2004 (bail) : ■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie ■ réduction de 8 % à partir du 1^{er} novembre 2007 ■ ajustement périodique tous les cinq ans, à partir de 2012, basé sur les frais d'exploitation réels encourus au cours des trois années précédentes, et ce, à partir d'états financiers vérifiés, préparés selon la définition des frais d'exploitation au bail et accompagnés d'une attestation à cet effet (ajustement à la hausse de 15 % au maximum)
200, chemin Sainte-Foy	2005 (bail) : ■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie ■ ajustement périodique possible tous les cinq ans basé sur les frais d'exploitation réels encourus au cours des trois années précédentes 2006 (avenant) : ■ élimination de l'ajustement périodique possible tous les cinq ans
900, place D'Youville	2006 (avenant) ¹ : ■ indexation annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'indice des prix de l'énergie, et ce, pour une période de plus de 25 ans

1. Les baux conclus précédemment n'ont pas été analysés étant donné qu'ils ont été signés avant 2003. Toutefois, cette clause était présente dans ces baux.

122 Pour deux des immeubles dont la Société occupe une part importante des locaux, soit le 200, chemin Sainte-Foy occupé à 100 % et le 900, place D'Youville occupé à 84 %, et ce, pour une période de plus de 25 ans, elle ne s'assure pas que le loyer attribuable aux frais d'exploitation reflète les frais réels encourus par les propriétaires.

123 Par ailleurs, en ce qui concerne le 800, place D'Youville, les documents obtenus du locateur pour évaluer les frais d'exploitation ne sont pas conformes à la clause au bail. L'information qu'ils contiennent ne provient pas d'états financiers vérifiés et aucune attestation n'est présente au dossier.

Information transmise au conseil d'administration

124 Selon la directive de la Société, les contrats de location d'immeubles devaient toujours être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excédait 5 millions de dollars ou que le loyer annuel dépassait 2 millions.

125 L'information transmise, notamment quant à la nature et à la justification de la demande, doit être complète et pertinente afin que le conseil d'administration puisse prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, la demande doit être signée par le responsable du dossier, le vice-président concerné et le président-directeur général de la Société.

126 Le conseil d'administration de la Société n'a pas reçu toute l'information pertinente en temps opportun pour pouvoir prendre des décisions éclairées concernant les renouvellements des trois baux.

800, place D'Youville

127 La demande présentée au conseil d'administration du 27 octobre 2004 pour l'autorisation du renouvellement du bail du 800, place D'Youville reflète fidèlement l'information à l'égard des taux de loyer négociés. Cependant, elle ne mentionne pas clairement l'expansion des locaux qui a été ajoutée au bail. Cette expansion, qui prenait effet quelques mois après l'entrée en vigueur du nouveau bail, représente un étage complet de l'immeuble et un montant annuel additionnel d'environ 250 000 dollars.

128 Un document déposé séance tenante lors de cette rencontre présentait des taux de loyer de baux issus de récentes négociations menées par la Société afin de justifier les taux obtenus pour le renouvellement. Toutefois, cette information ne permettait pas une comparaison juste et représentative avec les taux négociés pour le 800, place D'Youville.

129 D'abord, un des deux immeubles comparés était de classe A, alors que le 800, place D'Youville est considéré comme un immeuble de classe B. Ensuite, le taux de loyer utilisé aux fins de comparaison pour cet immeuble était erroné. Le taux indiqué était surestimé de 10 dollars par mètre carré pour la période de 2006 à 2011.

130 Il faut préciser que la demande au conseil d'administration n'a pas été signée par la personne responsable du dossier, car cette dernière n'était pas d'accord avec les conditions négociées par le vice-président responsable.

200, chemin Sainte-Foy et 900, place D'Youville

131 Une seule demande a été présentée au conseil d'administration en mai 2006 pour le renouvellement des deux baux en titre. En fait, les renouvellements de ces deux baux ont été considérés comme indissociables.

132 L'information incluse dans la demande au conseil d'administration indique les taux négociés et certaines conditions contenues dans ces baux. Toutefois, pour le 200, chemin Sainte-Foy, elle ne fait pas mention de l'abandon de la clause d'ajustement des frais d'exploitation (à la hausse ou à la baisse) tous les cinq ans en fonction des frais réels encourus des trois années précédentes, alors que cet abandon privait la Société d'économies potentielles découlant des travaux faits sur cet immeuble.

133 De plus, dans un des documents déposés séance tenante aux membres du conseil, on mentionne que «la réingénierie de l'État est cependant susceptible de réduire la taille de certains des occupants, et l'ajout au bail d'une clause de rétrocession présente à cet égard un intérêt marqué».

134 Selon les nouvelles conditions du bail, qui ont été négociées par avenant, la Société doit occuper l'immeuble pendant 25 ans et peut uniquement rétrocéder un des trois derniers étages de l'immeuble (soit moins de 7 % de la superficie louée), avec une pénalité, et ce, à l'intérieur d'une fenêtre limitée à 24 mois (entre le 1^{er} mai 2015 et le 30 avril 2017) et avec un préavis de 24 mois. Dans les faits, la Société pouvait ne pas renouveler le bail qui couvrait la période de 2005 à 2015 à son échéance. Donc, la clause de rétrocession présentée dans la demande au conseil ne représente pas un avantage parce qu'elle enlève de la flexibilité à la Société.

135 Toujours dans les documents déposés séance tenante, les taux négociés pour les deux immeubles sont comparés avec ceux d'immeubles de catégories supérieures, et on conclut que le taux de loyer de base négocié «apparaît très intéressant», donc inférieur à celui du marché, pour les deux immeubles. Or, si la bonne catégorie d'immeubles avait été utilisée, la conclusion aurait été différente. Pour le 200, chemin Sainte-Foy, on aurait conclu que le taux négocié était celui du marché sans plus et pour le 900, place D'Youville, que le taux était supérieur au taux du marché.

Contrats d'aménagement de 2003 à 2017

136 Dans le but de répondre aux motions de l'Assemblée nationale, notre regard a porté principalement sur des contrats d'aménagement de locaux loués à des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Nous avons aussi examiné des contrats de même nature conclus avec d'autres propriétaires. Les contrats d'aménagement concernant les immeubles appartenant à la SQL n'ont pas fait partie de notre audit. Le tableau 9 présente le portrait des contrats d'aménagement que nous avons examinés.

Tableau 9 Contrats d'aménagement examinés, par propriétaires

Type de projet	Marc Bibeau (2003-2017)		Georges Gantcheff ¹ (2003-2017)		Autres propriétaires (2015-2017)	
	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)	N ^{bre}	Valeur (M\$)
Majeur (plus de 5 millions de dollars)	–	–	1	4,7 ²	–	–
Standard (de 125 000 dollars à 5 millions de dollars)	3	1,6	11	4,0	10	5,7
Mineur (moins de 125 000 dollars)	3	0,1	3	0,2	–	–
Total	6	1,7	15	8,9	10	5,7
Proportion de la valeur des contrats examinés		81,0 %		73,6 %		13,3 %

1. Nous avons exclu les contrats pour lesquels les travaux de réparations majeures (clause 12.1) représentaient plus de 90 % du montant du contrat, puisque ce sujet a été traité dans notre rapport intitulé *Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)*, publié à l'automne 2017.

2. Ce projet a été considéré comme majeur par la SQI étant donné que l'estimation initiale était de près de 5,5 millions de dollars.

Source : SQI.

137 Il est important de mentionner que, pour certains des contrats d'aménagement conclus avant le 1^{er} octobre 2008, étant donné le calendrier de conservation des documents, nous n'avons pas eu accès à tous les documents qui auraient pu être pertinents. Par exemple, des estimations et des propositions à l'entité n'ont pas pu être retracées dans certains dossiers.

138 Les contrats d'aménagement découlent des baux que la SQI signe avec des propriétaires d'immeubles du secteur privé. Ils concernent des travaux d'aménagement qui doivent être réalisés dans les locaux loués pour répondre aux besoins du ministère ou de l'organisme logé. Ces besoins sont définis en vue de l'installation de l'entité, mais évoluent aussi au fil de la durée de la location, notamment en fonction de l'agrandissement ou de la réduction de l'espace requis.

139 À titre de gestionnaire de fonds publics, la SQI a la responsabilité d'adopter une démarche qui lui permet d'obtenir le meilleur prix possible pour les travaux d'aménagement. À cet effet, elle s'est dotée de différents outils.

140 Dans son bail type, elle définit entre autres les conditions d'octroi d'un contrat et de réalisation des travaux qu'elle exige des propriétaires. Elle prévoit les trois clauses suivantes au bail type, soit :

- une clause qui lui permet de ne pas être contrainte de conclure un contrat exclusivement avec le propriétaire au prix qu'il aura fixé et de faire affaire directement avec d'autres entrepreneurs si elle le désire ;
- une clause qui prévoit qu'elle peut conclure un contrat d'aménagement de gré à gré avec le propriétaire de l'immeuble en vue de réaliser des travaux d'aménagement, mais qu'elle peut aussi, à défaut d'entente sur le prix, demander des prix à d'autres entrepreneurs que ceux du propriétaire. Cette clause oblige le propriétaire à réaliser les travaux au prix qu'elle choisit. Elle fixe également une majoration maximale de 6 % du coût des travaux payables au propriétaire, incluant ses frais généraux d'administration et une marge de profit ;
- une clause qui prévoit l'application d'une pénalité en cas de retard de livraison des locaux à la suite des travaux d'aménagement, soit deux jours de loyer annuel en compensation d'un jour de retard.

141 La clause prévoyant une pénalité n'est pas systématiquement incluse au bail, contrairement aux deux autres clauses.

142 De plus, pour encadrer l'attribution et la gestion des contrats d'aménagement de locaux loués, la SQL s'est dotée, en 2011, du processus de planification et de réalisation des travaux, qui fait partie de son *Système de management de la qualité*.

143 La façon de faire de la SQL en regard de l'octroi des contrats d'aménagement est généralement la suivante.

Mode de sollicitation	Période	Utilisation
Contrat conclu directement avec le propriétaire de l'immeuble	En cours de bail Renouvellement de bail Nouveau bail	Utilisé pour la plupart des travaux d'aménagement dans des locaux loués
Contrat conclu par appel d'offres public	Nouveau bail	Parfois utilisé lors de la recherche de nouveaux locaux Description des besoins et prix maximum pour les travaux d'aménagement initiaux inclus dans les documents d'appel d'offres

Planification et réalisation des projets liés à des travaux d'aménagement

144 Lorsque la SQL doit réaliser des travaux d'aménagement dans un immeuble qui appartient à des entreprises privées, elle met en œuvre son processus de planification et de réalisation des projets. Les étapes de celui-ci peuvent varier selon la valeur et la complexité des travaux ainsi que le mode de sollicitation retenu pour accorder le contrat.

145 Des étapes clés de la gestion des contrats d'aménagement ne sont pas réalisées ou ne le sont pas au moment opportun, ce qui ne permet pas à la SQL d'avoir l'assurance d'obtenir les aménagements requis à temps et au meilleur prix.

146 Pour 28 des 31 contrats examinés, la SQL n'a pas respecté certaines étapes de son processus ainsi que la chronologie prévue. D'ailleurs, aucun des contrats conclus avec les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff n'a respecté la façon de faire de la SQL dans son ensemble.

147 Lorsque le processus de la SQL est respecté, on constate qu'elle peut en tirer des bénéfices. Par exemple, pour un contrat d'aménagement dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire que Marc Bibeau ou Georges Gantcheff, les pourparlers sur le projet ont débuté en janvier 2015, alors que les baux prenaient fin en octobre et en novembre 2016. En prenant le temps nécessaire pour réaliser les différentes étapes de sa démarche, la SQL a pu négocier le prix initial soumis par le propriétaire et le faire diminuer de 20 %.

148 Par ailleurs, malgré qu'il soit implanté depuis sept ans, le processus de planification et de réalisation des projets de la SQL n'a fait l'objet d'aucune évaluation interne afin de s'assurer qu'il est mis en œuvre de manière adéquate et, le cas échéant, d'y apporter les correctifs appropriés.

149 Les trois étapes principales dans lesquelles nous avons décelé des lacunes sont celles concernant l'estimation du coût des travaux, l'analyse des soumissions, ainsi que l'octroi et le suivi des contrats.

Estimation du coût des travaux

150 L'estimation du coût d'un projet permet de déterminer le budget maximal requis pour la réalisation des travaux d'aménagement et d'obtenir l'autorisation de l'entité. Elle sert également de référence pour apprécier le caractère raisonnable des soumissions reçues. Lorsque l'estimation est révisée à la réception des plans et devis, elle devient un levier de négociation efficace.

151 Pour ces raisons, l'estimation doit être réalisée de manière objective, à l'aide de la méthode la mieux adaptée à chaque projet. En général, les professionnels de la SQL peuvent utiliser trois méthodes.

152 La première méthode consiste à estimer le coût d'un projet à partir d'une modélisation des besoins qualitatifs et quantitatifs de l'entité. La SQI dispose de plusieurs outils et bases de données pour obtenir l'information nécessaire sur les prix et le temps requis pour réaliser les travaux. L'estimation est présentée à l'aide d'un gabarit reconnu, soit Unifomat. Cette méthode donne généralement les résultats les plus justes.

153 La deuxième méthode est basée sur des coûts standards au mètre carré selon le type de pièce. L'estimation obtenue est ensuite peaufinée selon l'information transmise par le chargé de projet, notamment en ce qui concerne les travaux mécaniques et électriques. Ces coûts paramétriques au mètre carré sont ajustés par le responsable de l'estimation et reposent sur différents référentiels reconnus dans le domaine de la construction. Cette méthode d'estimation est moins précise que la première quand elle n'est pas révisée à la réception des plans et devis.

154 La troisième méthode est utilisée quand les deux premières ne peuvent pas l'être. Il s'agit d'une estimation au mètre carré. Cette méthode ne donne qu'un ordre de grandeur des coûts d'aménagement. Pour devenir fiable et utile à l'avancement du projet, elle nécessite une révision à la réception des plans et devis.

155 L'estimation du coût des travaux d'aménagement n'est pas toujours réalisée par la SQI. Lorsqu'elle est réalisée, sa fiabilité varie d'un projet à l'autre. De plus, la SQI ne révisé généralement pas son estimation à la réception des plans et devis.

156 Le tableau 10 présente, pour les dossiers examinés, par propriétaires, les méthodes d'estimation du coût des travaux d'aménagement utilisées et indique les estimations qui ont fait l'objet d'une révision à la suite de la réception des plans et devis.

Tableau 10 Coûts estimés et révisés à la réception des plans et devis, par propriétaires

	Marc Bibeau		Georges Gantcheff		Autres propriétaires		Total	
	Estimation	Révision	Estimation	Révision	Estimation	Révision	Estimation	Révision
Par modélisation	–	–	7	–	3	1	10	1
Par type de pièce	5	–	4	1	4	–	13	1
Au mètre carré	–	–	–	–	2	1	2	1
Sous-total	5	–	11	1	9	2	25	3
Aucune estimation	1	–	4	–	1	–	6	–
Total	6	–	15	1	10	2	31	3

157 Parmi les 31 contrats examinés, 6 n'ont pas fait l'objet d'une estimation de la part de la SQL. Dans ces cas, la SQL n'a pas suffisamment joué son rôle d'expert dès l'étape de l'estimation du coût du projet.

158 Ainsi, pour un projet d'aménagement dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire que Marc Bibeau ou Georges Gantcheff, la SQL n'a pas réalisé l'estimation du coût des travaux. Sans estimation comme référence, la SQL n'était pas en mesure d'apprécier le caractère raisonnable ou non de la soumission et, le cas échéant, de la négocier à la baisse : le contrat a été signé au prix soumis par le propriétaire.

159 De même, en 2010, lors du renouvellement d'un bail avec une entreprise de Georges Gantcheff, aucun document d'estimation n'a été retracé au dossier pour justifier un contrat d'aménagement de 300 000 dollars. En fait, il s'agissait de travaux de réparation de base et de mise aux normes de certains équipements qui sont habituellement aux frais du propriétaire. Il y a eu entente entre les dirigeants de la SQL et le propriétaire pour que la SQL assume ces coûts. De plus, un ordre de changement représentant 12 % du contrat a été ajouté au montant initial de 300 000 dollars.

160 Pour les 25 autres contrats, la SQL a procédé à une estimation des coûts. Cependant, pour la majorité d'entre eux, la démarche adoptée a limité la fiabilité des estimations. En effet, pour certains dossiers, la méthode utilisée n'était pas la plus adaptée à l'ampleur du projet, alors que pour plusieurs autres elle n'a pas été faite au moment opportun pour en garantir toute l'objectivité.

161 Dans ces situations, la SQL n'est pas en mesure d'apprécier les soumissions faites par les propriétaires ni de se dégager une marge de manœuvre pour la négociation des prix.

162 Par exemple, lorsqu'en 2013, une entité a été relocalisée dans des locaux plus grands d'un immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, la SQL n'a pas considéré sa propre estimation, et elle s'est plutôt basée sur l'estimation fournie par les représentants du propriétaire pour obtenir l'autorisation de l'entité. Une seule soumission a été présentée par le propriétaire ; le contrat a été signé à plus de 20 % au-dessus du montant de l'estimation initiale de la SQL.

163 Lorsque la SQL n'est pas en mesure de se fier à l'estimation qu'elle produit, comme ce fut le cas ici, elle peut difficilement remettre en question la soumission du propriétaire, et ainsi elle ne peut avoir l'assurance d'obtenir un prix compétitif.

164 Dans un autre projet, l'estimation reposait sur une modélisation basée sur une analyse des besoins qui n'était pas à jour. Lorsque les besoins du projet se sont précisés, des ajustements ont été demandés. Devant l'échéancier serré, la SQL n'a pas exigé que le propriétaire tienne compte de ces ajustements dans les soumissions. Elle a donc signé un contrat contenant une définition des besoins qui n'était pas à jour et, par conséquent, un montant erroné.

165 Au cours de la réalisation du projet, des ordres de changement ont été nécessaires pour absorber les coûts supplémentaires découlant des ajustements. La SQL jugeait que certains de ces coûts devaient être imputés au propriétaire étant donné qu'ils concernaient des travaux de maintien d'actif ou le remplacement d'équipements non conformes. Toujours pour ne pas retarder le projet, la SQL a autorisé tous les ordres de changement avec la mention « sous toutes réserves de ses droits ». Après négociation, elle a finalement assumé 60 % du coût des ordres de changement qu'elle jugeait a priori comme imputables au propriétaire.

166 Pour optimiser son utilité, l'estimation des coûts doit aussi être faite au moment opportun. Dans certains cas, l'estimation de la SQL a été établie après la réception de celle du propriétaire, ce qui peut entacher l'objectivité de l'estimateur de la SQL. D'ailleurs, la SQL n'utilise pas toujours sa propre estimation pour faire approuver le budget à l'entité.

167 Par exemple, lorsqu'en 2011, une entité a été relocalisée pour obtenir des locaux plus grands dans le même immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, la SQL a demandé et a reçu une estimation des coûts faite par les représentants du propriétaire avant même d'avoir effectué sa propre estimation et d'avoir obtenu l'autorisation de son client. Une seule soumission a été présentée par le propriétaire et le contrat a été signé à ce montant. De plus, il a été signé après la date prévue pour la livraison des aménagements. Ainsi, les travaux ont été réalisés avant même que le contrat soit signé.

168 La réalisation d'une estimation appropriée et au moment opportun est à l'avantage de la SQL. Par exemple, la SQL a réalisé une estimation selon une modélisation des travaux à prévoir en vue de rétrocéder une partie des locaux occupés par une entité. Le propriétaire, qui n'était pas une entreprise de Marc Bibeau ni de Georges Gantcheff, a présenté une seule soumission et celle-ci était élevée par rapport à l'estimation de la SQL. Ayant en main une estimation objective, la SQL a été en mesure de négocier et ainsi de faire diminuer le prix de 15 % avant de conclure son contrat.

169 Par ailleurs, un bon moyen de renforcer la précision des estimations est de les réviser à la réception des plans et devis. Ce moyen n'est pas suffisamment utilisé par la SQL. Ainsi, parmi les 15 estimations réalisées par type de pièce standard ou au mètre carré, seules deux d'entre elles ont été révisées à la réception des plans et devis.

170 Pourtant, une telle révision permet de comparer les soumissions obtenues avec une estimation basée sur les mêmes travaux, et ainsi de maximiser les chances d'obtenir un prix juste. L'exercice permet aussi aux professionnels de la SQL de comprendre la cause des écarts, et ainsi d'ajuster leurs façons de faire, dans une perspective d'amélioration continue.

171 À titre d'exemple, dans un immeuble appartenant à un autre propriétaire qu'une entreprise de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, une des estimations réalisées par modélisation a été révisée à la réception des plans et devis parce qu'elle contenait des frais de base devant être imputables au propriétaire. La révision a permis de répartir la responsabilité des frais entre le propriétaire et le locataire et ainsi d'apprécier la soumission du propriétaire.

172 Un autre exemple concerne l'estimation des travaux d'un projet d'aménagement dans un immeuble appartenant à une entreprise de Georges Gantcheff, qui a été révisée à la réception des plans et devis. La nouvelle estimation a été inférieure de 30 % à la première. Elle a été établie à 1,2 million de dollars. Cette nouvelle estimation a permis à la SQL de négocier à la baisse la soumission du propriétaire. Le contrat a été signé à moins de 1 % d'écart de l'estimation révisée selon les plans et devis.

Analyse des soumissions reçues

173 Dans un marché de libre concurrence, plus le nombre de soumissions est élevé, plus les probabilités d'obtenir un meilleur prix augmentent.

174 Pour les travaux d'aménagement en cours de bail, la SQL octroie ses contrats de gré à gré au propriétaire de l'immeuble loué. C'est ce dernier qui décide alors de faire appel à la concurrence ou non. Il peut soumettre à la SQL une soumission d'un seul entrepreneur, lui-même dans certains cas, ou des soumissions de plusieurs entrepreneurs.

175 Lorsqu'il y a plusieurs soumissions, il est important qu'elles soient comparables entre elles. Pour ce faire, la SQL doit s'assurer que tous les soumissionnaires se basent sur l'information technique présente dans les plans et devis en vue d'estimer le coût des travaux. Le processus de la SQL prévoit la réalisation des plans et devis dès que l'entité a autorisé le budget du projet. L'utilisation des plans et devis est reconnue dans le milieu comme étant le moyen de permettre aux entrepreneurs de soumettre des prix ajustés aux besoins et qui soient comparables entre eux.

176 Il arrive fréquemment que la SQL ne reçoive qu'une seule soumission de la part des propriétaires pour les travaux d'aménagement. De plus, la SQL n'est pas toujours en mesure de vérifier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires. En effet, leurs soumissions ne sont pas toujours détaillées ou ne s'appuient pas sur les plans et devis des travaux à réaliser. Dans ces cas, la SQL n'a pas l'assurance d'obtenir le meilleur prix étant donné qu'elle ne fait pas jouer la concurrence.

177 Notre analyse démontre que la SQL a obtenu une seule soumission pour 20 des 31 contrats conclus pour des travaux d'aménagement (tableau 11). Plus le nombre de soumissions est élevé, plus il y a des possibilités d'avoir des écarts importants entre les prix soumis. Dans les dossiers examinés, l'écart moyen atteint 24 % lorsqu'il y a trois soumissions et plus. Il y a donc une forte possibilité que la SQL n'obtienne pas le prix le plus compétitif pour les travaux d'aménagement lorsqu'elle a en main une seule soumission.

Tableau 11 Nombre de soumissions présentées par types d'aménagement, selon les propriétaires

	Une		Deux		Trois et plus	
	Initiaux	En cours de bail ¹	Initiaux	En cours de bail ¹	Initiaux	En cours de bail ¹
Marc Bibeau	1	5	–	–	–	–
Georges Gantcheff	–	8	–	2	1	4
Autres propriétaires	1	5	–	–	–	4
Total	2	18	–	2	1	8

1. Lorsque les aménagements sont faits en cours de bail, le contrat est octroyé directement au propriétaire ; celui-ci peut obtenir et présenter plusieurs soumissions pour la réalisation des travaux.

178 Les clauses au bail permettent à la SQL d'éviter de recevoir seulement une soumission. Elle peut demander au propriétaire d'obtenir plusieurs soumissions d'entrepreneurs, faire des demandes de prix par elle-même, faire un appel d'offres public et gérer elle-même ses travaux d'aménagement. Une utilisation accrue de ces clauses pourrait inciter les propriétaires à obtenir plusieurs soumissions. Cependant, la SQL ne les utilise pas.

179 Pour tous les contrats d'aménagement octroyés en cours de bail aux entreprises de Marc Bibeau, la SQL a reçu une seule proposition de prix du propriétaire. De plus, aucune soumission basée sur les plans et devis n'a été retracée pour ces contrats.

180 Parmi les 14 contrats d'aménagement octroyés en cours de bail aux entreprises de Georges Gantcheff, la SQL a reçu une seule soumission pour huit de ceux-ci. De plus, deux d'entre elles n'étaient pas basées sur les plans et devis.

181 En ce qui concerne les contrats conclus avec d'autres propriétaires, 6 des 10 contrats n'ont pas fait l'objet de comparaison avec d'autres soumissions, et pour 2 des 6 contrats, les soumissions n'étaient pas basées sur des plans et devis.

182 Le peu de soumissions obtenues combiné aux lacunes soulevées précédemment à l'égard des estimations produites par la SQL nous amène à conclure que la SQL risque de payer trop cher pour certains travaux d'aménagement.

183 En effet, pour les 18 contrats conclus en cours de bail et ayant fait l'objet d'une seule soumission, 11 projets n'ont pas bénéficié d'une estimation par modélisation ni d'une révision à la réception des plans et devis. De plus, aucune négociation à l'égard du prix soumis par le propriétaire n'a été menée par la SQL. Dans ces conditions, il est difficile pour la SQL de s'assurer du caractère raisonnable du montant soumis.

184 Même lorsqu'il y a eu un appel d'offres public pour la location de locaux incluant les travaux d'aménagement initiaux, la concurrence a été limitée. En effet, deux des trois contrats d'aménagement découlant d'un appel d'offres public ont été octroyés à partir d'une seule soumission. Les montants soumis pour les travaux d'aménagement correspondaient exactement aux montants maximums indiqués dans les documents d'appel d'offres. Notons que pour un de ces contrats qui a été conclu avec une entreprise de Marc Bibeau, l'appel d'offres a été lancé tardivement par rapport aux échéances souhaitées.

Octroi et suivi des contrats

185 Une fois l'entente sur le prix et les échéances du contrat d'aménagement conclue entre le propriétaire et la SQL, le contrat est octroyé et les travaux débutent. À l'arrivée de l'entité dans les locaux nouvellement aménagés, la SQL atteste de l'occupation des lieux en délivrant un certificat de réception avec réserve. Par la suite, la SQL doit délivrer un certificat de livraison des lieux dans les 30 jours suivant l'occupation des lieux par l'entité, notamment en vue de commencer le processus de paiement au propriétaire. Lorsqu'il n'y a plus aucune déficience liée à la réalisation des travaux, la SQL atteste que les lieux sont conformes; elle doit délivrer un certificat de réception des lieux sans réserve, ce qui déclenche le paiement du solde.

186 Pour 9 des 25 contrats pour lesquels l'information est disponible, les travaux ont commencé avant la signature du contrat sans l'autorisation de la SQL. Par ailleurs, la livraison des lieux a été retardée dans 11 contrats sur 31 sans aucune pénalité pour l'entreprise responsable des travaux.

187 Les travaux sont très souvent commencés avant la signature du contrat d'aménagement. Dans certains cas, la SQL produit alors une lettre autorisant le début des travaux après avoir obtenu la soumission du propriétaire. Cependant, pour neuf contrats, dont six conclus avec une entreprise de Georges Gantcheff, la SQL n'a pas fourni d'autorisation express et les travaux ont débuté avant la signature du contrat. Pour cinq des six contrats conclus avec une entreprise de Marc Bibeau, la SQL ne détient pas d'information à cet égard.

188 Par ailleurs, lorsque la SQL procède par appel d'offres public pour obtenir de nouveaux locaux à louer et que des travaux d'aménagement initiaux y sont rattachés, elle prévoit une pénalité pour le retard dans la livraison des locaux. Cette pénalité correspond à deux jours de loyer annuel pour chaque jour de retard.

189 Pour les contrats d'aménagement conclus en cours de bail, aucun de ceux examinés ne comprend une clause de pénalité pour le retard dans la livraison des locaux. Pour 11 des 31 contrats, la livraison des lieux cumule un retard de 524 jours. Si la SQI avait pris soin d'inclure la clause de pénalité dans tous les contrats d'aménagement, elle disposerait d'un outil additionnel pour faire respecter l'échéancier fixé.

190 À la suite de la réception des lieux avec réserve, la SQI doit produire dans un délai de 30 jours le certificat de livraison des lieux. Elle ne fait pas toujours un suivi rigoureux de cette obligation contractuelle. Pour 10 contrats sur les 31 examinés, ce document a été produit avec plus d'un mois de retard. Pour quatre autres, il a été produit trop tôt, et donc avec le risque de payer le fournisseur avant même la livraison des lieux. Pour trois autres contrats, l'information n'était pas disponible.

Recommandations

Les recommandations suivantes s'adressent à la Société québécoise des infrastructures.

Pour la gestion des baux

- 1** Se doter des moyens nécessaires afin d'être en mesure de diriger les ministères et organismes vers la meilleure solution, d'un point de vue gouvernemental.
- 2** Faire appel à la concurrence de façon plus systématique lors de la recherche de locaux.
- 3** Assurer un meilleur contrôle des frais d'exploitation à la signature du bail, lors de son renouvellement et en cours de bail, lorsque cela est requis.
- 4** S'assurer que les baux, les renouvellements et les options de renouvellement dont la valeur financière est importante font l'objet d'une approbation par le conseil d'administration.

Pour les contrats d'aménagement

- 5** Produire en temps opportun des estimations basées sur des méthodes appropriées et, lorsque cela est nécessaire, revoir ces estimations en fonction des plans et devis, afin d'apprécier le caractère juste et raisonnable des prix soumis par les propriétaires.
- 6** Utiliser les moyens nécessaires pour bénéficier des avantages de la concurrence lors de l'attribution des contrats d'aménagement.

Pour les baux et les contrats d'aménagement qui y sont liés

- 7** Mettre en place un système d'assurance qualité visant à fournir une assurance raisonnable que la gestion des baux et des contrats d'aménagement respecte ses règles de régie interne et favorise l'obtention des meilleures conditions possibles.

2.2 Baux sous la responsabilité d'entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

191 Cette section porte sur la gestion des baux que des organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation ainsi que des sociétés d'État ont conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Nous avons également analysé un bail dont le renouvellement anticipé, en 2007, a soulevé des questionnements, soit celui de la CNESST (à l'époque CSST) au 1199, rue De Bleury à Montréal.

192 Nous avons examiné 15 baux conclus avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff parmi les 26 baux recensés. Ceux-ci ont été choisis en fonction de leur importance financière. Comme nos travaux n'ont pas porté sur des baux conclus avec des entreprises appartenant à d'autres personnes, nous ne pouvons pas déterminer dans quelle mesure nos constats s'appliqueraient aussi aux baux conclus avec d'autres propriétaires.

193 Le portrait des 15 baux sélectionnés est présenté au tableau 12 et la liste de ces baux est présentée à l'annexe 3.

Tableau 12 Baux examinés parmi les 26 baux recensés, par propriétaires

	Marc Bibeau		Georges Gantcheff	
	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)	Nombre	Valeur annuelle ¹ (M\$)
Réseau de l'éducation	3	2,0	2	0,8
Réseau de la santé et des services sociaux	2	1,2	2	2,9
Sociétés d'État	3	0,7	3	1,6
Total	8	3,9	7	5,3
Proportion de la valeur des baux examinés		73,6 %		84,1 %

1. La valeur annuelle des baux correspond à leur valeur pendant l'année la plus récente de chaque bail, ce qui implique qu'il peut s'agir d'années différentes pour chacun des baux.

194 Aucun contrat d'aménagement n'a fait l'objet de travaux distincts, compte tenu de leur importance financière relativement faible.

Gestion des baux de 2003 à 2017

¹⁹⁵ Comme nous l'avons mentionné dans la section 2.1, le processus de gestion des baux s'apparente à celui de la gestion contractuelle, puisqu'il s'agit en fait de la signature d'un contrat, le bail, pour l'acquisition d'un service, dans ce cas-ci des locaux. On trouve donc des étapes similaires à celles de la gestion des contrats, telles que la définition des besoins, la sélection d'un fournisseur, l'analyse des offres, l'approbation du contrat et le suivi des clauses. Bien qu'il s'agisse de processus semblables, la gestion des baux n'est toutefois pas régie par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

¹⁹⁶ Nous nous sommes intéressés aux principales étapes de gestion des baux pour les organismes publics qui ne sont pas assujettis à la SQL, soit à l'analyse des besoins de l'entité, à la sélection du bailleur, à l'information aux instances décisionnelles et au coût du loyer.

¹⁹⁷ Les entités ne sollicitent pas toujours adéquatement la concurrence. De plus, quelques entités commencent tardivement leur démarche pour satisfaire leurs besoins de locaux. Enfin, l'information présentée aux instances comporte quelques erreurs ou est incomplète dans certains cas, notamment quant à la comparaison des offres avec le taux du marché.

Analyse des besoins

¹⁹⁸ La définition des besoins constitue la première étape à réaliser pour favoriser le choix de locaux appropriés. Cette définition des besoins doit être suffisamment précise pour considérer des exigences essentielles aux activités de l'entité, par exemple le type d'aménagement, le niveau d'insonorisation requis, etc. Toutefois, les besoins ne doivent pas être définis de façon trop restrictive pour ne pas nuire indûment à la concurrence et empêcher l'obtention du meilleur prix.

¹⁹⁹ Une bonne définition des besoins permet de mieux déterminer les principales caractéristiques des locaux à rechercher, notamment l'emplacement et la durée du bail. Plusieurs aspects sont à considérer, tels que le caractère permanent ou temporaire des besoins ou encore le coût des travaux d'aménagement qui devront être amortis sur la durée de la location.

²⁰⁰ Dans les dossiers examinés, les besoins de l'entité ont généralement été bien évalués avant la signature du bail initial. Toutefois, ces besoins ne sont pas toujours réévalués lors du renouvellement du bail. De plus, quelques entités commencent tardivement leur démarche pour combler leurs besoins ou pour renouveler un bail, ce qui limite, d'une part, leurs possibilités de profiter des meilleures occasions sur le marché et, d'autre part, leur pouvoir de négociation.

Le modèle standardisé est un document qui décrit l'espace requis pour répondre aux besoins de l'entité (type de locaux, nombre d'employés ou de clients, espace commun, etc.) en fonction de paramètres standards.

201 Une analyse rigoureuse des besoins est généralement effectuée avant la signature du bail initial (dans 10 cas sur 11). D'ailleurs, la plupart des entités utilisent des **modèles standardisés** pour évaluer leur besoin d'espace. En général, les entités auditées signent des baux de 10 à 15 ans.

202 Toutefois, la situation est différente lors d'un renouvellement ou de la levée d'une option de renouvellement. Les entités n'ont réévalué leurs besoins que dans trois cas sur les sept baux dont le renouvellement s'est produit pendant la période auditée.

203 Par exemple, le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (le CSSS Dorval-Lachine-LaSalle avant avril 2015) a renouvelé son bail de façon quasi automatique à trois reprises depuis 2001 (2011, 2014 et 2016), sans faire aucune remise en question de ses besoins.

204 Nous avons aussi noté que les démarches pour combler un besoin d'espace ou renouveler un engagement avec un bailleur commencent parfois tardivement, ce qui limite le choix des options et le nombre de bailleurs potentiels.

205 En effet, un délai trop court pour combler un nouveau besoin d'espace va faire en sorte d'éliminer certaines options, comme l'achat ou la construction de locaux, qui requièrent un processus de mise en œuvre généralement plus long que la location dans un immeuble existant.

206 Le même raisonnement s'applique pour le renouvellement d'un bail. Si l'entité examine ses options seulement quelques mois ou quelques semaines avant l'échéance de son bail, ses options deviennent très limitées. Il est fort probable que son seul choix sera de continuer à louer les locaux qu'elle occupe déjà, ce qui de plus limite grandement son pouvoir de négociation avec le propriétaire.

207 Dans 5 des 15 baux que nous avons examinés, les entités ont dû composer avec des délais très serrés pour renouveler leur bail ou satisfaire de nouveaux besoins d'espace. Par exemple, en 2012, le cégep de Saint-Hyacinthe avait besoin de locaux additionnels pour l'enseignement afin de répondre à une augmentation de sa clientèle. Le cégep a publié son appel d'offres à la fin mars 2012, alors qu'il souhaitait avoir des locaux pour le mois de juillet, ce qui lui laissait moins de quatre mois.

208 Un tel délai laisse peu de temps aux locataires pour mettre sur pied un projet répondant adéquatement aux besoins de l'entité dans un immeuble existant (plans et devis, sélection d'un entrepreneur général et des sous-traitants, commande des matériaux, etc.) ou obtenir des propositions nécessitant la construction d'un immeuble. Des délais courts ne favorisent pas le jeu de la concurrence. D'ailleurs, comme il sera expliqué plus loin, le cégep n'a reçu que deux soumissions, dont une seule était conforme.

Sélection du bailleur

209 Dans leur recherche de locaux, les organismes publics doivent examiner toutes les options de location possibles et retenir la solution qui offre le meilleur rapport coût/bénéfice. Outre le coût, certaines caractéristiques telles que l'accessibilité pour les citoyens ou la proximité du transport en commun peuvent aussi être considérées.

210 Pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux ou ceux du réseau de l'éducation, une exigence s'ajoute. Avant de louer un local dans le secteur privé, ces entités doivent démontrer qu'elles ont vérifié si des locaux étaient disponibles dans le parc immobilier gouvernemental, notamment auprès de la SQL.

211 Deux entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles et le CISSS des Laurentides, ont vérifié la disponibilité de locaux dans le parc immobilier gouvernemental. La SAAQ a également effectué une telle démarche avant de solliciter un local auprès de propriétaires du secteur privé.

212 Lorsque les entités se tournent vers le secteur privé pour combler un besoin d'espace, elles ont tout intérêt à favoriser la concurrence pour obtenir le meilleur prix sur le marché locatif. Au moment du renouvellement d'un bail, l'appel à la concurrence permet de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour obtenir les conditions les plus avantageuses, que ce soit de son bailleur ou d'un compétiteur.

213 De plus, les entités doivent prendre les moyens pour avoir une bonne connaissance du marché locatif de la région où elles veulent des locaux afin d'ajuster leurs exigences pour rejoindre le plus grand nombre de bailleurs potentiels.

214 Pour la moitié des baux examinés, les entités n'ont pas sollicité adéquatement la concurrence avant de conclure un bail, notamment en négociant de gré à gré avec un seul bailleur, que ce soit lors de la signature du bail initial ou de son renouvellement. Ainsi, elles ont limité leur pouvoir de négociation auprès des locateurs, et elles n'ont pas eu l'assurance d'obtenir les meilleures conditions.

215 Pour 6 des 15 baux examinés, les entités ont négocié un nouveau bail ou un renouvellement de gré à gré avec un seul bailleur sans vérifier si d'autres locateurs pouvaient répondre à leurs besoins. Par ailleurs, lorsqu'il y a eu appel d'offres, nous avons observé des situations pour lesquelles les exigences des entités ont contribué à limiter la concurrence.

216 Par exemple, lors d'un appel d'offres public en 2008 pour trouver de nouveaux locaux, le Centre de réadaptation Le Bouclier, maintenant sous la gestion du CISSS de Lanaudière, a limité ses recherches de locaux à l'intérieur d'un périmètre très restreint, alors qu'autour de ce périmètre des solutions de location ou d'achat auraient pu être intéressantes. De plus, le CISSS a exigé de pouvoir disposer à tout moment d'une superficie additionnelle de 30 % adjacente à ses locaux. Une telle exigence, appliquée à un périmètre restreint, a considérablement limité la concurrence. Neuf années après la signature du bail, le CISSS n'a toujours pas utilisé la superficie additionnelle demandée, ce qui nous fait douter de la pertinence d'une telle exigence.

217 Un autre exemple est celui du bail du 1225, boulevard Daniel-Johnson Ouest à Saint-Hyacinthe, signé par le cégep de Saint-Hyacinthe en 2012 (voir le paragraphe 207). Pour recevoir une allocation du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), le cégep devait procéder par appel d'offres et fournir divers renseignements, dont une estimation des coûts de location. Pour obtenir cette estimation, il a sollicité une proposition auprès d'un locateur de la région. Cette proposition a été remise au MEES le 20 mars 2012. Le 27 mars, le cégep lançait son appel d'offres public; l'ouverture des soumissions était fixée au 19 avril et la livraison des locaux était prévue pour le 20 juillet 2012.

218 Deux locateurs ont présenté une offre, mais une seule répondait aux critères de l'entité, et celle-ci a été retenue par le cégep. Il s'agissait de l'offre du locateur que le cégep avait sollicité deux semaines avant le lancement de l'appel d'offres.

219 Une telle façon de faire entache la qualité du processus d'appel à la concurrence. Ainsi, le fait d'obtenir une proposition d'un locateur potentiel avant le lancement de l'appel d'offres confère un avantage à ce dernier. De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, un court délai contribue à restreindre la concurrence.

220 Enfin, lorsqu'une entité gouvernementale loue des locaux dans le secteur privé, elle doit prendre toutes les précautions nécessaires afin de ne pas se voir transférer les risques assumés normalement par le propriétaire. Une telle situation est survenue pour le bail du 4833, rue Sherbrooke Ouest à Montréal. La SAQ cherchait un local plus grand dans le même secteur depuis plusieurs années. En 2010, elle a accepté une **entente de type «tel quel»**, c'est-à-dire qu'elle a choisi d'assumer l'ensemble des coûts liés aux travaux de construction et d'aménagement du local. Le projet impliquait des coûts de transformation importants, estimés à 1,25 million de dollars. Comme il s'agissait d'un bâtiment d'un certain âge et qu'il y avait présence d'amiante dans plusieurs éléments de la structure, le coût des travaux d'aménagement s'est finalement élevé à 2,1 millions de dollars. La SAQ aurait pu mieux gérer les risques de ce bail, notamment en demandant une analyse plus approfondie de l'état des lieux avant la signature du bail et en limitant sa responsabilité à l'égard des travaux nécessaires.

Une entente de type «tel quel» est une entente selon laquelle les locaux sont loués dans leur état actuel, tels que vus.

221 Notons que la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles a réussi à négocier en 2016 des conditions financières intéressantes dans le cas d'un bail de 10 ans pour un centre de formation (2701, boulevard des Promenades à Sainte-Marthe-sur-le-Lac) en mettant en concurrence deux bailleurs. Dans ce cas, le bailleur retenu a assumé 100 % du coût des travaux d'aménagement (estimé à 1,5 million de dollars) et a offert un montant de 300 000 dollars pour couvrir les frais de déménagement de l'entité, et ce, tout en offrant un taux de loyer concurrentiel par rapport au marché.

Information aux instances décisionnelles

222 Un bail est un contrat qui engage les entités pour des sommes d'argent relativement importantes. Ainsi, les instances décisionnelles des entités doivent obtenir une information suffisante, fiable et présentée en temps opportun afin de prendre des décisions éclairées. Cette information doit permettre une juste appréciation des avantages, inconvénients et contraintes à prendre en considération. De plus, les décideurs doivent être en mesure de comparer l'offre avec les conditions du marché qui prévalent à ce moment.

223 Pour la moitié des baux examinés, l'information présentée aux décideurs lors de l'entente initiale ou du renouvellement du bail comportait quelques erreurs ou était incomplète, notamment quant à la comparaison des offres avec le taux du marché.

224 Par exemple, l'offre du propriétaire pour un bail au 2801, boulevard des Promenades à Sainte-Marthe-sur-le-Lac qui a été présentée aux membres du comité exécutif de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles était incomplète, notamment à l'égard du coût des travaux d'aménagement prévus. En effet, ceux-ci n'ont reçu aucune information écrite sur le coût de ces travaux qui devaient être réalisés dans le nouveau local. La commission scolaire a assumé des coûts de plus de 800 000 dollars pour l'emménagement d'un centre de formation professionnelle à cet endroit.

225 Dans un autre dossier, la même commission scolaire étudiait depuis mars 2009 plusieurs options pour la localisation de son centre administratif, dont la construction d'un nouveau bâtiment. Le bail du 430, boulevard Arthur-Sauvé à Saint-Eustache arrivait à échéance deux ans plus tard, soit le 30 juin 2011. En juin 2009, lors de la dernière séance de l'année du conseil des commissaires, ces derniers ont dû apprécier une offre révisée du bailleur, déposée séance tenante, et décider de l'acceptation ou non de cette offre, étant donné que celle-ci prenait fin le 30 juin. Ils devaient aussi lors de cette séance examiner une mise à jour des analyses financières pour le projet de construction, découlant d'une modification du règlement sur les emprunts apportée par le MEES. Compte tenu de l'importance financière de la décision qu'ils devaient prendre (plus de 10 millions de dollars), nous sommes d'avis que les décideurs n'ont pas eu suffisamment de temps pour analyser l'offre révisée et prendre leur décision.

226 Soulignons que l'offre révisée qui a été présentée aux commissaires mentionnait une réduction de loyer de l'ordre de 15 %, alors que, dans les faits, la réduction s'est plutôt avérée de l'ordre de 7 % au moment où le bail a pris effet en 2011.

227 Nous avons noté que, pour six baux, les entités n'ont pas effectué de démarches suffisantes pour comparer le taux de loyer offert avec celui du marché. Pour cette raison, nous considérons que l'information présentée aux instances décisionnelles était incomplète.

228 L'autorisation des baux est généralement donnée par les instances appropriées. En fait, nous n'avons observé que deux cas de renouvellement qui n'ont pas obtenu l'autorisation auprès de leur conseil d'administration, mais plutôt par d'autres comités qui relèvent d'eux. C'est le cas pour les deux renouvellements du bail du 1001, boulevard de Maisonneuve conclus par le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, en 2010 et 2011, et pour le renouvellement du bail du 1700, boulevard Laval, conclu par la CSST (aujourd'hui la CNESST) en 2010.

229 Par ailleurs, en 2010, le CISSS de Lanaudière a signé un bail au 1075, boulevard Firestone à Joliette pour une superficie de 4 360 mètres carrés, alors que le ministère avait donné son autorisation pour une superficie de 3 204 mètres carrés en 2004. Le CISSS a donc loué une superficie plus grande que celle autorisée par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Loyer de base et frais d'exploitation

230 Un bail type comprend notamment la durée du bail, la superficie louée et le loyer de base, auquel s'ajoutent habituellement le coût des taxes et les frais d'exploitation.

231 Le loyer de base payé pour les baux examinés est généralement comparable à celui du marché au moment de la signature du bail. Par ailleurs, pour 3 des 15 baux, il n'y a pas eu d'ajustement des frais d'exploitation par rapport aux frais réels du locateur depuis plus de 10 ans.

232 Pour les baux examinés, la clause des frais d'exploitation varie d'un secteur d'activité à l'autre et les façons de faire correspondent à ce que l'on peut observer dans le secteur immobilier. Il est également de pratique courante de revoir ces frais après un certain temps, particulièrement lorsque ceux-ci sont indexés sur une longue période, afin de s'assurer de payer le juste prix. Pour trois baux, il n'y a pas eu d'ajustement par rapport aux frais réels du locateur depuis plus de 10 ans. Voici ce que nous avons observé.

Bail	Ajustement des frais d'exploitation
1001, boulevard de Maisonneuve Montréal	Aucun ajustement depuis 2005 et, selon les clauses du bail, aucun ajustement prévu jusqu'en 2021
8550, boulevard Newman Montréal	Frais d'exploitation indexés depuis 2001 sans qu'il y ait eu d'ajustement aux frais réels du locateur
1075, boulevard Firestone Joliette (SAAQ)	Aucun ajustement aux frais réels depuis 2007

Renouvellement du bail au 1199, rue De Bleury

233 Nous présentons de façon distincte le renouvellement, en 2007, du bail du 1199, rue De Bleury à Montréal par la CNESST³ (à l'époque la CSST). Ce bail a été porté à notre attention, car il comportait des caractéristiques particulières.

234 Certains des propriétaires de cet immeuble sont des compagnies basées à l'étranger dont il ne nous a pas été possible de connaître les principaux actionnaires. La Commission y loge son bureau de Montréal depuis 1980. Elle est la seule locataire de l'immeuble, à l'exception d'un restaurant au rez-de-chaussée.

235 Ces locaux ont fait l'objet de deux baux successifs pendant la période couverte par nos travaux. Le premier, d'une durée de 20 ans, couvrait la période du 1^{er} septembre 1994 au 31 août 2014. Bien avant la fin de ce bail, soit en 2007, la Commission et le représentant des propriétaires ont signé un nouveau bail avec de nouvelles conditions, mettant ainsi fin prématurément au bail qui devait échoir en 2014. Ce nouveau bail s'étend du 1^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2029. Il est d'une durée de 22 ans.

236 En 2007, la Commission a renouvelé son bail de façon anticipée pour une durée de 22 ans sans obtenir des avantages suffisants pouvant justifier cette décision. Qui plus est, le renouvellement de ce bail, d'une valeur totale de 110 millions de dollars, a été fait de façon expéditive et approuvé par un comité administratif composé uniquement de deux administrateurs de la Commission, pendant qu'un président intérimaire était en fonction.

3. Le 1^{er} janvier 2016, la Commission des normes du travail, la Commission de l'équité salariale et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se sont regroupées pour former la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Modalités du renouvellement

237 À l'automne 2006, le représentant des propriétaires de l'immeuble a contacté la Commission pour prolonger le bail d'au moins 10 ans. Le bail qui liait la Commission et le propriétaire du 1199, rue De Bleury à l'époque était pourtant encore valide pour 8 ans. Dans un document administratif, la Commission mentionne « qu'elle n'a pas de besoins spécifiques à ce moment », mais ajoute « qu'une prolongation peut se faire si la Commission peut bénéficier de certains avantages, comme ce serait le cas pour le propriétaire ».

238 À l'automne 2007, la Commission a accepté une nouvelle proposition du propriétaire. Voici les principaux éléments de cette proposition.

Nouveau bail (du 1 ^{er} janvier 2008 au 31 octobre 2029)	110 millions de dollars
Crédit pour des travaux d'aménagement	2 millions de dollars
Réduction des frais d'exploitation	3 millions de dollars
Travaux de réfection à être effectués par le bailleur	3 à 4 millions de dollars
Clause de rétrocession	Jusqu'à 1 685 mètres carrés, soit près de 10 % de la superficie totale, sur avis de 12 mois plutôt que de 24 mois

239 Le renouvellement anticipé du bail n'a pas été fait à l'avantage de la Commission. Ceci s'explique par différents facteurs, notamment une allocation d'aménagement inférieure à ce qui était offert sur le marché en 2007 d'un montant estimé à 3 millions de dollars.

240 Sur la base des documents qui nous ont été fournis, l'analyse financière effectuée par la Commission n'était pas complète et suffisamment rigoureuse pour appuyer la décision d'un renouvellement anticipé pour une période additionnelle de 15 ans. À notre avis, la Commission aurait dû mieux considérer certains éléments de la transaction, notamment la condition du bâtiment.

241 Sachant qu'aucune rénovation majeure n'y avait été effectuée depuis 30 ans et bien au fait de la présence d'amiante dans le bâtiment, la Commission aurait dû exiger de meilleures garanties de la part du propriétaire quant au maintien en état du bâtiment. Déjà en 2004-2005, la Commission avait en main des rapports montrant la présence d'amiante dans plusieurs éléments de la structure, ce qui impliquait nécessairement des travaux de décontamination avant d'entreprendre toute rénovation majeure. D'ailleurs, depuis 2014, 4 étages de l'aile B de l'édifice sont inoccupés en raison de travaux inachevés. La Commission continue d'assumer des frais de loyer et d'exploitation pour ces locaux, estimés à 550 000 dollars par année. De plus, une partie de son personnel occupe des locaux dans un autre édifice pour lesquels elle assume des frais de location.

242 Par ailleurs, l'allocation de 2 millions de dollars accordée par le bailleur pour effectuer des travaux d'aménagement s'avère insuffisante. L'entité n'a pas comparé la valeur de cet incitatif avec ceux versés à l'époque pour des bâtiments comparables et pour une durée de bail aussi longue. Or, ce type d'allocation d'aménagement est une pratique courante dans les baux commerciaux, et nous estimons que l'allocation financière offerte par un bailleur dans un marché concurrentiel au moment de la signature du bail s'élevait à environ 5 millions de dollars. Il y a donc un manque à gagner d'un montant estimé à 3 millions pour la Commission.

243 De plus, lors de la présentation du projet de bail au comité administratif, le 16 octobre 2007, l'impact de la diminution des frais d'exploitation a été surévalué de 1,5 million. En effet, l'entité a présenté une économie de 3 millions de dollars correspondant à une diminution des frais d'exploitation sur une période de 12 ans, soit de 2008 à 2020, alors qu'il fallait calculer l'économie sur 6 ans, soit jusqu'à la fin du bail initial, en 2014. En outre, malgré cette diminution des frais d'exploitation par rapport au bail initial qui couvrait la période de 1994 à 2014, la Commission paie encore, en 2018, des frais d'exploitation supérieurs à ceux d'immeubles comparables dans le même secteur de la ville de Montréal.

Approbation du renouvellement

244 Le bail a été renouvelé sept ans avant son échéance, alors qu'un président intérimaire était en fonction, et ce, très peu de temps avant l'arrivée d'un nouveau dirigeant. Dans un tel contexte, l'approbation de ce renouvellement, qui engageait la Commission pour un montant de 110 millions de dollars, par le comité administratif composé uniquement de deux membres du conseil d'administration est difficilement justifiable d'un point de vue de la saine gestion des fonds publics.

245 Le 16 octobre 2007, le comité administratif, formé de deux membres du conseil d'administration, approuve la conclusion d'un nouveau bail liant la Commission jusqu'au 31 octobre 2029 et autorise le vice-président à l'administration à signer le bail. Ce dernier était aussi président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire. Le bail est signé en décembre 2007 par le vice-président à l'administration. Cette décision de renouvellement est précipitée compte tenu du contexte qui prévalait à ce moment, de l'arrivée d'un nouveau président, et ce, en considérant qu'il s'agissait de renouveler le bail sept ans avant son échéance. Voici la chronologie des événements du renouvellement de ce bail.

Date	Description
7 août 2006	Réal Bisson est nommé président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire.
17 septembre 2007	Richard Verreault devient président du conseil d'administration et chef de la direction de façon intérimaire. Il occupe également le poste de vice-président à l'administration.
16 octobre 2007	Le comité administratif, formé de deux membres du conseil d'administration, approuve le renouvellement du bail et autorise le vice-président à l'administration à signer le nouveau bail.
7 novembre 2007	Luc Meunier est nommé président du conseil d'administration et chef de la direction. Il entre en fonction le 26 novembre 2007.
19 décembre 2007	Le nouveau bail est signé par Richard Verreault, à titre de vice-président à l'administration.
Juin à décembre 2007	Selon de l'information verbale obtenue, ce dossier aurait été abordé à une réunion du conseil d'administration. Toutefois, il n'y a aucune mention du renouvellement de ce bail dans les procès-verbaux des cinq réunions du conseil d'administration qui ont eu lieu durant cette période.

²⁴⁶ Selon le règlement de régie interne de la Commission en vigueur en 2007, le comité administratif était habilité à autoriser la signature de baux de plus de 75 000 dollars. Toutefois, selon ce même règlement, ce comité n'était pas autorisé à prendre des engagements financiers supérieurs à 1 million de dollars. Au-delà de ce montant, ce pouvoir revenait au conseil d'administration de la Commission. Dans le cas du renouvellement de 2007, l'engagement financier est estimé à 110 millions de dollars.

²⁴⁷ Ainsi, nous sommes d'avis que, considérant la durée du bail, l'ampleur de l'engagement financier, de même que la situation d'intérim du dirigeant de la Commission en octobre 2007, le renouvellement du bail aurait dû obtenir de manière officielle l'aval du nouveau président et être approuvé par le conseil d'administration, ce qui n'a pas été fait. Soulignons que l'entité a modifié son règlement de régie interne depuis le 30 juin 2015 et que c'est maintenant le conseil d'administration qui approuve les décisions relatives à la gestion immobilière.

Suivi des clauses du bail

248 Le suivi par la Commission des clauses du bail du 1199, rue De Bleury a manqué de rigueur, particulièrement à l'égard du partage des coûts pour les travaux d'aménagement entre elle et le bailleur.

249 Selon une entente survenue en décembre 2012, entre la Commission et le propriétaire du 1199, rue De Bleury, le coût de certains travaux devait être partagé entre le locataire et le bailleur. En 2013, la Commission a assumé 100 % de certains de ces coûts, alors qu'une partie de ceux-ci aurait dû lui être remboursée par le bailleur. D'ailleurs, à la suite de nos travaux au printemps 2018, la Commission a fait une demande de remboursement de près de 100 000 dollars au gestionnaire de l'immeuble pour des travaux effectués durant cette période.

250 Par ailleurs, entre 2008 et 2015, la Commission a effectué des déboursés pour des travaux d'aménagement totalisant près de 750 000 dollars. Elle aurait pu éviter des déboursés de 700 000 dollars, si elle avait appliqué le coût de ces travaux au solde inutilisé du crédit d'aménagement qui lui avait été consenti par le propriétaire au moment du renouvellement. De plus, à plusieurs reprises, l'autorisation des dépenses pour les travaux d'aménagement (liés à l'allocation de 2 millions de dollars) n'était pas conforme au plan de délégation de signature de l'entité. Par exemple, en 2013, un chef de service a approuvé des travaux de 345 000 dollars, alors qu'une telle dépense aurait dû être approuvée par le comité administratif.

Pistes d'amélioration

251 Les pistes d'amélioration suivantes s'adressent aux entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures.

- 1 Favoriser une gestion optimale des baux, notamment par une planification des interventions en temps opportun et une révision des besoins au moment du renouvellement.**
- 2 Solliciter la concurrence plus fréquemment afin de renforcer le pouvoir de négociation de l'entité pour qu'elle puisse obtenir les conditions les plus avantageuses pour ses baux.**
- 3 Fournir aux instances de gouvernance une information fiable et suffisante afin qu'elles puissent exercer adéquatement leur rôle à l'égard de la gestion des locaux.**

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que la SQI a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

« La Société québécoise des infrastructures accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général.

« D'emblée, la Société tient à préciser que l'ensemble des lacunes soulevées par le Vérificateur général concernent des activités qui se sont déroulées sur une période antérieure au dévoilement, en avril 2018, de la Vision immobilière du gouvernement du Québec.

« L'esprit de certaines recommandations, de même que l'amélioration de façons de faire prônées par le Vérificateur général s'inscrivent directement en lien avec la Vision. Ces pistes d'action consistent notamment à :

- Hausser progressivement la part des espaces de bureaux gouvernementaux en propriété - et réduire par le fait même les baux de location ainsi que les frais d'exploitation et les contrats d'aménagements qui en découlent;
- Améliorer la démarche de location d'espaces - et faire plus régulièrement appel à la concurrence pour mieux profiter des occasions du marché;
- Renforcer la capacité de la Société à s'assurer du respect des orientations gouvernementales en matière immobilière - recentrer à cet effet les relations de services entre la Société et les ministères et organismes clients;
- Améliorer la planification à long terme du parc immobilier de la Société - réaliser une planification sur 10 ans des besoins immobiliers des ministères et organismes et précéder à leur révision annuelle.

« Par ailleurs, la Société tient à souligner des résultats positifs quant à la gestion ses baux. Comme mentionné par le Vérificateur général, un rapport d'analyse indépendant réalisé en 2017 conclut que le taux de loyer de 88 % des baux de la SQI est en dessous du marché.

« Malgré ces résultats positifs, la Société est déterminée dans la poursuite de l'amélioration de ses pratiques et de ses processus et est pleinement engagée à l'égard de la mise en œuvre de la Vision.

« En terminant, certaines des activités immobilières examinées par le Vérificateur général, en l'occurrence les renouvellements anticipés de trois baux, se sont déroulées au cours des années 2004 à 2006. La Société abonde dans le même sens que le Vérificateur général à l'effet que l'expertise de la Société immobilière de l'époque n'a pas pleinement joué son rôle et que les décisions finales ont été prises sans que les spécialistes de la Société immobilière aient pu effectuer les analyses appropriées. »

Commentaires de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

« La CNESST prend acte et accueille les constatations du Vérificateur général. Elle est heureuse de souligner que les processus d'approbation ont depuis été modifiés. Ainsi :

- Les dossiers de gestion immobilière sont sous l'autorité du conseil d'administration et systématiquement examinés en temps opportun par le Comité immobilier (comité du conseil d'administration) afin qu'il formule une recommandation, laquelle est soumise au Conseil d'administration pour décision.
- Selon la réglementation maintenant en vigueur, l'information déposée à ces instances décisionnelles doit être suffisante et fiable.
- La CNESST a mis en place des processus et renforcé les contrôles visant l'obtention de prix justes et compétitifs pour la réalisation de travaux ou la négociation de baux.
- Depuis la création de la CNESST, des modifications au Code d'éthique et de déontologie des administrateurs publics et des règles strictes de conflits d'intérêts ont été apportés, font en sorte qu'aucune situation similaire ne pourrait survenir aujourd'hui. »

Commentaires du Cégep de Saint-Hyacinthe

« Dans le réseau collégial, la gestion des espaces est conditionnée par le nombre de demandes d'admission au 1^{er} mars et les périodes disponibles de construction hors session. En mars 2012, 4 500 étudiants avaient effectué une demande d'admission, alors que le devis scolaire autorisé par le ministère était prévu pour 2 900 étudiants. Dans ces circonstances, et considérant que cette importante croissance de la clientèle étudiante avait débuté en 2007, la situation devenait urgente. Le Cégep de Saint-Hyacinthe attendait, du ministère, une autorisation pour obtenir des espaces supplémentaires en mars 2012, mais cette dernière a été octroyée en juillet 2012, dans un contexte de grève étudiante. Notons que le Cégep de Saint-Hyacinthe a fait le choix, pour maximiser la concurrence, d'effectuer un appel d'offres public plutôt que sur invitation, même si ce mode de sollicitation n'était pas obligatoire en vertu des loi et règlements. »

Commentaires de la Société des alcools du Québec

«La Société des alcools du Québec a pris connaissance et accueille favorablement les constats du Vérificateur général visant à parfaire certaines de ses pratiques relativement à la gestion de ses baux immobiliers. La SAQ, à titre de commerce de détail, doit s'assurer d'identifier les zones offrant le meilleur potentiel commercial et répondant le mieux aux besoins de ses clients notamment relativement à l'achalandage, à la visibilité et à l'accessibilité de ses succursales tout en s'intégrant au parcours naturel de sa clientèle. Ainsi, la SAQ vise à implanter ses succursales au bon endroit et au bon moment pour servir sa clientèle. Par ailleurs, la SAQ gère 410 succursales dans son réseau et elle négocie tous ses baux afin de s'assurer d'obtenir le meilleur prix. Notons que seulement une succursale a fait l'objet de commentaires par le Vérificateur général.»

Commentaires du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

«Nous prenons acte du rapport et des éléments relatés concernant notre établissement.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Baux sélectionnés parmi ceux gérés par la Société québécoise des infrastructures
- Annexe 3** Baux sélectionnés parmi ceux gérés par des entités publiques non assujetties à la Société québécoise des infrastructures
- Annexe 4** Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux
- Annexe 5** Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de l'éducation
- Annexe 6** Présidents-directeurs généraux et vice-présidents responsables de la gestion des baux à la Société de 1999 à 2018

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux	MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	SAQ	Société des alcools du Québec
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	SQI	Société québécoise des infrastructures

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances, pour la Société québécoise des infrastructures et pour les autres organismes visés par notre audit, qui sont exposés ci-après.

Un premier rapport portant sur la vente d'immeubles par la SQL a été publié en novembre 2017. Le présent rapport répond aux autres objectifs de notre mission d'audit.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
SQL S'assurer que la SQL réalise la vente de ses biens immobiliers en s'appuyant sur une planification rigoureuse des besoins de locaux de ses clients, dans une perspective économique à long terme et conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion.	■ La décision de vendre s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant que cette décision est la meilleure solution à long terme pour la SQL et ses clients. ■ La vente, y compris celle assortie d'un bail, est planifiée et réalisée conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment à l'égard : — de la connaissance de l'état du bien mis en vente ; — du choix du mode d'appel à la concurrence ; — de la sélection des acquéreurs potentiels ; — de l'attribution du contrat ; — de la gestion et du suivi des clauses contractuelles. ■ Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes permettent aux responsables de la Société, notamment à son conseil d'administration, d'obtenir l'information pour prendre des décisions éclairées en temps opportun.

S'assurer que la SQL gère ses baux en s'appuyant sur une planification rigoureuse à long terme des besoins de locaux de ses clients, et ce, avec un objectif d'économie et en respectant la réglementation, ses règles de régie interne et les saines pratiques de gestion.

- La solution proposée s'appuie sur une planification rigoureuse de l'utilisation des locaux de son parc immobilier à long terme et repose sur une analyse financière et qualitative des options possibles démontrant qu'il s'agit du meilleur choix pour la SQL et ses clients.
- Les baux sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, notamment :
 - l'appel à la concurrence est privilégié (le recours au contrat de gré à gré est justifié, le cas échéant) ;
 - les besoins sont clairement définis et communiqués aux locateurs potentiels ;
 - l'information transmise aux responsables, notamment aux membres de la haute direction et à ceux du conseil d'administration, leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun ;
 - les conditions des baux sont celles communiquées aux locateurs potentiels ;
 - les clauses des baux respectent les conditions du marché (les écarts sont justifiés, le cas échéant).
- Un suivi rigoureux est effectué à l'égard des clauses des baux, principalement des clauses qui s'appliquent au loyer, à la durée du bail, à son renouvellement et aux conditions spéciales à incidence financière, ainsi qu'à l'égard des travaux d'aménagement prévus lors de la conclusion de nouveaux baux.

S'assurer que la SQL gère les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction sélectionnés en respectant la réglementation, ses règles de régie interne ainsi que les saines pratiques de gestion.

- Les contrats sont conclus conformément à la réglementation, à ses règles de régie interne et aux saines pratiques de gestion, entre autres :
 - des mesures sont prises pour favoriser l'obtention du meilleur prix, notamment :
 - une estimation rigoureuse des travaux à accomplir est effectuée,
 - les écarts entre la soumission du fournisseur et l'estimation de la Société sont justifiés ;
 - les biens et les services attendus, ainsi que les prix et les modalités de suivi sont précisés dans le contrat ;
 - les approbations requises sont obtenues au moment opportun.
 - Un suivi rigoureux des clauses contractuelles est effectué, entre autres à l'égard de la livraison des biens et des services ainsi que des coûts.
-

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Autres organismes visés par l'audit S'assurer que l'organisme gère les baux sélectionnés avec un objectif d'économie, en respectant les règles et en appliquant les saines pratiques de gestion.	■ Les baux sont conclus conformément aux règles et aux saines pratiques de gestion, notamment : – l'appel à la concurrence est privilégié (le recours au contrat de gré à gré est justifié, le cas échéant) ; – les besoins sont clairement définis et appuyés par une analyse complète et suffisamment documentée ; – l'information transmise aux responsables, notamment aux membres de la haute direction et aux responsables de la gouvernance, leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun ; – les clauses des baux respectent les conditions du marché (les écarts sont justifiés, le cas échéant). ■ Un suivi rigoureux est effectué à l'égard des clauses des baux, principalement des clauses qui s'appliquent au loyer, à la durée du bail, à son renouvellement et aux conditions spéciales à incidence financière, ainsi qu'à l'égard des travaux d'aménagement prévus lors de la conclusion de nouveaux baux.
S'assurer que l'organisme gère les contrats de travaux d'aménagement sélectionnés en respectant les règles et en appliquant les saines pratiques de gestion.	■ Les contrats sont conclus conformément aux règles et aux saines pratiques de gestion, entre autres : – des mesures sont prises pour favoriser l'obtention du meilleur prix, notamment : • une estimation rigoureuse des travaux à accomplir est effectuée, • les écarts entre la soumission du fournisseur et l'estimation de la Société sont justifiés ; – les biens et les services attendus, ainsi que les prix et les modalités de suivi sont précisés dans le contrat ; – les approbations requises sont obtenues au moment opportun. ■ Un suivi rigoureux des clauses contractuelles est effectué, entre autres à l'égard de la livraison des biens et des services ainsi que des coûts.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 juin 2018. Il présente nos conclusions à l'égard de la gestion des baux et des contrats d'aménagement conclus entre les organismes gouvernementaux et les entreprises⁴ de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff, pour la période de janvier 2003 à juin 2017.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des différentes entités que nous avons auditées. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2017 à mai 2018. Même s'ils portent sur des baux et des contrats d'aménagement conclus entre le 1^{er} janvier 2003 et le 30 juin 2017, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Méthode d'échantillonnage

Pour les entités assujetties à la SQL, nous avons sélectionné 19 baux et 31 contrats à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques. Parmi les 19 baux, 10 ont été conclus avec des entreprises liées à Marc Bibeau ou Georges Gantcheff. Pour les neuf autres baux, cinq ont été sélectionnés parce qu'ils présentaient des éléments particuliers et quatre parce qu'ils ont été conclus récemment. Parmi les 31 contrats d'aménagement, 21 ont été conclus avec des entreprises liées à Marc Bibeau ou à Georges Gantcheff. Les 10 autres contrats d'aménagement ont été conclus avec d'autres propriétaires et ont été sélectionnés en vue d'auditer les façons de faire des deux dernières années.

Pour les organismes publics qui ne sont pas tenus de transiger avec la SQL, à savoir les entités du réseau de la santé et des services sociaux, celles du réseau de l'éducation et certaines sociétés d'État, nous avons sélectionné 15 baux et aucun contrat d'aménagement.

Pour la sélection des baux, nous avons d'abord déterminé parmi les 167 entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, lesquels étaient le plus susceptible d'avoir signé des baux avec Marc Bibeau ou Georges Gantcheff. Le même exercice a aussi été réalisé pour les 60 sociétés d'État. Nous avons retenu 72 entités potentielles auxquelles nous avons demandé de nous transmettre la liste de tous leurs baux conclus durant la période auditée. À partir de ces listes, nous avons identifié 26 baux conclus avec les entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff. Parmi ces 26 baux, nous en avons sélectionné 15 à l'aide d'un choix raisonné selon certains critères non statistiques, tels que l'importance financière et la période couverte par le bail.

4. Les entreprises considérées sont celles dans lesquelles Marc Bibeau ou Georges Gantcheff détiennent un intérêt majoritaire ou sont un des administrateurs.

Limitation des travaux

Nos travaux couvrent une période allant de 2003 à 2017. Il est à noter qu'à l'exception de certains documents de nature plus officielle (baux, procès-verbaux ou résolutions), la plupart des documents de travail antérieurs à 2008 ont été détruits, en conformité avec les politiques de conservation de documents des entités auditées. Ainsi, pour la période antérieure à 2008, beaucoup de documents relatifs à l'analyse des besoins, aux analyses financières ou aux diverses correspondances entre les locataires et les bailleurs sont absents.

À cette difficulté s'ajoutent les réorganisations administratives et les mouvements de personnel survenus au cours de la période auditée, qui ont pu affecter la capacité des entités à retracer les documents que nous demandions, et ce, particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des baux signés par les entités pour la période auditée, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Baux sélectionnés parmi ceux gérés
par la Société québécoise des infrastructures

Adresse de l'immeuble	Année d'occupation initiale ¹	Période du bail examiné	Nature	Négociation			Volets pour lesquels des lacunes ont été constatées				
				Option	Gré à gré	Appel d'offres public	Analyse des options	Analyse financière	Analyse de marché	Contrôle des frais d'exploitation	Autorisation par le CA ²
Baux de Marc Bibeau											
3100, boul. Laframboise, Saint-Hyacinthe	1980	2014-2019	Option	√				√	√	√	s. o.
3225, av. Cusson, Saint-Hyacinthe	2010	2010-2015	Bail initial		√			√	√	√	s. o.
		2015-2020	Option	√				√	√	s. o.	
3225, av. Cusson, Saint-Hyacinthe	2011	2011-2016	Bail initial			√			√	√	s. o.
		2016-2021	Option	√				√	√	√	s. o.
40, rue Gauthier, Joliette	2001	2008-2013 ³	Option	√			√	√	√	√	s. o.
40, rue Gauthier, Joliette	2001	2008-2013 ³	Option	√			√	√	√	√	s. o.
1355, rue Daniel-Johnson O., Saint-Hyacinthe	2002	2013-2018	Option	√				√	√	√	s. o.
Baux de Georges Gantcheff											
500, place d'Armes, Montréal	2000	2009-2017 ⁴	Option	√				√	√	√	s. o.
500, place d'Armes, Montréal	2013	2013-2018	Bail initial		√			√	√	√	√
1700, boul. Laval, Laval	2014	2014-2019	Bail initial			√					s. o.
1055, boul. René-Lévesque E., Montréal	1999	2010-2015	Renouvellement		√					√ ⁵	√
Autres propriétaires ⁶											
710, place D'Youville, Québec	1990	2011-2025	Renouvellement		√		√	√	√	√	√
380, rue Saint-Antoine, Montréal	1992	2018-2027	Renouvellement		√		√	√			
35, rue de Port-Royal E., Montréal	2011	2016-2021	Option	√				√		√ ⁵	√
35, rue de Port-Royal E., Montréal	2011	2016-2021	Option	√				√		√ ⁵	s. o.
1005, chemin Sainte-Foy, Québec	1990 ⁷	2004-2014	Renouvellement		√				√	√	
		2014-2019	Option	√			√	√	√	√	√
5199, rue Sherbrooke E., Montréal	2007	2017-2027	Renouvellement		√		√	√		√	

1. Information provenant du bail le plus ancien fourni par la SQI. Il est possible que la SQI ait été locataire de l'immeuble avant cette période.
2. Selon la directive de la SQI, les contrats de location d'immeuble doivent être autorisés par le conseil d'administration lorsque le loyer cumulatif total excède 5 millions de dollars ou que le loyer annuel excède 2 millions de dollars. Cette directive prévoit également qu'un contrat de location d'immeuble conclu autrement qu'à la suite d'un appel d'offres requiert l'autorisation du dirigeant de la Société, mis à part quelques exceptions.
3. Ce bail se renouvelle d'année en année depuis son échéance.

4. Ce dossier inclut trois avenants pour prolonger le bail sur une période totale de deux ans puisque l'immeuble dans lequel l'organisme devait déménager était toujours en rénovation.
5. Le bail comprend une clause qui permet l'ajustement périodique des frais d'exploitation en fonction des frais réellement encourus par le propriétaire. Aucune évaluation des frais d'exploitation n'a été faite comme prévu dans le bail.
6. La sélection comprend des baux qui présentaient des éléments particuliers ou qui avaient été conclus récemment. Elle ne comprend pas les trois renouvellements anticipés traités distinctement dans la section 2.1.
7. Cette information provient d'une orientation immobilière.

Annexe 3 Baux sélectionnés parmi ceux gérés par des entités publiques
non assujetties à la Société québécoise des infrastructures

Nom de l'entité	Adresse de l'immeuble	Période des baux		Négociation			Volets pour lesquels des lacunes ont été constatées				
				Option	Gré à gré	Appel d'offres public	Analyse des besoins	Appel à la concurrence	Information aux instances décisionnelles	Analyse du marché	Autorisation par les instances décisionnelles
Baux de Marc Bibeau											
Cégep de Saint-Hyacinthe, centre de formation	1225, rue Daniel-Johnson O. Saint-Hyacinthe	2012-2017, bail initial 2017-2022, renouvellement			√	√	√	√		√	
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles, centre de formation	350, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	2001-2016, bail initial			√		√		√	√	
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre administratif	430, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	1993, année d'occupation initiale 2004-2011, renouvellement 2011-2021, renouvellement			√ √		√		√		
CISSS des Laurentides, unité de médecine familiale	57, boul. Industriel Saint-Eustache	2014-2024, bail initial				√	√	√		√	
CISSS de Lanaudière, centre de réadaptation	1075, boul. Firestone, Joliette	2009-2019, bail initial				√		√	√	√	
SAQ, succursale	460, boul. Arthur-Sauvé Saint-Eustache	2017-2032, bail initial			√						
SAQ, succursale	975, boul. Firestone, Joliette	2002-2017, bail initial 2017-2019, renouvellement			√ √						
SAAQ, point de service	1075, boul. Firestone, Joliette	2006-2010, bail initial 2011-2015, option 2016-2019, option		√ √		√					
Baux de Georges Gantcheff											
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre de formation	2801, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2012-2017, bail initial 2017-2022, renouvellement			√ √		√	√	√	√	
Commission scolaire de la Seigneurie des Mille-Îles, centre de formation	2701, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2016-2026, bail initial			√						
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, institut universitaire	1001, boul. de Maisonneuve E. Montréal	1979, année d'occupation initiale 2005-2010, renouvellement 2010-2011, renouvellement 2011-2016, renouvellement 2016-2022, renouvellement			√ √ √ √		√	√	√	√	
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, CLSC	8550, boul. Newman, Montréal	2001-2011, bail initial 2011-2014, renouvellement 2014-2016, renouvellement 2016-2018, renouvellement			nd √ √ √		√	√		√	
CNESST, centre administratif	1700, boul. Laval, Laval	1982, année d'occupation initiale 2001-2011, renouvellement 2011-2021, renouvellement			√ √			√		√	
SAQ, succursale	2851, boul. des Promenades Sainte-Marthe-sur-le-Lac	2016-2026, bail initial				√					
SAQ, succursale	4833, rue Sherbrooke O. Montréal	2010-2025, bail initial			√		√		√		

Annexe 4 Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de la santé et des services sociaux

Règlement	Obligations
Règlement sur la location d'immeubles par les établissements publics et les agences (version nov. 2017)	1. Le règlement s'applique aux établissements publics et aux agences visés dans la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i> et contient les normes, les conditions et la procédure à suivre par ces personnes morales, pour conclure un contrat de location d'immeuble par lequel elles acquièrent le droit de jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble. [...] 3. L'approbation du ministre est requise pour toute location d'immeuble par une agence. 4. Pour obtenir l'autorisation requise en vertu de l'article 263 de la Loi, l'établissement public doit soumettre à son agence un projet de location exposant tous les motifs de ce projet et indiquant clairement tous les détails du programme fonctionnel et technique envisagé. Il en est de même pour tout projet de location qui doit être soumis au ministre pour approbation. Le projet soumis doit notamment : 1° spécifier s'il s'agit d'un renouvellement de bail, de la location de locaux supplémentaires ou d'un changement d'emplacement ; 2° faire état des recherches effectuées quant à la disponibilité d'un immeuble public ou parapublic pouvant répondre aux besoins du requérant ; 3° fournir les délimitations du périmètre de recherche envisagé, lequel doit respecter les règlements de zonage en vigueur et être suffisamment étendu pour susciter une saine concurrence ; 4° fournir le détail des exigences spécifiques des aménagements envisagés ; 5° fournir le calcul de la superficie principale de la location projetée, et indiquer la durée de location recherchée ; 6° estimer le coût annuel du loyer à payer et indiquer son mode de financement ainsi que, le cas échéant, le coût et le mode de financement des dépenses supplémentaires ou de fonctionnement que le projet comporte ; [...] 7. Sauf dans les cas mentionnés à l'article 8, un requérant doit toujours solliciter des propositions de location par appel d'offres. 8. Un requérant peut ne pas procéder par appel d'offres dans les cas suivants : 1° lorsqu'il désire louer un local dans un immeuble public ou parapublic ; 2° lorsque, à l'approche de l'expiration d'un contrat de location à durée fixe, il désire continuer d'occuper les lieux et négocier les modalités d'un nouveau contrat, pourvu qu'il utilise la formule type de contrat édictée, le cas échéant, pour le genre de location en cause ; 3° lorsqu'il s'agit de la location d'une superficie principale additionnelle dans un immeuble dont une partie est déjà louée par lui ; 4° lorsqu'il s'agit de la location d'espaces de stationnement ; [...] 6° lorsqu'il s'agit d'un cas d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est compromise et que tout délai occasionné pour l'obtention de propositions lui serait préjudiciable, pourvu que la durée du contrat de location n'excède pas 1 an.

Annexe 5 Réglementation relative aux baux pour les organismes du réseau de l'éducation

Règles budgétaires
pour les commissions
scolaires
(version 2017-2018)
Volet fonctionnement
MESURE 30145 —
POUR LA LOCATION
D'IMMEUBLE

1. La superficie louée reconnue en vue d'une allocation et jugée nécessaire pour combler, sur une base temporaire, un besoin de classes, de locaux à des fins administratives ou de résidences pour enseignants sera établie en fonction des superficies normalisées par le Ministère pour des locaux de même nature. Les coûts liés à toute superficie supplémentaire seront assumés par la commission scolaire.
2. La commission scolaire devra justifier son choix de location par une étude comparative des coûts. Toutefois, pour les locaux modulaires, le coût retenu sera celui obtenu à la suite d'un appel d'offres auprès d'au moins trois soumissionnaires. Le résultat de ces appels d'offres devra faire partie intégrante de la demande d'allocation.
3. Les améliorations locatives peuvent être admissibles à une allocation, à la condition que la commission scolaire en démontre le besoin et qu'elle ait obtenu du Ministère une autorisation de principe avant de procéder aux travaux. Ces améliorations locatives devront répondre à des normes minimales acceptables, compte tenu de la nature temporaire du besoin.
4. L'allocation est établie en fonction des ressources financières disponibles. La priorité est accordée aux classes pour élèves de la formation générale des jeunes. Pour être admissible, une demande d'ajout d'espace doit avoir été présentée dans le cadre du Plan québécois des infrastructures afin que le Ministère puisse analyser les besoins présentés par la commission scolaire et les reconnaître le cas échéant.
[...]
6. Concernant les demandes relatives à des espaces réservés aux cours en formation professionnelle, la priorité sera accordée en fonction des besoins de main-d'œuvre à l'adéquation formation-emploi. De plus, le financement de la location d'immeubles ne peut faire partie d'un protocole d'entente conclu entre le Ministère et un organisme.
7. Dans tous les cas de location d'immeubles ou de locaux modulaires, la commission scolaire devra obtenir une autorisation préalable du Ministère. Cette autorisation sera accordée si aucune autre solution ne peut être envisagée, conformément aux normes de la mesure 50511 – Ajout d'espace pour la formation générale. Lorsque la demande est associée à une demande d'ajout d'espace présentée dans le cadre de la mesure 50511 – Ajout d'espace pour la formation générale et que des coûts de location de locaux modulaires sont nécessaires à la réalisation de ce même projet, le coût de la location de locaux modulaires doit faire partie intégrante du projet d'ajout d'espace présenté.
8. La commission scolaire doit, chaque année, transmettre le formulaire de demande d'allocation pour bénéficier de cette mesure. La date limite pour la transmission des demandes au Ministère est fixée au 31 décembre de chaque année pour permettre au Ministère d'analyser les demandes, de les prioriser et d'attribuer les allocations afférentes.

Le régime budgétaire
et financier des cégeps
(version 2017-2018)
Annexe B002

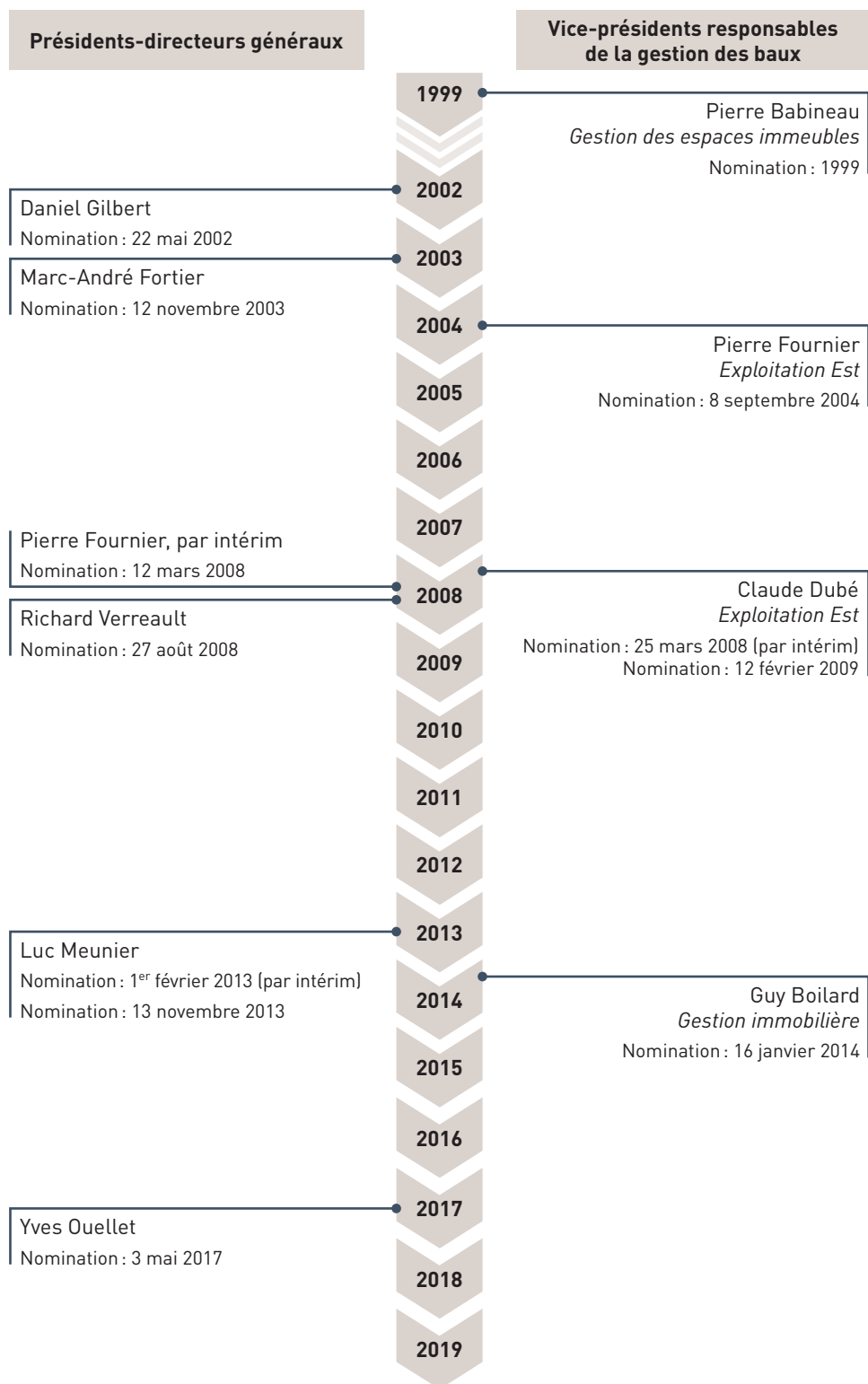
11. Dans le cas des superficies louées à un tiers, lorsqu'il s'agit d'un organisme sans but lucratif ou public, une partie des superficies peut être reconnue aux fins de financement par le Ministère à titre de compensation lorsque le loyer que perçoit le cégep est inférieur au montant d'allocation qu'il aurait reçu si cette superficie n'était pas louée.
12. Tout projet d'acquisition d'immeuble ou de construction qui a pour effet de majorer les superficies du cégep doit, préalablement à sa réalisation, avoir été autorisé par le Ministère pour que ces superficies soient reconnues aux fins de financement.

Le régime budgétaire
et financier des cégeps
(version 2017-2018)

Annexe B004

2. Lorsqu'il ne réclame aucune allocation particulière et qu'il ne demande pas que la superficie soit reconnue aux fins de financement, le cégep peut louer un bien immeuble d'un tiers sans l'autorisation du Ministère.
 3. Lorsque le cégep désire obtenir une allocation particulière pour louer un bien immeuble, il doit en faire la demande à la Direction de l'expertise et du développement des infrastructures de l'enseignement supérieur avant de signer le contrat.
 4. Pour ce faire, le cégep doit, en un premier temps, présenter les renseignements et les documents suivants :
 - les raisons justifiant la location ;
 - la nature et la superficie des locaux requis ainsi que les services couverts ;
 - les possibilités de location auprès d'une commission scolaire ou d'un organisme public ;
 - l'estimation des coûts comprenant tous les services ;
 - une copie du projet d'appel d'offres.
- [...]
6. Pour fixer le montant de l'allocation particulière, le Ministère prend en compte les prix du marché locatif de la région concernée et les services couverts par le bail.
 7. Les allocations particulières accordées pour la location de biens immeubles ne sont pas indexées.
- [...]
9. L'allocation est conditionnelle à ce que le cégep procède par appel d'offres, sauf lorsque le locateur est une commission scolaire, un organisme public ou à moins de circonstances particulières.
 10. Le cégep, avant de procéder à la signature du bail, doit présenter pour approbation à la Direction de l'expertise et du développement des infrastructures de l'enseignement supérieur, les documents suivants :
 - le projet de bail en identifiant les éléments qui ne sont pas couverts et qui, de l'avis du cégep, devraient être financés au fonds des investissements ;
 - l'estimation du coût de la location et sa récurrence ;
 - le cas échéant, l'estimation des travaux de réaménagement.
 11. Le cégep transmet une copie du bail signé et des plans réduits de la localisation et de l'aménagement.

Annexe 6 Présidents-directeurs généraux et vice-présidents responsables de la gestion des baux de la Société de 1999 à 2018¹



1. La liste des vice-présidents n'est pas exhaustive. Elle ne comprend que la vice-présidence responsable de la région Est.

