

# Dufresne Hébert Comeau

Avocats

Avocats-conseils  
Gilles Hébert, c.r.  
Jean Hétu, LL.M. Harvard

## SOUS PLI CONFIDENTIEL

Montréal, le 7 septembre 2006

Me Robert Cassius de Linval  
Directeur principal - Affaires corporatives  
Hôtel de ville de Montréal  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau [REDACTED]  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet :       Appel public de propositions n° 1040553028**  
**Vente d'un terrain vague pour la réalisation d'un projet immobilier**  
**résidentiel (Boulevard Marc-Aurèle Fortin)**  
**Notre dossier : 2874-00001**

---

Monsieur le directeur principal,

Vous nous demandez d'examiner les règles applicables pour le choix d'une proposition dans le cadre de l'appel public de propositions plus amplement décrit ci-dessus.

### Les faits

Par sa résolution du 17 août 2005 (n° CE05-1670), le Comité exécutif autorise le service de la mise en valeur et du patrimoine à procéder au lancement d'un appel public de propositions pour la vente ou la cession d'une option d'achat d'un terrain d'une superficie approximative de 198 741 mètres carrés, situé de part et d'autre du boulevard Marc-Aurèle Fortin, dans l'Arrondissement de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/Montréal-Est. Cette même résolution approuve le cahier d'appel public de propositions et approuve le montant de la mise à prix établi à 1 000 000 \$.

Le sommaire décisionnel décrit le projet soumis comme suit :

« Cet emplacement est destiné à la construction résidentielle. On peut construire, sur ce site, un minimum de 250 unités d'habitation.

Le montant de la mise à prix est basé sur l'évaluation de la valeur marchande des terrains de ce secteur...

Le développement préconisé comprendra des bâtiments de un (1) à trois (3) logements. Toutefois, les bâtiments de type familial en modes isolé, jumelé ou contigu seront favorisés...

Les propositions reçues seront analysées par un comité d'évaluation, composé de représentants de l'Arrondissement de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/Montréal-Est et du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, et jugées au mérite eu égard aux principaux aspects suivants :

- la composition d'ensemble du projet;
- la qualité des habitations;
- la qualité de l'aménagement paysager;
- l'expertise du proposant et de ses équipes professionnels;
- la stratégie de développement immobilier;
- le prix offert et les entrées fiscales.

Le service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, de concert avec l'arrondissement Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/Montréal-Est recommanderont au conseil municipal l'acceptation d'une des propositions reçues, et ce, dans les quatre-vingt-dix (90) jours de l'ouverture des propositions.

Dans les huit (8) mois de l'approbation du Conseil municipal de retenir un proposant, ce dernier devra convenir, avec les représentants municipaux, des modalités d'un accord de développement aux fins de la réalisation d'un projet résidentiel sur l'emplacement sujet... Cet accord de développement devra être approuvé par le conseil d'Arrondissement et par le conseil municipal. »

L'ouverture des propositions a eu lieu le 7 décembre 2005 et trois propositions ont été reçues :

- le Consortium Petra Saint-Luc (Petra St-Luc);
- Développement Allogio inc. (Allogio);
- Location Les Développements Iberville Itée. (Iberville)

L'évaluation des propositions reçues doit être complétée par le comité de sélection en tenant compte des critères d'analyse énumérés à l'article 2.4.2. du Cahier d'appel public de propositions mais également à la lumière des exigences plus générales de ce document et des règles de droit applicables.

Dans ce contexte, a été soulevée la question de la conformité de la proposition Iberville, ce que nous avons examiné selon les documents soumis.

### **Le droit**

La Ville peut aliéner un immeuble de gré à gré, sans autre formalité, conformément aux prescriptions du *Code civil du Québec* et de la Charte de la Ville de Montréal. L'aliénation d'un immeuble n'est pas un contrat qui doit être soumis à la procédure d'adjudication par voie d'appel d'offres.

Toutefois, la Ville peut, pour aliéner un immeuble, s'astreindre à une procédure particulière comme elle l'a fait dans le présent cas en procédant par un appel de propositions aux termes du Cahier d'appel public de propositions dont les conditions ont été approuvées par la résolution du comité exécutif (no CE05-1670).

Lorsque la Ville choisit de procéder par un appel de propositions, elle doit respecter les conditions et les modalités énoncées au Cahier d'appel public de propositions pour procéder à l'aliénation de cet immeuble. La Ville est ainsi liée par la procédure retenue et, dans le présent cas, elle ne peut qu'approuver la meilleure proposition conforme recommandée par le comité. La jurisprudence nous enseigne que si une municipalité procède par appel d'offres alors qu'elle n'y est pas obligée, elle ne peut se réserver le droit d'accorder le contrat au soumissionnaire de son choix; si elle décide d'adjuger le contrat, elle doit le faire au profit du plus bas soumissionnaire conforme (voir: Jean Hétu *et al.*, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, CCH Ltée, paragraphe 9.62).

En procédant par appel de propositions, la Ville propose la conclusion d'un contrat et les proposants, en déposant leur proposition, sont en droit de s'attendre à ce que les conditions de l'offre de la Ville soient respectées.

Les proposants sont également en droit de s'attendre à ce que le processus de prise de décision prévu soit également respecté et qu'ils soient, dans le cadre de ce processus, traités équitablement.

Les proposants s'attendent également à ce que les conditions proposées ne soient pas modifiées subséquemment par la Ville.

La Cour suprême du Canada considère qu'une relation contractuelle entre le donneur d'ouvrage (la municipalité) et chacun des soumissionnaires naît dès l'ouverture des soumissions et crée des obligations pour les deux parties. D'une part, le soumissionnaire accepte d'exécuter le contrat selon les modalités fixées par les conditions d'appel d'offres. D'autre part, le donneur d'ouvrage s'engage à respecter les conditions fixées dans le document d'appel d'offres et à examiner les soumissions pour vérifier si elles sont conformes à ce document. Il y a alors l'obligation implicite pour la municipalité à l'égard des soumissionnaires qu'elle ne peut retenir

que la soumission la plus basse (ou qui obtient le meilleur pointage) conforme et qu'elle va traiter tous les soumissionnaires de façon égale et équitable (*M.J.B. Enterprises Ltd. c. Construction de défense (1951) ltée*, [1999] 1 R.C.S. 619; *Matel Building Ltd. c. Canada*, [2000] 2 R.C.S. 860).

### **L'appel public de propositions**

Pour les fins de notre examen, nous portons à votre attention plus particulièrement les dispositions du cahier « Appel public de propositions no 1040553028 », que nous avons énumérées à l'annexe jointe à la présente.

### **Règles applicables au choix d'une proposition**

De ces dispositions, nous retenons les règles suivantes qui régissent, à notre avis le choix d'une proposition dans le présent cas :

- Le proposant doit se conformer strictement à chacune des conditions énumérées, à défaut la proposition peut être rejetée (2.1.6 mise en garde);
- Le comité de sélection ne doit étudier qu'une proposition conforme à l'appel public de propositions sous réserve de la possibilité de passer outre à tout vice de forme et défaut mineur (2.4.1. Analyse des propositions – conditions minimales, 2.3.1 b) Acceptation ou rejet de proposition);
- Le comité de sélection procède à l'analyse et à la sélection des propositions et recommande le choix d'une proposition (2.4.4. Recommandations et décisions);
- Les propositions seront jugées au mérite et l'évaluation portera sur les éléments suivants :
  - Aménagement 45%
  - Développement immobilier 25%
  - Retombées municipales 30%(2.4.2 Critères d'analyse).
- Toutefois, les propositions doivent être conformes à des exigences minimales énoncées au Cahier d'appel public de propositions et plus particulièrement à la section 3 « Nature de la proposition »; (2.1.6 Mise en garde, 2.4.1 Conditions minimales, 1.2 Orientations générales, 2.4.2 Critères d'analyse);

- Parmi ces conditions minimales, nous retrouvons au chapitre 3 « Nature de la proposition », l'exigence suivante :
  - « Le développement résidentiel préconisé sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront de un à trois logement. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeure partie du site, les bâtiments de type unifamilial, isolé, jumelé ou contigu. »
- Les propositions devraient également, à notre avis, respecter le cadre réglementaire applicable à ce terrain (3.1 Cadre réglementaire et 4.3 Cadre réglementaire);

### **Conformité de la proposition Iberville**

La proposition Iberville se distingue des deux autres propositions reçues en ce qu'elle propose 496 unités de logements dont 264 dans des bâtiments de plus de trois logements. En effet, la proposition prévoit 264 unités résidentielles dans trois bâtiments de trois étages comportant respectivement 96 unités, 72 unités et 96 unités. Il s'agit là d'unités multifamiliales haute densité.

Les deux autres propositions ne comportent pas d'unité multifamiliale haute densité mais plutôt des unités unifamiliales, jumelées ou en rangées ou en triplex.

Le Cahier d'appel public de propositions prévoit à plusieurs endroits l'orientation générale exigeant un développement résidentiel de moyenne densité et des bâtiments qui comprendront de un à trois logements. On mentionne à plus d'un endroit que seront favorisés en totalité ou en partie du site, les bâtiments de type unifamilial, isolé, jumelé ou contigu.

Au chapitre 3 « Nature de la proposition », on prévoit spécifiquement au paragraphe 3.2.1 que « *le développement résidentiel préconisé sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront de un à trois logements* ». Cette exigence constitue à notre avis une condition essentielle à respecter pour se conformer au cahier et voir sa proposition évaluée au fond.

D'ailleurs, la réglementation en vigueur, selon les informations obtenues, pour ce secteur de la municipalité permet les catégories H-1 à H-5, ce qui exclut les bâtiments de plus de douze logements. Nous sommes donc d'avis que la proposition comportant trois bâtiments de trois étages, comportant respectivement 96 unités, 72 unités et 96 unités résidentielles, est contraire à la réglementation en vigueur et qu'elle ne peut être jugée conforme au Cahier d'appel public de propositions.

Vu la rédaction du cahier aux articles 2.1.6 « Mise en garde », 2.4.1 « Conditions minimales » et les exigences de l'article 3 « Nature de la proposition » qui sont présentés comme des

exigences obligatoires préalables à l'évaluation des propositions, nous sommes d'avis que la proposition comportant trois bâtiments multiplex ne devrait pas faire l'objet d'une évaluation et d'une analyse aux termes de l'article 2.4 du cahier appel public de propositions. Une municipalité ne peut enfreindre sa propre réglementation par un contrat. De plus, si l'objet d'un contrat est interdit par la réglementation municipale, celui-ci est nul en raison de son objet illicite et contraire à l'ordre public (J. Héту, précité, paragraphe 8.259).

Cette exigence relative au type de développement résidentiel préconisé nous apparaît essentielle et elle n'est pas de nature à être écartée comme le permettrait le paragraphe b) de l'article 2.3.1 dans le cas d'un vice de forme ou d'un défaut mineur que pourrait contenir la proposition.

*habituellement*  
D'ailleurs, le fait de proposer trois bâtiments multiplex et d'ajouter au projet 264 unités additionnelles vient modifier considérablement l'analyse de la proposition si elle devait être faite puisque les critères d'analyse prévoient que doivent être appréciées les retombées municipales que ce soit le prix offert ou les entrées fiscales annuelles. Il va de soi qu'ajouter 264 unités d'habitation dans trois logements multiplex permet de proposer un prix plus élevé (1,5 millions dans le présent cas, tel que permis par les articles 1.1 et 2.4 du cahier Appel de propositions) et des retombées fiscales plus importantes. L'équité entre les proposants implique qu'on ne devrait pas accepter une proposition basée sur des conditions différentes de celles qui ressortent du cahier appel public de propositions comme étant des considérations essentielles et ce, même si la proposition pourrait être avantageuse pour la Ville particulièrement quant aux retombées municipales.

Même si en principe une municipalité jouit d'une certaine discrétion pour juger de la conformité d'une soumission et passer outre à une irrégularité mineure, il n'en demeure pas moins qu'elle ne peut renoncer à une exigence qui affecte le principe de l'égalité entre les soumissionnaires. Selon la jurisprudence, pour qualifier une irrégularité de mineure ou de majeure, le facteur déterminant est celui de l'égalité des soumissionnaires. L'irrégularité ne doit pas avoir d'effet sur le prix de la soumission. Elle ne doit pas avoir rompu l'équilibre entre les soumissionnaires, l'un des principes fondamentaux en matière d'adjudication de contrat par voie de soumissions publiques (J. Héту, précité, paragraphe 9.126).

### **Conclusion**

La Ville est tenue de respecter, en vertu des principes généraux de la common law et de notre jurisprudence, les conditions de l'appel de propositions.

Le Cahier d'appel public de propositions a établi des conditions minimales que devaient respecter les propositions soumises; parmi ces conditions, nous sommes d'avis que la proposition soumise, pour être jugée conforme, devait être telle qu'elle favorisait en tout ou en majeure partie une typologie de bâtiments de type unifamilial, isolé, jumelé ou contigu avec des bâtiments de trois logements maximum.

Une proposition ne prévoyant pas une telle typologie de bâtiments devait, à notre avis, être considérée comme non-conforme *a priori* et ne pas faire l'objet d'une évaluation selon les éléments mentionnés au deuxième alinéa du paragraphe 2.4.2. Ainsi, la proposition Iberville, dans la mesure où elle prévoit des bâtiments de type multiplex, est contraire au Cahier public d'appel de propositions et ne devrait pas être retenue.


Dans ces conditions, nous sommes d'avis que la Ville devrait juger non-conforme la proposition Iberville parce qu'elle ne respecte par le principe de l'égalité entre les soumissionnaires. Le Comité de sélection pourrait alors, en considérant le présent avis, soumettre une recommandation quant à l'acceptation d'une proposition par le conseil et, subséquemment, procéder avec le proposant accepté à la négociation d'un accord de développement.

Enfin, le fait de rejeter une proposition comme non-conforme peut soulever une poursuite judiciaire, mais, de la même manière, ne pas soulever la non-conformité d'une proposition permettra également aux autres proposants d'intenter un recours judiciaire. Dans ce contexte, la meilleure position à recommander nous paraît être celle qui se justifie le mieux eu égard aux règles applicables découlant du Cahier public d'appel de propositions et des règles de droit applicables.

Nous espérons le présent examen utile et demeurons à votre disposition pour toute information additionnelle.

Veuillez agréer, monsieur le directeur et cher confrère, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

**Dufresne Hébert Comeau inc.**



ANDRÉ COMEAU  
AC//ft

## ANNEXE

### Extrait du Cahier appel public de propositions no 1040553028

#### **1.1 Objet de l'appel public de propositions**

La Ville recevra des propositions pour l'acquisition du terrain vague montré en vignette et la construction d'un projet immobilier résidentiel sur cet emplacement.

(...)

La mise à prix pour cet emplacement est établi à : un million de dollars (1 000 000 \$) en valeur actuelle pour la Ville. Pour être recevable, chaque proposition doit contenir un dépôt de garantie au montant de cinquante mille dollars (50 000 \$)

(...)

#### **1.2 Orientations générale**

Il s'agit d'un terrain destiné à construction résidentielle. Le potentiel de développement permet la réalisation d'un minimum de 250 logements...

(...)

Le développement résidentiel privilégié sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront de un à trois logements. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeure partie du site, les bâtiments de type unifamilial isolé, jumelé ou contigu.

#### **2.1.5 Examen des documents et de l'immeuble**

Afin d'établir l'étendue des obligations auxquelles il s'engage, le proposant est tenu, avant de préparer sa proposition :

- a) d'étudier soigneusement les documents de l'appel public de propositions;
- b) d'examiner les lois et règlements régissant l'immeuble, objet des présentes, ainsi que les lois et règlements s'appliquant pour l'acquisition de cet immeuble;
- c) d'effectuer, s'il le juge nécessaire, à ses frais, toute expertise technique en regard de l'état et de la qualité de l'immeuble.



#### 2.1.6 Mise en garde

Le défaut de se conformer strictement à chacune des conditions énumérées pourrait entraîner le rejet de la proposition, à moins que la Ville, y voyant un intérêt, décide de passer outre à tout vice de forme et défaut mineur que pourra contenir la proposition.

#### 2.3.1 Acceptation ou rejet des propositions

- a) la Ville n'est tenue d'accepter aucune des propositions reçues;
- b) s'il est de l'intérêt de la Ville, celle-ci peut passer outre à tout vice de forme et défaut mineur que peut contenir la proposition;
- c) la Ville n'est pas tenue de motiver l'acceptation ou le rejet de toute proposition.

#### 2.4.1 Condition minimale

Pour qu'une proposition soit étudiée par le Comité de sélection, elle doit être en tout point conforme au présent appel public de propositions, sous réserve de l'article 2.3.1 b). Elle doit fournir la totalité des montants et les informations demandées et tenir compte de tous les éléments et exigences spécifiés dans le chapitre suivant intitulé « Nature de la proposition ».

#### 2.4.2 Critères d'analyse

L'appel d'offres de propositions vise à encourager le développement résidentiel de moyenne densité, comportant des bâtiments de un à trois logements. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeur (sic) partie du site, les bâtiments de type unifamilial, isolé, jumelé ou en rangée et les bâtiments de logements de un à trois logements.

Les propositions seront jugées au mérite selon l'information et les plans fournis. Outre le respect des conditions décrites à la section 3 (Nature de la proposition) l'évaluation portera sur les éléments suivants :

- Aménagement 45% (...)
- Développement immobiliers (25%) (...)

– **Retombées municipales (30%)**

- a) **Prix offert (20%)**
- b) **Entrées fiscales (10%)**

**2.4.3. Comité de sélection**

La sélection de la proposition sera effectuée par un comité composé notamment de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles – Montréal-Est et du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. Des experts externes pourront aussi en faire partie.

Le comité de sélection, s'il le juge opportun, pourra inviter les proposants, dont la proposition remplit les conditions minimales, à commenter leur proposition lors d'une réunion à cet effet.

**3.1. Cadre réglementaire**

L'emplacement est régi par le Règlement d'urbanisme d'une partie de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles – Montréal-Est (Règlement 01-278 et ses amendements) Le proposant est invité à prendre connaissance de ce règlement avant le dépôt de sa proposition.

**3.2. Parti de composition**

Le parti de composition identifie la conception d'ensemble et les paramètres d'aménagement du projet. La proposition doit nécessairement comprendre l'offre de maisons personnalisées. Le présent programme fournit un encadrement suffisamment souple pour en soutenir la réalisation Certains critères de base sont à respecter mais une place significative est laissée au proposant pour lui permettre ainsi d'innover et d'offrir une diversité de produits résidentiels, de façon à répondre aux attentes de la clientèle.

Toute proposition devra tenir compte des dispositions particulières suivantes :

**3.2.1 Type de bâtiment**

Le développement résidentiel préconisé sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront de un à trois logements. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeure partie du site, les bâtiments de type unifamilial, isolé, jumelé ou contigu.

#### **4.3 Cadre réglementaire**

L'emplacement est régi par le Règlement d'urbanisme d'une partie de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles – Montréal-Est (Règlement 01-278 et ses amendements). Le proposant est invité à prendre connaissance de e règlement avant le dépôt de sa proposition.

#280891