

Bureau du
vérificateur
général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009

Montréal 

**RAPPORT DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL
AU CONSEIL MUNICIPAL ET
AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION**

**Pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2009**

Dépôt légal - 2^e trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN : 1922-2440
ISBN : 978-2-7647-0895-8



Bureau du vérificateur général
1550, rue Metcalfe
Bureau 1201
Montréal (Québec) H3A 3P1

Le 17 mai 2010

Monsieur Claude Dauphin
Président
Conseil municipal
275, rue Notre-Dame Est
Bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

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

Le vérificateur général de la Ville de Montréal,



Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.

c. c. membres du conseil municipal



Bureau du vérificateur général
1550, rue Metcalfe
Bureau 1201
Montréal (Québec) H3A 3P1

Le 20 mai 2010

Monsieur Claude Dauphin
Président
Conseil d'agglomération
275, rue Notre-Dame Est
Bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil d'agglomération le rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

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

Le vérificateur général de la Ville de Montréal,



Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.

c. c. membres du conseil d'agglomération

AVANT-PROPOS

Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* prévoient que le vérificateur général doit :

- au plus tard le 31 mars de chaque année, faire rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation;
- au plus tard le 31 août de chaque année, transmettre au conseil un rapport annuel constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

L'année 2009 a été intense pour le Bureau du vérificateur général (BVG) qui a été projeté à l'avant-scène municipale. En effet, le conseil municipal lui a confié deux mandats spéciaux d'envergure portant respectivement sur les ventes de propriétés à des tiers par la SHDM et sur le contrat des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) et l'optimisation du réseau. Le mandat sur la SHDM s'ajoutait aux deux autres mandats réalisés par le BVG sur cette Société concernant la vente du site Contrecoeur et la gestion de projet. Le mandat sur le contrat des compteurs d'eau s'est transformé, en cours de mission, en enquête, ce qui a considérablement modifié sa portée et nécessité l'utilisation intense de ressources internes et externes au BVG. Par ailleurs, dans trois de ces mandats, certaines observations ont soulevé des interrogations exigeant une enquête policière.

Pour l'exercice 2009, le BVG a réalisé des missions de vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information d'envergure dont le présent rapport expose les résultats. Le BVG a également, conjointement avec son covérificateur, émis une opinion favorable sur les états financiers de la Ville. De plus, le BVG a réalisé la vérification des états financiers des organismes sous le contrôle de la Ville.

L'année 2009 et les premiers mois de l'année 2010 ont de même été fertiles pour le BVG. Nous avons créé un nouvel emploi en vérification dans l'optique d'améliorer notre compétitivité avec notre marché de référence et nous avons entamé un processus de recrutement très important pour pourvoir aux postes vacants au sein de notre Bureau. Nous avons également implanté avec succès la ligne éthique. Ces sujets seront abordés plus en détail dans les chapitres qui suivent.

À ma première année comme vérificateur général, j'ai été à même de constater la profondeur des compétences et le professionnalisme des membres du BVG. Le travail très complexe et exigeant que nous devons réaliser ne saurait être d'une aussi grande qualité sans leur apport. Je tiens à les en remercier.

TABLE DES MATIÈRES

I.	COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	13
II.	SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	29
	II.1. État des effectifs	29
	II.2. Indicateurs de performance	33
III.	REDDITION DE COMPTES DE LA LIGNE ÉTHIQUE	41
IV.	VÉRIFICATION FINANCIÈRE.....	51
	IV.1. Rapports de vérification financière pour la Ville de Montréal	51
	IV.2. Vérification des autres organismes municipaux.....	55
	IV.3. Suivi des recommandations des années antérieures	59
	IV.4. Constatations et recommandations découlant de la vérification financière de la Ville et des autres organismes municipaux	63
V.	VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	69
	V.1. Suivi des recommandations des années antérieures	69
	V.2. Contrats pour la surveillance d'édifices et la sécurité des personnes	75
	V.3. Gestion des contrats de services professionnels.....	105
	V.4. Gestion de la flotte de véhicules	161
	V.5. Installations et infrastructures – Société du parc Jean-Drapeau	259
	V.6. Vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin	283
	V.7. Étude préliminaire : acquisition des biens et services	303
	V.8. Projet d'impartition des services de télécommunications	323
VI.	ANNEXES	395
	VI.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	395
	VI.2. Annexe 2 – Liste des rapports de vérification produits (états financiers ou autres informations financières).....	405
	VI.3. Annexe 3 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2009	409
	VI.4. Annexe 4 – Diagrammes de flux d'information – vérification d'optimisation des ressources	413
	VI.5. Annexe 5 – Relevé des comptes de dépenses du Bureau du vérificateur général	419

Bureau du
vérificateur
général

V.6. Vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin

V.6. VENTE DU TERRAIN DU SITE MARC-AURÈLE-FORTIN

1. INTRODUCTION

Depuis la fin des années 60, la Ville tente de mettre en valeur les terrains vacants du secteur sud-ouest de l'actuel arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles. En vue de remembrer différentes zones du quartier, conformément au schéma d'aménagement du quartier de Rivière-des-Prairies, des terrains ont été expropriés par la Ville à des fins de construction de rues et d'aménagement des abords du secteur. D'autres terrains ont été acquis par la Ville à des fins de constitution d'une réserve foncière, en vertu de l'article 964b de la Charte de la Ville de Montréal (devenu l'article 144 de la Charte de la Ville de Montréal à la suite de la création de la nouvelle Ville en 2002). La banque de terrains ainsi constituée par la Ville est utilisée à des fins de revente en vue de réaliser des projets favorisant l'aménagement et le développement de terrains non bâtis.

Dans cette banque de terrains disponibles à la revente figure un vaste lot de 198 741 m² (2 140 000 pi²), situé dans la portion ouest de Rivière-des-Prairies et désigné comme étant le « site Marc-Aurèle-Fortin ». Ce terrain est localisé au sud du boulevard Maurice-Duplessis, à l'est de l'avenue Philippe-Panneton et dans le prolongement de l'avenue Fernand-Gauthier. Le site est ceinturé au sud par la voie ferrée du Canadien National, au nord et à l'est par des habitations et à l'ouest, par un secteur industriel de moyenne intensité.

Ce terrain est dans un secteur soumis à une planification de développement du site et a déjà fait l'objet de deux appels de propositions en 2001 dans le cadre du programme municipal « Opération Habiter Montréal ». Dans les deux cas, les démarches entreprises ont été infructueuses et, par conséquent, aucun projet de développement n'a vu le jour.

La volonté de mettre en valeur et de vendre ce terrain à des fins résidentielles était toujours présente et, de ce fait, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles mandatait, en 2004, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP) pour préparer un nouveau document d'appel public de propositions. Cette fois, le processus a été fructueux et a résulté, en 2008, en la signature d'un accord de développement entre la Ville et un promoteur, portant sur une période de cinq ans (de 2008 à 2012).

2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif d'examiner les diverses mesures entreprises par la Ville en vue de retenir un promoteur pour le développement d'un projet résidentiel sur le site Marc-Aurèle-Fortin. À cette fin, nous avons examiné la façon dont ont été établies la valeur marchande et la mise à prix du terrain. Nous avons également examiné le processus d'appel public de propositions et les renseignements divulgués aux instances.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les années de 2004 à 2009. Ils ont notamment été réalisés à la Direction stratégies et transactions immobilières (DSTI) du SMVTP et auprès de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. ÉTABLISSEMENT DE LA VALEUR MARCHANDE ET RENSEIGNEMENTS DIVULGUÉS AU COMITÉ EXÉCUTIF

3.1.A. Contexte et constatations

Au moment de céder des terrains destinés à la revente, la Ville doit s'assurer de respecter les cadres légal et administratif qui s'appliquent.

Aussi, en ce qui concerne la cession de propriétés, la Charte de la Ville de Montréal (art. 34.1) prévoit que certains pouvoirs du conseil municipal sont exercés par le comité exécutif, tels que les aliénations d'une valeur de 25 000 \$ et moins.

Contrairement à l'acquisition des biens et des services pour lesquels des dispositions sont prévues dans la *Loi sur les cités et villes* au regard du mode d'adjudication des contrats (appel d'offres public, appel d'offres sur invitation ou de gré à gré), la cession de propriétés n'est pas encadrée par des dispositions légales prévoyant de tels modes d'adjudication. Conséquemment, la cession de propriétés immobilières est réalisée, au choix, selon deux modes d'adjudication, soit de gré à gré ou par appel public de propositions.

À titre d'exemple, les terrains des parcs industriels et les petits terrains résidentiels invendus à la suite d'un appel d'offres public sont généralement vendus de gré à gré.

Lorsque l'intention de la Ville est d'offrir un terrain à des fins de développement résidentiel, le mode d'adjudication privilégié est alors l'appel public de propositions. Selon un tel mode

d'adjudication, le SMVTP élabore un cahier d'appel public de propositions, en collaboration avec l'arrondissement concerné, et obtient l'approbation des instances avant de solliciter publiquement le marché. À la suite de la réception des propositions, un comité de sélection doit analyser ces propositions en fonction de critères d'évaluation préalablement établis et recommander l'approbation de la meilleure proposition aux instances, conditionnellement à la conclusion d'un accord de développement entre les parties.

Ainsi, les premières démarches entreprises par la Ville pour le développement et la vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin ont commencé avec le programme Opération Habiter Montréal. En janvier 2001, le comité exécutif de la Ville autorisait le Service de l'habitation, alors responsable de ce programme, à procéder à un appel public de propositions destiné aux constructeurs pour la vente et le développement de l'emplacement. Il approuvait au même moment la mise à prix de 5 M\$, représentant la valeur marchande et les conditions de cession et de développement apparaissant au cahier d'invitation. Malgré un délai de deux mois, aucun proposant ne s'était manifesté. En avril 2001, le comité exécutif autorisait un nouvel appel public de propositions avec une mise à prix réduite à 3,75 M\$. En août 2001, sur recommandation du Service de l'habitation, le comité exécutif retenait le seul proposant ayant soumis une proposition en vue de la signature d'un accord de développement, prévoyant la vente en séquence des terrains.

Malgré de longues négociations avec le promoteur pour l'amener à conclure une entente de développement, ce dernier a décidé de retirer sa proposition en mai 2003, soit près de deux ans plus tard. Dans le sommaire décisionnel qu'il présentait au comité exécutif visant à accepter le retrait de la proposition du promoteur, le Service de l'habitation mentionnait que l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles devrait revoir la planification de l'emplacement et établir ses conditions de développement. C'est ainsi qu'en septembre 2003, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles demandait au Service de l'habitation que lui soit transféré le dossier.

En juin 2004, l'arrondissement a procédé à l'élaboration d'un programme d'aménagement pour cet emplacement. Ce programme prévoyait la construction résidentielle d'un minimum de 250 logements sur ce terrain, dont la majorité de type unifamilial isolé, jumelé ou en rangée. On y prévoyait également les paramètres d'aménagement du projet (p. ex. type de bâtiments, hauteur des bâtiments, implantation, marges latérale et arrière, etc.) ainsi que certaines autres exigences particulières du projet (p. ex. infrastructures, qualité architecturale, zone tampon, etc.).

En juillet 2004, le conseil d'arrondissement mandatait le SMVTP pour préparer un cahier d'appel public de propositions destiné aux constructeurs pour le développement du site Marc-Aurèle-Fortin. Ce cahier d'appel public de propositions comportait notamment la description du projet, les avis aux proposants, la nature de la proposition telle qu'elle était prévue au programme d'aménagement, la fiche technique du terrain visé et, finalement, les critères d'analyse devant servir à évaluer les propositions reçues.

En août 2005, le SMVTP recommandait au comité exécutif l'autorisation de lancer un appel public de propositions pour la vente du terrain, l'approbation du cahier d'appel public de propositions ainsi que le montant de la mise à prix établi à 1 M\$. Pour appuyer cette décision, le comité exécutif disposait d'un sommaire décisionnel préparé par la DSTI, lequel indiquait que le montant de la mise à prix était fondé sur l'évaluation de la valeur marchande des terrains de ce secteur, qui était effectuée par la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières. Il mentionnait également que cette valeur avait été établie en tenant compte du coût des infrastructures municipales à construire à cet endroit, estimé à 21 M\$ par le Service des infrastructures, transport et environnement, en fonction d'une grille de rues de l'ancienne proposition de développement. De plus, le sommaire décisionnel mentionnait que :

- le développement préconisé par l'arrondissement devait comprendre des bâtiments de un à trois logements, mais que les bâtiments de type familial de type isolé, jumelé ou contigu seraient favorisés;
- tous les coûts de développement du site seraient à la charge du proposant, notamment l'aménagement d'une zone tampon jouant à la fois un rôle esthétique, sécuritaire et acoustique à la limite de la zone industrielle située à l'ouest et de la voie ferrée, au sud. Les coûts relatifs aux infrastructures municipales devaient également être assumés par le proposant, en conformité avec le Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux nécessaires à la réalisation de projets résidentiels, et ce, à la date de la demande;
- les propositions reçues seraient analysées par un comité d'évaluation, composé de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles et du SMVTP, et jugées en fonction des aspects suivants¹ :
 - composition d'ensemble (20 %),
 - qualité du bâtiment (15 %),
 - aménagement paysager (10 %),
 - profil du proposant et des équipes professionnelles (15 %),

¹ La pondération accordée à chacun des critères était indiquée dans le cahier d'appel public de propositions, joint au sommaire décisionnel.

- approche de mise en marché (10 %),
- prix offert (20 %),
- entrées fiscales (10 %);
- le SMVTP, de concert avec l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, recommanderait au conseil municipal l'acceptation d'une des propositions reçues, et ce, dans les 90 jours de l'ouverture des propositions;
- dans les huit mois suivant l'approbation du conseil municipal de retenir un proposant, ce dernier devrait convenir, avec les représentants municipaux, des modalités d'un accord de développement aux fins de la réalisation d'un projet résidentiel sur l'emplacement. Cet accord de développement devrait par la suite être approuvé par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal.

Nos travaux de vérification visaient entre autres à s'assurer qu'une opinion sur la valeur marchande appuyait le montant de la mise à prix établi aux fins de l'appel de propositions. Ils consistaient également à examiner le processus d'analyse des propositions reçues. Finalement, ils visaient à s'assurer que les instances disposaient d'une information complète au moment d'autoriser le lancement d'appel de propositions et de choisir le proposant retenu.

Les principales méthodes d'évaluation de la valeur marchande sont la méthode du coût, la comparaison et la méthode du revenu.

Dès juin 2004, la Section des transactions immobilières (actuellement désignée Section transactions et services immobiliers) de la DSTI confiait un mandat à la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières (actuellement désignée Section expertise et évaluation immobilières) en vue d'établir la valeur marchande du terrain précité dans le cadre d'un appel de propositions.

Dans une étude produite en novembre 2004 en vue d'établir la valeur marchande, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières précise que le terrain visé est de très grande superficie, non desservi et destiné à être subdivisé de nouveau selon le projet qui sera retenu au cours de l'appel de propositions à venir et des négociations ainsi que des ententes qui suivront. De façon générale, les caractéristiques et les contraintes de développement ont une influence sur la valeur d'un terrain. Or, dans le cas présent, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières mentionne que la prudence est de mise dans l'évaluation de ce terrain, car certaines données proviennent de 2000 ou de 2001 (au moment des appels de propositions précédentes). Bien que ces données aient été indexées aux fins de la présente évaluation, elles doivent être utilisées avec réserve, car elles émanent d'un projet qui n'est plus d'actualité et qui

s'est avéré non viable. À titre d'exemple, les coûts relatifs aux infrastructures et au bassin de rétention pourraient être différents, compte tenu de la proposition retenue. Par ailleurs, la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières mentionne que d'autres données étaient manquantes en vue d'évaluer le plus justement les coûts liés aux contraintes de développement (p. ex. coût de la zone tampon, coûts pour les conduits souterrains). Dans ce contexte, quatre approches en vue d'établir une valeur marchande (tableau 1) ont été étudiées.

Tableau 1 – Marché des terrains résidentiels à Rivière-des-Prairies

Approches	Caractéristiques du terrain évalué	Hypothèses considérées	Prix terrain	Coûts non considérés
1. Terrain de superficie standard (4 500 pi ²).	Lot desservi subdivisé et propre à la construction, non contaminé.	s. o.	12 \$/pi ² .	<ul style="list-style-type: none"> Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.
2. Terrain vendu en blocs de 130 000 pi ² (plusieurs transactions).	Lots non desservis, sur rue cadastrée, propre à la construction.	<p>Considérant un prix de vente pour un terrain desservi propre à la construction, des coûts d'infrastructures de l'ordre de 8,8 M\$ ont été retranchés (hypothèse d'un taux de référence de 4 500 \$ par mètre linéaire de rue par une longueur de 1955 mètres linéaires pour l'ensemble du projet).</p> <p>La superficie constructible du terrain est de 60 %.</p>	2,25 \$/pi ² .	<ul style="list-style-type: none"> Coûts de réhabilitation. Conduits souterrains. Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.
3. Terrain vendu en totalité en un seul tenant, sans séquence, avec paiement comptant à la signature de l'acte.	Application de la méthode du lotissement avec le taux unitaire d'un terrain desservi, propre à la construction résidentielle de 12 \$/pi ² .	<p>Considérant un prix de vente pour un terrain desservi propre à la construction, des coûts d'infrastructures de 8,8 M\$ calculés selon l'hypothèse d'un taux de référence de 4 500 \$ par mètre linéaire de rue par une longueur de 1955 mètres linéaires pour l'ensemble du projet.</p> <p>La superficie constructible du terrain est de 60 %.</p>	0,60 \$/pi ² .	<ul style="list-style-type: none"> Coûts de réhabilitation. Conduits souterrains. Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.
4. Comparaison avec la vente d'un terrain de 800 000 pi ² , situé à RDP, (une seule transaction).	Terrain non desservi sur rue cadastrée, non contaminé, composé de lots cadastrés.	s. o.	0,67 \$/pi ² (valeur obtenue au cours d'une vente). Pour 100 % de la superficie totale du terrain.	<ul style="list-style-type: none"> Coûts d'infrastructures. Conduits souterrains. Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.
Comparaison avec la vente d'un terrain vague de 300 000 pi ² , situé à RDP (une seule transaction).	Terrain desservi en partie, non contaminé, constitué de lots cadastrés.	s. o.	1,92 \$/pi ² (valeur obtenue au cours d'une vente).	<ul style="list-style-type: none"> Coûts d'infrastructures. Conduits souterrains. Construction d'un bassin de rétention et d'un talus.

CONSTATATION

Compte tenu des données manquantes et des hypothèses posées, les approches utilisées n'ont pas permis à la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières de statuer sur une valeur marchande pour le terrain visé. Par conséquent, aucune opinion n'était rendue quant à l'établissement de la valeur marchande la plus appropriée.

À la suite de cette étude, la Section des transactions immobilières établissait pourtant le montant de mise à prix à 1 M\$, soit 0,47 \$/pi² aux fins de l'appel de propositions. Dans le sommaire décisionnel visant à faire approuver le montant de cette mise à prix, la Section des transactions immobilières mentionnait que ce montant était fondé sur la valeur marchande. Or, l'examen de cette étude au regard de la valeur marchande a suscité en nous plusieurs interrogations.

Ainsi :

- l'utilisation d'un prix de vente de 12 \$/pi² pour un terrain standard desservi (approche n° 1) n'a pu nous être justifié. Ce prix, auquel un coût estimé pour les infrastructures a été retranché en vue d'établir un prix de vente pour un terrain non desservi, a également été utilisé aux fins de l'approche n° 3;
- la Section de l'expertise et de l'évaluation immobilières a pris en compte une estimation du coût des infrastructures évalué à 8,8 M\$ (en 2004) sur la base d'hypothèses posées. Or, le coût des infrastructures ayant fait l'objet de l'entente de développement avec le promoteur en septembre 2008 était plutôt de 17 M\$;
- au moment d'établir une valeur marchande, la comparaison avec des ventes de terrains semblables est une approche reconnue et fréquemment appliquée par les évaluateurs agréés. Aux fins de la présente étude sur la valeur marchande, les résultats de deux ventes de grands terrains survenues dans l'arrondissement ont été fournis à titre d'information supplémentaire (approche n° 4). Nous nous interrogeons sur la représentativité de ces ventes puisque l'une d'elles correspondait, en fait, à un terrain d'abord vendu en avril 2004 à 0,57 \$/pi², à la suite d'une reprise de jugement et revendu quatre jours plus tard à une compagnie liée au prix de 0,67 \$/pi², et ce, à une valeur bien inférieure à l'évaluation municipale de 3,75 \$/pi² de l'époque.

CONSTATATION

Nos travaux de vérification ne nous ont pas démontré avec certitude que le montant de mise à prix correspondait à la valeur marchande du terrain concerné. Nous sommes d'avis que ce montant de mise à prix aurait dû être documenté pour refléter l'approche retenue ainsi que les hypothèses posées. Cette ambiguïté est d'autant plus grande que des renseignements n'ont pas été transmis au comité exécutif au moment d'autoriser le lancement d'appel de propositions et de faire approuver la mise à prix.

Ainsi :

- le coût d'origine des terrains acquis par la Ville, pour la plupart entre les années 1988 à 1992, s'élevait à 7,7 M\$, soit 3,60 \$/pi² (information tirée des sommaires décisionnels préparés par le Service de l'habitation au moment de faire autoriser les deux premiers appels de propositions de 2001);
- la valeur marchande avait été établie à 5 M\$ au cours des appels d'offres précédents, en 2001;
- l'évaluation municipale pour 2004 était de 5 \$/pi²;
- une valeur marchande de 0,60 \$/pi² a été retenue par la Section des transactions immobilières, bien qu'aucune opinion n'ait été émise, au moment de l'étude, sur l'établissement de la valeur marchande. Selon le tableau 1, une telle valeur marchande de 0,60 \$/pi² s'apparente à celle établie selon la méthode du lotissement (approche n° 3) pour une superficie totale du terrain et pour une vente totale, sans séquence, avec paiement comptant à la signature de l'acte. Or, la volonté de l'arrondissement était plutôt de vendre le terrain à un seul promoteur, mais en séquences de blocs. Pour une telle approche, la valeur marchande s'apparente davantage à 2,25 \$/pi² (approche n° 2).

3.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de documenter, dans ses documents de travail, l'établissement de la mise à prix fondée sur la valeur marchande afin de démontrer la pertinence de la méthode utilisée et des éléments considérés (hypothèses, coûts, comparaison, estimation, etc.).

De plus, afin que le comité exécutif puisse disposer d'une information complète au moment de donner l'autorisation d'aller en appel de propositions et d'approuver un montant de mise à prix, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de refléter dans les dossiers décisionnels :

- la juste valeur marchande;
- le coût d'origine du terrain visé;
- l'évaluation municipale.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) *« Le dossier de valeur marchande de la section évaluation est toujours accessible au dossier.*

Une fiche contenant la valeur marchande et l'argumentaire expliquant la différence entre la valeur marchande et la mise à prix sera dorénavant complétée. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)

- 2) *De façon régulière, ces informations sont divulguées au comité exécutif ainsi que dans le sommaire décisionnel et dans la fiche technique jointe au sommaire.*

Exceptionnellement, ces informations n'avaient pas été inscrites à ce sommaire. Nous reconnaissons qu'elles auraient dû être inscrites. » (Complété)

3.2. CHOIX DU PROMOTEUR ET RENSEIGNEMENTS DIVULGUÉS AUX INSTANCES

3.2.A. Contexte et constatations

Le cahier d'appel public de propositions prévoyait que la sélection d'une proposition serait effectuée par un comité composé notamment de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et du SMVTP. Il prévoyait également que le comité de sélection, après analyse des propositions, devait faire rapport au directeur du SMVTP ainsi qu'au directeur de l'arrondissement, recommandant, le cas échéant, le choix d'une proposition. De plus, il mentionnait que le conseil municipal de la Ville avait un délai de 90 jours à compter de la date d'ouverture des propositions pour entériner la recommandation en regard du choix d'une proposition.

Or, à la suite du lancement d'appel public de propositions pour la vente du terrain du site Marc-Aurèle-Fortin, l'ouverture des offres reçues s'est effectuée le 7 décembre 2005. Un comité

de sélection composé de représentants de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles et du SMVTP a été constitué pour analyser les offres reçues et le choix d'un proposant, conformément aux critères d'évaluation présentés dans le document d'appel public de propositions.

Trois propositions ont été reçues et jugées conformes par le comité de sélection. La proposition recommandée par le comité de sélection correspondait à celle dont le pointage et le prix d'achat étaient les plus élevés (proposant n° 3). Cette proposition se distinguait des deux autres, en ce qu'elle propose, en plus de la construction de bâtiments de type unifamilial isolé, jumelé ou contigu (232 unités), la construction de trois bâtiments multiplex (264 unités) pour un total de 496 unités. Il s'agissait d'unités multifamiliales de haute densité de type condos. En ce qui concerne les deux autres propositions, l'une prévoyait la construction de bâtiments multiplex, mais d'un maximum de trois unités de type condos (proposant n° 2) alors que l'autre proposition ne prévoyait aucun bâtiment multiplex (proposant n° 1).

Cette décision du comité de sélection a par la suite été présentée pour approbation au comité stratégique de la Ville, créé en mars 2006. Ce dernier s'est alors interrogé sur la validité de la proposition recommandée par rapport aux règles prévues dans le cahier d'appel public de propositions et s'est tourné vers le directeur principal des Affaires corporatives. Ce dernier a demandé un avis juridique à une firme externe d'avocats.

L'avis juridique, daté de septembre 2006, conclut que la proposition recommandée par le comité de sélection n'était pas conforme au cahier d'appel public de propositions parce qu'elle ne respecte pas le principe d'égalité entre les proposants. En effet, deux articles de l'appel de propositions n'auraient pas été respectés, soit :

L'article 3.2.1 intitulé Type de bâtiments : « Le développement résidentiel préconisé sera de moyenne densité et les bâtiments comprendront d'un à trois logements. Toutefois, seront favorisés en totalité ou en majeure partie du site, les bâtiments de type unifamilial isolé, jumelé ou contigu. »

L'article 2.1.6 intitulé 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. »

De ce fait, la proposition comportant trois bâtiments de plus de 12 logements serait contraire à la réglementation en vigueur et ne peut être jugée conforme au cahier d'appel public de propositions. Aussi, il ne serait pas équitable pour les autres proposants d'accepter une proposition fondée sur des conditions différentes de celles prévues au cahier de propositions, et ce, même si celle-ci est plus avantageuse pour la Ville.

Tenant compte de cet avis juridique, le comité stratégique de la Ville décidait de rejeter la proposition n° 3. Par conséquent, le comité de sélection devait par la suite choisir un nouveau proposant. Ce choix aurait dû porter sur le deuxième proposant ayant obtenu le meilleur pointage, mais le comité de sélection mentionnait dans son rapport que celui-ci n'avait pu fournir la preuve, hors de tout doute, d'une capacité financière suffisante pour la réalisation du projet.

Précisons que la capacité financière d'un proposant est évaluée sous le critère d'évaluation « Profil du proposant et des équipes professionnelles », pour lequel une pondération de 15 % est prévue.

CONSTATATION

Considérant que d'autres éléments permettent aussi d'évaluer ce critère (expertise technique, équipe projet et réalisations antérieures), nous sommes d'avis que l'établissement d'une telle pondération ne permet pas le rejet automatique d'une offre, même si le proposant n'obtient pas une note de passage suffisante pour un élément aussi essentiel que celui de la capacité financière.

À cet égard, nous croyons que la pondération accordée à cet aspect devrait être réévaluée au moment du lancement d'appels de propositions ultérieurs.

Comme les résultats du comité de sélection différaient de ceux de l'avis juridique et que, par ailleurs, le comité de sélection avait manifesté son désaccord quant au choix du proposant n° 2, il souhaitait voir les autorités s'exprimer sur l'orientation à retenir dans ce dossier. Le comité stratégique de la Ville s'est donc à nouveau tourné vers le directeur principal des Affaires corporatives.

C'est ainsi qu'un deuxième avis juridique était demandé à la firme externe d'avocats pour connaître la procédure à suivre dans un tel cas. L'avis juridique reçu proposait deux options. La première demandait d'annuler l'appel de proposition en cours et de procéder à un nouvel appel public de propositions alors que la deuxième proposait de créer un deuxième comité de

sélection. Le comité stratégique retenait la dernière option pour juger des deux propositions restantes. Conséquemment, un nouveau comité de sélection, composé de représentants des directions de l'arrondissement et du SMVTP, a été créé.

Malgré la réserve du premier comité de sélection à l'égard de la capacité financière du proposant n° 2, le deuxième comité de sélection a fait l'analyse des deux propositions restantes (proposant n° 1 et proposant n° 2).

CONSTATATION

L'examen du rapport produit par le deuxième comité de sélection montre qu'une appréciation qualitative des critères d'analyse prévus au cahier d'appel public de propositions a été réalisée. Toutefois, contrairement au rapport du premier comité, aucune évaluation chiffrée n'a été obtenue pour démontrer l'analyse des propositions, conformément aux critères de sélection et à la pondération prévus. Selon le gestionnaire responsable de la Section transactions et services immobiliers, cette évaluation aurait été produite, mais n'aurait pas été retrouvée.

Finalement, 12 mois après l'ouverture des propositions reçues (de décembre 2005 à novembre 2006), le choix du deuxième comité de sélection a porté sur la proposition n° 1, laquelle prévoyait un prix de vente de 1 M\$.

Selon les renseignements obtenus, le SMVTP a par la suite négocié avec succès une bonification du prix de vente à 1,5 M\$. Nous n'avons cependant pas obtenu l'évidence des dates auxquelles cette négociation s'est réalisée.

CONSTATATION

Nos travaux de vérification révèlent qu'un sommaire décisionnel visant l'approbation du choix du proposant retenu a été présenté au comité exécutif le 6 décembre 2006, mais pas au conseil municipal, et ce, 12 mois après l'ouverture des propositions.

L'examen du sommaire décisionnel visant à faire approuver le choix du proposant par le comité exécutif nous révèle que le directeur de la DSTI informait le comité exécutif que la décision de juger non conforme la proposition n° 3 émanait d'un comité de sélection composé de représentants de l'arrondissement, du SMVTP et du Service des affaires corporatives. Le sommaire décisionnel faisait également état d'une brève description des deux propositions

conformes et mentionnait que le SMVTP avait négocié avec succès avec le proposant, afin de bonifier son offre à 1,5 M\$ (0,73 \$/pi²) après que cette firme a été retenue par le comité de sélection. Précisons que le contenu des propositions reçues figurait parmi les pièces jointes au sommaire décisionnel.

Par ailleurs, tel que nous l'avons mentionné précédemment, le choix du proposant n'a pas été soumis au conseil municipal tel qu'il était prévu au cahier d'appel public de propositions ainsi qu'au sommaire décisionnel visant à faire approuver ce cahier d'appel public de propositions par le comité exécutif.

CONSTATATION

De plus, nous constatons que même lors de l'approbation du choix du proposant, par le comité exécutif, des informations pertinentes n'ont également pas été divulguées.

À cet effet, mentionnons :

- que deux ans s'étaient écoulés entre l'évaluation de la valeur marchande (novembre 2004) et le choix du proposant (décembre 2006);
- que le prix de vente conclu (1,5 M\$) sera perçu par la Ville en séquence, au cours des cinq années suivant la signature de l'accord de développement;
- des raisons justifiant la non-conformité de l'une des propositions;
- que deux comités de sélection ont analysé les offres reçues;
- que deux avis juridiques ont été obtenus d'une firme externe pour confirmer les orientations à prendre au cours du processus de sélection;
- qu'il n'y avait pas d'évidence d'une grille d'évaluation pondérée pour démontrer le choix du proposant retenu.

En conclusion, l'approbation du conseil municipal, à ce stade du processus, aurait permis à ce dernier de se prononcer sur la proposition retenue dans le cadre du projet de développement résidentiel Marc-Aurèle-Fortin ainsi que sur le prix de vente auquel la Ville cèderait le terrain. Nous nous serions également attendus à ce que le conseil municipal dispose, à ce stade-ci, d'une analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville entourant le développement ce terrain.

3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de revoir la pondération au moment de l'établissement de la grille d'évaluation des offres reçues dans le cadre d'appels publics de propositions afin de permettre le rejet d'une proposition dont la note de passage serait inacceptable à l'égard de la capacité financière.

Nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de conserver dans ses dossiers les documents démontrant l'évaluation chiffrée de l'analyse des propositions conformément aux critères de sélection prévus au cahier d'appel public de propositions afin d'être en mesure de justifier la recommandation du choix d'un proposant.

Afin que le comité exécutif soit en mesure de prendre une décision éclairée concernant le choix de la proposition retenue à la suite d'un processus d'appel public de propositions, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de divulguer, dans les sommaires décisionnels qu'il prépare, tous les renseignements pertinents dont il dispose, incluant :

- toute dérogation au processus habituel menant au choix d'un proposant dans le cadre d'un appel public de proposition;
- les résultats obtenus à la suite de l'analyse des propositions conformes en accord avec les critères d'évaluation retenus;
- une analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville sur la durée du projet.

Nous recommandons au SMVTP de se conformer aux dispositions prévues dans les documents d'appels publics de propositions, particulièrement lorsqu'il s'agit d'obtenir une approbation par l'autorité requise.

3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Cette pondération est adaptée en fonction des projets de développement. Dans le cas de Marc-Aurèle-Fortin, il y aurait eu lieu d'indiquer une note de passage étant donné que l'investissement initial en infrastructures était très important. La note de passage serait moins nécessaire pour un terrain constructible sans investissement initial.

Une pondération sera incluse dans les critères d'analyses économiques, relativement à la capacité financière du promoteur, avec une note de passage minimale à l'égard de sa solvabilité. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)

- 2) *L'analyse des propositions faite par le premier comité a été déposée et conservée au dossier.*

Le deuxième comité a choisi de procéder par une note retenant la proposition qu'il considérait la plus conforme à la grille. Cette note a été déposée au dossier.

Nous nous assurerons dorénavant qu'une évaluation chiffrée de l'analyse des propositions conformément aux critères de sélection prévue soit toujours conservée au dossier. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)

- 3) *Nous tenons compte des recommandations et les mettrons en application au moment des prochains appels d'offres. (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*
- 4) *Nous tenons compte des recommandations et les mettrons en application au moment des prochains appels d'offres. » (Échéancier prévu : 30 avril 2010)*

3.3. APPROBATION DE L'ACCORD DE DÉVELOPPEMENT

3.3.A. Contexte et constatations

Selon le cahier d'appel public de propositions, la vente du terrain était conditionnelle à la conclusion d'un accord de développement devant être approuvé par le conseil d'arrondissement et le conseil municipal dans les huit mois suivant la décision du conseil municipal visant à retenir le proposant. La vente de l'immeuble devait par la suite être approuvée par les autorités municipales, en application avec l'accord de développement et de la séquence de vente prévue.

Ainsi, dans les faits, un accord de développement a été conclu entre le SMVTP, le promoteur et l'arrondissement dès juillet 2007. En août 2007, le comité exécutif donnait un accord de principe à cet accord de développement et autorisait le début des travaux de construction de six unités d'habitation modèle avant l'autorisation officielle de l'accord de développement. En octobre 2007, le conseil d'arrondissement approuvait l'accord de développement, et ce n'est que le 13 février 2008 que le comité exécutif approuvait l'accord de développement en même temps qu'un premier acte de vente de 20 lots résidentiels. Finalement, c'est le 31 mars 2008, soit 16 mois après l'approbation du choix du proposant, que le conseil municipal approuve l'accord

de développement. Il s'agissait de la première autorisation donnée par le conseil municipal dans ce dossier de vente et de développement du site Marc-Aurèle-Fortin.

Le conseil municipal est alors informé qu'en vertu de l'accord de développement, le promoteur projette la construction d'un projet résidentiel devant contenir à terme un maximum de 331 unités d'habitation, soit 67 unités unifamiliales et 264 unités jumelées.

Dans ce sommaire décisionnel, le conseil municipal est informé que la proposition retenue au cours de l'appel public de propositions convenait d'acquérir la totalité du terrain pour une somme de 1,5 M\$, en plus des coûts de réhabilitation des sols. On mentionne également que toutes les ventes seront faites au comptant et le promoteur sera responsable de construire, à ses frais, les infrastructures (égout, aqueduc, rue, trottoir, pavage, éclairage de rue) devant desservir l'ensemble du projet concerné.

CONSTATATION

Bien que le conseil municipal ait approuvé l'accord de développement sur la base des renseignements qui lui ont été divulgués, nous sommes d'avis qu'il n'a pas été informé sur certains éléments pertinents.

Voici quelques-uns de ces éléments :

- En août 2007, le comité exécutif avait déjà approuvé en principe le projet d'accord de développement dûment signé par le promoteur en date du 13 juillet 2007 pour permettre la construction de six unités d'habitation modèle avant l'autorisation de l'accord de développement par le conseil municipal, ce qui permettait au promoteur de construire;
- De nouveaux aspects convenus avec le promoteur au moment de la conclusion de l'entente de développement (p. ex. zone tampon);
- L'incidence de sa décision sur les résultats de la Ville dû à la comptabilisation d'une perte sur disposition d'actifs (pour les lots vendus en mars 2008) et d'une provision pour dévaluation des terrains disponibles à la vente (évaluée à plus de 8,6 M\$). Précisons qu'à la suite d'une modification des normes de comptabilité municipales en 2007, le SMVTP avait établi le coût d'origine de l'ensemble des terrains disponibles à la vente détenus par la Ville, dont le présent terrain. Or, au moment d'autoriser l'accord de développement, le prix de vente de 1,5 M\$ (0,73 \$/pi²) devait être comparé au coût d'origine dévalué (4,71 \$/pi²) et obligeait la comptabilisation d'une provision pour dévaluation de ce terrain.

En conclusion, nous sommes d'avis qu'il aurait été souhaitable de fournir au conseil municipal toute information pertinente lui permettant d'expliquer tout fait nouveau survenu depuis le choix du proposant jusqu'à la conclusion de l'accord de développement. Par ailleurs, comme un délai de 28 mois s'est écoulé entre l'ouverture des propositions (décembre 2005) et l'autorisation de l'accord de développement (mars 2008), nous sommes d'avis que le conseil municipal aurait dû recevoir une actualisation de l'analyse financière démontrant les flux monétaires pour la Ville sur la durée du projet.

3.3.B. Recommandations

Afin de permettre une prise de décision éclairée par le conseil municipal, au moment d'approuver un accord de développement, nous recommandons à la Direction stratégies et transactions immobilières de divulguer tous les faits nouveaux importants survenus depuis le choix du proposant et qui sont susceptibles de toucher l'analyse financière dans l'intervalle.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous prenons en compte les recommandations et les mettrons en application au moment des prochains appels d'offres. » (Échéancier prévu : 30 avril 2010)