



**VILLE DE MONTRÉAL
RAPPORT DE VÉRIFICATION
PROJET FAUBOURG CONTRECOEUR**

**DIVISION OPTIMISATION DES RESSOURCES
27 MARS 2009**

**Ville de Montréal
Bureau du vérificateur général**

ISBN : 978-2-7647-0834-7
<http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur>
ISBN : 978-2-7647-0835-4 (Internet)

TABLE DES MATIÈRES

1.	CONTEXTE.....	- 1 -
2.	MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE.....	- 5 -
3.	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	- 6 -
3.1	Plan de développement du site Contrecoeur	- 6 -
3.2	Disposition du site Contrecoeur.....	- 8 -
3.3	Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et réglementation d'urbanisme de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	- 17 -
3.4	Travaux d'infrastructures	- 25 -
3.5	Reddition de comptes.....	- 32 -
4.	ANNEXES	- 35 -
4.1	Chronologie – Projet Faubourg Contrecoeur	- 35 -
4.2	Liste des personnes rencontrées	- 39 -
4.3	Liste des personnes ayant participé au mandat.....	- 41 -

1. CONTEXTE

La Ville de Montréal est propriétaire d'un important inventaire d'immeubles touchant les domaines public et privé. Les propriétés du domaine public concernent les parcs, les rues et les ruelles alors que les autres propriétés immobilières font partie du domaine privé. Ces dernières ont pour but, entre autres, de satisfaire les besoins des services municipaux et des arrondissements dans l'accomplissement des activités municipales. Elles peuvent être acquises ou cédées pour des fins de développement résidentiel, industriel ou commercial.

Pour mettre en œuvre ses politiques et favoriser l'atteinte de ses objectifs, la Ville s'associe parfois avec divers partenaires, dont la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). Cette société a pour mission de contribuer au développement du territoire et à l'accroissement de la richesse foncière de la Ville de Montréal par la réalisation d'interventions immobilières structurantes et entraînant, en visant une autonomie financière.

En 2007, la Ville a cédé à la SHDM l'un de ses terrains (site Contrecoeur) pour la réalisation du projet de développement Faubourg Contrecoeur. Ce site est situé dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et borde les limites de l'arrondissement d'Anjou et de la Ville de Montréal-Est. Il a une superficie de 38 hectares et il était considéré comme un des derniers grands terrains disponibles de cet arrondissement et même de la Ville de Montréal. Depuis les années 1950, il a été presque entièrement vacant. En effet, il a seulement été utilisé pour abriter un pipeline dans sa partie ouest, entre 1950 et 1980, et comme site de dépôt de neige usée dans sa partie est, entre 1981 et 1997.

La Ville a entrepris des efforts en vue de développer ce site, mais les propositions de développement reçues en 1980 et plus tard en 1994 ne se sont pas concrétisées. C'est dans ce contexte que le comité exécutif a confié à la SHDM, en août 2004, le mandat d'élaborer une stratégie de développement de ce site en collaboration avec la Société de développement de Montréal (SDM).

Eu égard à cette décision et à un processus de qualification de professionnels, la SHDM a octroyé, en décembre 2004, un mandat à une firme d'urbanistes-conseils pour réaliser le *Plan directeur de développement d'ensemble du site Contrecoeur* (Plan directeur). Plus précisément, ce mandat devait permettre d'élaborer un cadre de planification identifiant les paramètres sociaux, économiques, urbanistiques, architecturaux et financiers à rencontrer afin de mettre en valeur cette propriété municipale. De plus, le mandat devait être produit en respectant les objectifs et la mission de la SHDM, soit d'offrir des logements abordables et sociaux.

En janvier 2006, la firme d'urbanistes-conseils retenue par la SHDM produisait son Plan directeur. Ce plan visait la construction de près de 1560 unités résidentielles, dont 750 unités abordables et sociales. Le plan prévoyait aussi l'implantation d'un secteur d'emploi et de services, comprenant des commerces et des bureaux ainsi qu'un parc linéaire le long de la limite est du site à proximité d'une carrière en activité.

À sa séance du 26 avril 2006, le comité exécutif de la Ville prenait connaissance du Plan directeur et confiait à la SHDM un mandat pour la gestion et la réalisation du projet de développement du site Contrecoeur et lui confirmait la cession éventuelle de l'ensemble des terrains, ainsi que de tout actif composant le site Contrecoeur aux fins de développement. De plus, le comité exécutif demandait à la SHDM de compléter le montage du programme de développement de l'ensemble du site Contrecoeur et de tenir, avec divers groupes intéressés, des séances d'information et des échanges informels portant sur la teneur du Plan directeur. Ce mandat devait être complété en collaboration avec le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP).

Ce service a comme mission de stimuler la création de la richesse à Montréal tout en améliorant la qualité du cadre de vie des Montréalais. À cette fin, il fournit aux arrondissements et à la Direction générale l'encadrement et le soutien en :

- Planification stratégique du développement du territoire et du patrimoine, notamment en développement économique, urbanisme, habitation et patrimoine;
- Stratégies, transactions et gestion immobilières;
- Accélération des grands projets urbains et économiques.

À la suite de la décision du comité exécutif du 26 avril 2006, la SHDM confia un nouveau mandat à la firme d'urbanistes-conseils pour raffiner les études et, si nécessaire, ajuster le projet. En août 2006, cette firme a produit le *Plan de gestion de la mise en œuvre du projet de développement du site Contrecoeur* (Plan d'affaires). Une présentation au comité exécutif des principaux éléments de ce plan d'affaires aurait été effectuée en septembre 2006.

Le 30 octobre 2006, le conseil municipal reconfirmait à la SHDM son mandat de maîtrise du projet de développement du site Contrecoeur et autorisait la SHDM à procéder à un appel de qualifications public pour la sélection de promoteurs susceptibles de se voir confier la charge de développement et de mise en marché du projet. Le sommaire décisionnel en appui de cette décision indique que, par sa principale mission qui consiste à répondre aux besoins en matière de logements abordables sur tout le territoire montréalais, et compte tenu de son expertise en gestion de projets résidentiels, la SHDM est l'organisme tout désigné pour assumer, en conformité avec les orientations de la Ville, la maîtrise d'œuvre de ce projet majeur de développement résidentiel. Au surplus, la réalisation d'un tel

projet cadre avec les objectifs identifiés dans sa *Planification pour la mise en marché de nouvelles unités de logement* déjà approuvée par la Ville.

Également, le 30 octobre 2006, les directions du SMVTP ont pris connaissance du Plan d'affaires et ont élaboré des commentaires qui ont été transmis au directeur du service. Ils faisaient état de certains éléments qui devraient être pris en considération par la SHDM avant de fixer les paramètres de qualification auprès des promoteurs et portaient sur les sujets suivants : urbanisme et concept d'aménagement du site, inclusion de logements sociaux et communautaires, valeur marchande, coûts de remise en état du site et ajustement du prix, financement des infrastructures et pistes pouvant améliorer la rentabilité du projet.

En décembre 2006, un rapport d'analyse portant sur l'appel d'offres sur invitation pour le choix d'un promoteur pour le site Contrecoeur était produit par le comité de sélection de la SHDM. Le 21 mars 2007, le choix du promoteur était approuvé par le conseil d'administration de la SHDM.

En mars 2007, le conseil municipal de la Ville de Montréal approuvait le projet d'acte par lequel la Ville cède à la SHDM le site Contrecoeur pour un montant représentant 70 % des profits nets (estimés à 2,2 M\$). L'acte de vente est daté du 20 septembre 2007 (19,1 M\$). Par la suite, la SHDM a vendu le site au promoteur retenu. Cet acte de vente est daté du 10 octobre 2007 (19 M\$).

Au cours du printemps 2007, des démarches ont été entreprises en vue de modifier le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et faire adopter un règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur. Le 22 octobre 2007, ce plan et ce règlement ont été adoptés.

À cette même date, le conseil municipal approuvait une première entente sur les infrastructures dans le cadre du projet de développement du site Contrecoeur et approuvait une dépense estimée à 3,4 M\$ pour les infrastructures de surdimensionnement et de prérequis à la charge de la Ville. En avril 2008, le conseil municipal décidait de remplacer le règlement 02-193 sur les ententes relatives aux travaux municipaux par le règlement 08-013. En conformité avec cette nouvelle réglementation, le conseil municipal autorisait, en juin 2008, une dépense additionnelle approximative de 15,4 M\$ pour la réalisation des infrastructures desservant des logements sociaux (2,8 M\$) et des ensembles familiaux (12,6 M\$) à la charge de la Ville, et une entente modifiée était signée avec le promoteur. Il est prévu que ces travaux d'infrastructures seront complétés en avril 2011.

Les divers travaux pour la remise en état du site et la construction d'infrastructures et d'unités d'habitation ont respectivement été entrepris en 2007 et 2008 par le promoteur sélectionné et se poursuivent actuellement.

Enfin, mentionnons qu'au cours de cette période des changements sont survenus à la direction de la Ville. En effet, le directeur général a quitté ses fonctions fin juin 2006 et son successeur est entré en poste fin juillet 2006. De plus, le directeur général adjoint du SMVTP a quitté son poste en janvier 2007 et a été remplacé en juin 2007. Durant cette période, le directeur général de la Ville a choisi de ne pas nommer de directeur général adjoint par intérim au SMVTP et a plutôt demandé à chacun des directeurs de ce service de se rapporter directement à lui. En ce qui concerne le directeur de la Direction stratégies et transactions immobilières (DSTI) du SMVTP, il a quitté son poste le 6 mars 2007 et a été remplacé en novembre 2007. Au cours de la période de mars à novembre 2007, ce poste a été comblé temporairement par un chef de division.

2. MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à examiner les diverses actions entreprises par la Ville en vue de la réalisation du projet de développement Faubourg Contrecoeur. Plus particulièrement, nos travaux ont porté sur les démarches effectuées en vue de la cession de ce site, le processus utilisé pour modifier le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et l'adoption d'un règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur, ainsi que la conclusion d'ententes pour la réalisation des travaux d'infrastructures.

Lors de cette vérification, nous avons limité nos travaux aux actions prises par la Ville de Montréal dans la réalisation de ce projet, compte tenu des deux mandats octroyés par le conseil d'administration de la SHDM sur la gestion du projet Faubourg Contrecoeur, soit :

- Le mandat sur la revue des faits et gestes du directeur général de la SHDM octroyé le 29 octobre 2008 à une firme de consultants. Le rapport à ce sujet a été rendu public par la SHDM le 2 décembre 2008;
- Le mandat sur la gestion du projet Faubourg Contrecoeur qui a été confié, le 30 octobre 2008, à une autre firme de consultants. Il consistait à analyser les dossiers, les transactions financières et les autres documents du projet. Le rapport à ce sujet est attendu par la SHDM pour la mi-mars 2009.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification de l'optimisation des ressources incluses dans le manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nos travaux ont consisté à effectuer des entrevues auprès de gestionnaires et de conseillers et à examiner divers documents que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir de l'information probante.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport a été présenté aux fins de discussion aux gestionnaires concernés du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine et du Service des infrastructures, transport et environnement ainsi qu'à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Par la suite, le rapport final leur a été transmis ainsi qu'à la Direction générale pour l'obtention d'un plan d'action et d'échéanciers pour sa mise en œuvre.

3. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le projet Faubourg Contrecoeur prévoit la construction d'environ 1876 unités d'habitation (456 unités sociales, 692 unités familiales et 728 unités privées) de typologies et de gammes variées. Le projet prévoit également l'aménagement d'un nouveau parc local et d'un talus entre la carrière Lafarge située à proximité et le nouveau quartier. Une piste cyclable sera aménagée le long du boulevard Contrecoeur. Enfin, la construction de 50 000 mètres carrés de locaux commerciaux est planifiée le long du boulevard Contrecoeur à proximité de la rue Sherbrooke.

Le projet Faubourg Contrecoeur s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. Cette stratégie, adoptée en 2005, constitue l'un des moyens de réaliser les objectifs de mixité et d'abordabilité qu'on retrouve dans plusieurs politiques et plans d'action dont l'administration municipale s'est dotée au cours des années pour mener à bien sa mission en matière d'habitation.

Cette stratégie est l'une des initiatives entreprises en vue d'atteindre l'un des objectifs du Plan d'urbanisme de Montréal qui est de favoriser la production de 60 000 à 75 000 nouveaux logements d'ici 2014, dont 30 % seraient des logements abordables. Par cette stratégie d'inclusion, l'administration municipale vise spécifiquement deux cibles : 1° que 15 % des nouvelles unités d'habitation sur le territoire de Montréal soit des logements sociaux et communautaires; 2° qu'une autre proportion de 15 % des nouvelles habitations soit constituée de logements abordables d'initiative privée (propriétés abordables ou logements locatifs). Pour le projet Faubourg Contrecoeur, cette proportion est de 25 % de logements sociaux et de 47 % de logements abordables.

Pour la mise en œuvre de sa stratégie, la Ville prévoit, entre autres, mettre à contribution les terrains municipaux, optimiser les programmes de subventions en habitation et exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification.

3.1 Plan de développement du site Contrecoeur

En décembre 2004, la SHDM a confié un mandat à une firme d'urbanistes-conseils pour réaliser un Plan directeur de développement d'ensemble de ce site. Ce plan a été complété en janvier 2006 et déposé à la séance du 26 avril 2006 du comité exécutif pour qu'il en prenne connaissance.

Par la suite, la SHDM a confié un mandat à cette même firme pour préciser les études réalisées (tout particulièrement en ce qui concerne le coût des infrastructures et de décontamination, et sur la faisabilité économique du programme architectural pour le volet des logements abordables et sociaux) et, au besoin, ajuster le projet afin d'énoncer les conditions de développement à inclure dans un appel de propositions auprès de promoteurs qualifiés pour prendre en charge la réalisation dudit projet. En août 2006, la firme d'urbanistes-conseils a produit un Plan d'affaires qui prévoyait la construction de 1836 unités résidentielles, dont 1135 unités abordables et sociales. Lors du raffinement des plans de développement du projet en 2008, le nombre d'unités résidentielles a été porté à 1876.

En septembre 2006, les principaux éléments de ce plan d'affaires ont fait l'objet d'une présentation au comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025 par le directeur général de la SHDM accompagné de gestionnaires de la Ville et d'un représentant de la firme d'urbanistes-conseils qui a élaboré le Plan d'affaires. Ce comité a été mis en place en février 2006. Il est formé de quatre membres du comité exécutif et d'un conseiller associé auxquels se joignent de façon statutaire des gestionnaires, des promoteurs ou leurs représentants. Le comité vise à permettre le suivi politique des projets de Montréal 2025 et de veiller à ce que les priorités et l'ordonnancement du portefeuille de projets soient menés à bien. Depuis juin 2006, les membres du comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025 reçoivent un tableau du suivi des grands projets de Montréal 2025.

Cette présentation portait, entre autres, sur les éléments suivants :

- Le mandat à réaliser;
- La démarche entreprise;
- Les paramètres et les analyses :
 - Construction de logements abordables et sociaux,
 - Nombre de 1836 unités de logement;
- Les recommandations :
 - Vendre le terrain à sa valeur marchande,
 - Assumer les coûts de remise en état du site,
 - Consentir (SHDM) un prêt de cinq ans finançant la remise en état du site,
 - Contribuer à la construction du collecteur en remboursant les coûts de travaux au promoteur sur cinq ans,
 - La méthode pour la réalisation du projet :
 - Procéder par invitation auprès de promoteur développeur pour réaliser le projet,
 - Analyser les propositions en considérant les paramètres de réussite établis.

Le compte rendu de la rencontre du comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025 fait état de certains renseignements additionnels communiqués lors de la présentation du Plan d'affaires dont, entre autres :

- Le modèle doit rencontrer 15 % de rentabilité;
- La valeur marchande du terrain est estimée à 20,75 M\$ et celle du site une fois développé est estimée à 300 M\$ (pour 1836 unités de logement incluant le logement social et abordable);
- Les coûts des infrastructures municipales sont estimés à environ 36 M\$ en incluant le collecteur (12 M\$ à 13 M\$);
- La décontamination, la construction d'un talus et les mesures de mitigation pour la carrière (environ 14 M\$);
- Un prêt pour la décontamination consenti par la SHDM sur cinq ans;
- Une avance de fonds au promoteur (3 M\$ par année sur cinq ans) pour la construction du collecteur et des infrastructures;

Il est à noter que certains de ces éléments apparaissent en substance dans la soumission du promoteur sélectionné.

Le compte rendu mentionne également qu'une présentation est prévue en septembre 2006 pour le comité exécutif. L'examen de l'horaire des présentations de la séance du comité exécutif du 27 septembre 2006 fait état de l'inscription d'une présentation portant sur le site Contrecoeur qui aurait été effectuée par le directeur général de la SHDM, le directeur général adjoint du SMVTP et un représentant de la firme d'urbanistes-conseils. Toutefois, les présentations de 2006 ne sont plus conservées et aucun compte rendu n'est effectué à la suite de ces présentations.

Conclusion

Les principaux éléments du Plan d'affaires du site Contrecoeur ont fait l'objet d'une présentation au comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025 et auraient également été présentés au comité exécutif.

3.2 Disposition du site Contrecoeur

Le site Contrecoeur a été acquis par la Ville de Montréal de gré à gré et par voie d'expropriation à des fins de réserves foncières entre 1980 et 1988.

Les montants apparaissant aux rôles d'évaluation 2004-2006 et 2007-2010 étaient respectivement de 15,4 M\$ et de 23,5 M\$. Toutefois, en mars 2008, une fois le site vendu, certains terrains

identifiés au cadastre comme emprises publiques et qui n'étaient pas portés au rôle pour fins de taxation tant qu'ils étaient propriété de la Ville, ont été portés au rôle. En effet, le montant de 23,5 M\$ a donc été modifié rétroactivement à la date de la vente pour refléter la valeur des lots provenant du domaine public. La valeur portée au rôle pour ces nouveaux lots est de 7,6 M\$, ce qui a amené le montant apparaissant au rôle 2007-2010 du site Contrecoeur à 31,1 M\$.

Mais cette augmentation de la valeur inscrite au rôle est temporaire. En effet, il est prévu que les nouvelles emprises publiques, qui ne sont pas nécessairement situées au même endroit que les emprises cédées par la Ville seront rétrocédées à la Ville à titre gratuit une fois les infrastructures construites. Lorsque cette cession à titre gratuit sera effectuée, la valeur portée au rôle pour le site sera réduite de la valeur de ces emprises publiques, qui cesseront de faire l'objet d'une inscription au rôle. Il est à noter que le rôle d'évaluation 2007-2010 est basé sur les conditions du marché telles qu'elles prévalaient au 1^{er} juillet 2005.

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le conseil municipal en 2004, la SHDM a fait préparer un Plan directeur (janvier 2006) et un Plan d'affaires (août 2006). Pour la réalisation de ces plans, des analyses et des études ont été effectuées sur la valeur marchande du site, la situation environnementale, les travaux d'infrastructures et les impacts de la vibration associée à l'exploitation de la carrière située à proximité.

L'étude sur la détermination de la juste valeur marchande du site Contrecoeur a été confiée à une firme d'évaluateurs agréés. Elle a été effectuée sur la base des diverses analyses réalisées à ce moment. En juillet 2005, cette firme a estimé que, au 1^{er} juin 2005, la valeur marchande du site avant tout impact négatif, se situait entre 16 M\$ et 20 M\$ selon le scénario de développement retenu. Le 8 mars 2006, cette même firme produisait un autre rapport indiquant que les études, enquêtes et analyses entreprises permettaient d'estimer la valeur marchande probable au 1^{er} juin 2005 à 20,75 M\$, avant toute considération quant à la réhabilitation du site.

Le Plan d'affaires du site Contrecoeur fait état de paramètres à respecter pour la mise en marché des logements abordables et sociaux, d'analyses sur les coûts des infrastructures et les coûts associés à l'état du site, de la faisabilité financière du projet et de recommandations sur les moyens de mise en œuvre. Parmi les recommandations, le consultant indique qu'il est important que le modèle prévoie, pour intéresser un promoteur sérieux, que la Ville et la SHDM soient prêtes à consentir certaines conditions pour la réussite de l'opération. Les conditions qui concernent plus particulièrement la Ville sont :

- Remettre le site en état aux frais de la Ville et déduire cette somme du versement du montant d'acquisition sans jamais excéder le prix de vente;

- Verser au promoteur une somme variant de 13 372 050 \$ à 15 000 000 \$ payable en cinq ans, représentant la part de la Ville associée à la construction des infrastructures;
- Faire varier le prix de vente du site entre 14,8 M\$ et 20,7 M\$ afin de rendre l'opération rentable pour un promoteur.

Ce plan d'affaires (août 2006) fait également mention que la valeur au rôle du terrain est de 14,8 M\$ et que les coûts de décontamination du site sont estimés à 11 M\$, les coûts pour le contrôle vibratoire à 3 M\$ et les coûts de construction d'un talus acoustique de 0,65 M\$.

En novembre 2006, une autre firme a transmis au directeur général de la SHDM une contre-expertise de la valeur marchande du site Contrecoeur. Elle a basé son évaluation sur les données du marché au 17 novembre 2006 et concluait que la valeur marchande du site était de 12 M\$ avant toute défalcation.

Au début de décembre 2006, la SHDM transmettait à la DSTI une option d'achat du site Contrecoeur pour une année pour la somme de 14,8 M\$. La mission de la DSTI est, entre autres, de disposer des actifs immobiliers de la Ville au meilleur intérêt de celle-ci.

L'option d'achat incluait des dispositions à l'effet qu'advenant que les études de caractérisation environnementale révèlent une incompatibilité entre la qualité du sol de la propriété et les usages projetés, l'offre pouvait être annulée ou le prix de vente révisé à la suite d'une négociation.

Les gestionnaires de la DSTI rencontrés ont mentionné qu'à l'époque, l'offre de 14,8 M\$ leur semblait acceptable compte tenu des évaluations de la valeur marchande du site qui avaient été effectuées. Toutefois, ils ont ajouté qu'à ce moment les différents coûts à soustraire du prix de vente restaient à préciser et, si nécessaire, qu'ils feraient l'objet d'une négociation à part.

Le 20 décembre 2006, le comité exécutif de la Ville approuvait le principe de la vente de gré à gré de la SHDM du site Contrecoeur pour la somme de 14,8 M\$ et autorisait la SHDM à amorcer les travaux de décontamination du site au moment de l'acceptation du choix du promoteur par le conseil d'administration de la SHDM. Le sommaire décisionnel en appui de cette décision préparé par la DSTI indiquait que les conditions monétaires de la cession seraient présentées éventuellement dans un document d'option d'achat.

En vue de faire approuver cette décision par le conseil municipal, divers scénarios ont été examinés, en janvier 2007, mais n'ont pu être menés à terme. En effet, peu de temps après, la SHDM a avisé la DSTI qu'elle offrait d'acquérir le site Contrecoeur pour 19,1 M\$ et que des frais

seraient défalqués de ce prix pour un maximum de 14,7 M\$ (11 M\$ pour la réhabilitation des sols, 0,7 M\$ pour la construction d'un talus acoustique et 3 M\$ pour l'architecture acoustique des bâtiments).

La DSTI s'est opposée à cette offre, car, à son avis, les frais soustraits du prix de vente n'étaient pas suffisamment précisés et apparaissaient trop élevés. Par la suite, le directeur de la DSTI a quitté l'emploi de la Ville de Montréal.

Le prix de vente du terrain et les frais qui en sont défalqués mentionnés à cette proposition correspondent à la soumission du promoteur reçue en décembre 2006 et à certains renseignements apparaissant dans le Plan d'affaires d'août 2006.

Il est à noter que le Plan d'affaires fait état que les coûts de décontamination sont basés sur des évaluations préliminaires et que l'application des mesures sur les impacts vibratoires devrait être validée par une étude plus exhaustive en considérant l'éloignement variable des différents bâtiments par rapport à la carrière.

Mentionnons que d'autres gestionnaires rencontrés ont également émis des doutes sur la justesse de l'estimation des coûts de décontamination et de contrôles vibratoires.

En mars 2007, le directeur général de la Ville demandait (verbalement) à la DSTI de donner suite à l'intention déjà exprimée par les instances de procéder à la cession des actifs immobiliers du site Contrecoeur à la SHDM, et ce, dans les meilleurs délais possibles.

Les coûts à défalquer étant préliminaires, et ne pouvant être établis définitivement avant plusieurs mois, le directeur général nous confirme avoir demandé de fixer des montants maximums à défalquer du prix de vente afin de minimiser le risque pour la Ville, tout en prévoyant que, si les montants défalqués étaient moindres que les maximums prévus, la Ville puisse en bénéficier pleinement.

Dans cette optique, la DSTI a préparé un sommaire décisionnel en appui à cette décision. Ce sommaire fait état, entre autres, des éléments suivants :

- La SHDM détient toute la responsabilité eu égard au processus d'affaires et d'optimisation de cet actif immobilier;
- L'actif est transféré par une cession a priori sans contrepartie immédiate, mais dont l'objectif est un partage des profits lors de la revente éventuelle de ce site par la SHDM. La répartition est de 70 % pour la Ville et de 30 % pour la SHDM;

- L'évaluation municipale de ce terrain est de 23,4 M\$;
- La SHDM prévoit revendre l'immeuble pour une somme de 19,1 M\$ et défalquer de ce prix les coûts jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 14,7 M\$ pour la décontamination et la réhabilitation du site ainsi qu'un montant de 2,1 M\$ pour les frais encourus par la SHDM. Donc, compte tenu du prix de vente de 19,1 M\$, le partage des profits nets de 2 249 600 \$ permettrait à la Ville de recevoir minimalement un montant de 1 574 720 \$, soit 70 %. L'autre 30 % est reçu par la SHDM;
- La SHDM devient donc entièrement imputable et responsable de l'optimisation des profits qui pourront être générés autant par la revente du terrain que par les revenus de l'ensemble du projet. Implicitement, la SHDM a reçu le mandat de minimiser tous les montants qui seront soit défalqués du prix de vente au promoteur, soit consacrés à la mise en marché du terrain, et ce, en appliquant toutes les règles de l'art en semblables matières.

Il est à noter que la répartition des revenus de la vente du site à 70 % pour la Ville et à 30 % pour la SHDM a été négociée avec la SHDM et communiquée à la DSTI par le directeur général de la Ville. Nous n'avons retracé aucun écrit supportant cette répartition.

Selon les gestionnaires rencontrés, ce sommaire décisionnel a été rédigé en fonction des indications du directeur général et, selon eux, il reflète le rôle prédominant confié à la SHDM dans cette transaction par rapport au rôle effacé attribué à la DSTI. Pour sa part, le directeur général désirait clarifier les rôles et responsabilités à la fois de la SHDM et de la DSTI et lever toute ambiguïté à ce sujet.

Notre examen de ce sommaire décisionnel nous permet de constater qu'il inclut plusieurs éléments pertinents sur la transaction à survenir entre la Ville et la SHDM. En effet, il fait mention de la responsabilité de la SHDM, de l'évaluation municipale et des conditions de revente du site (prix, éléments à défalquer de ce prix, frais de la SHDM, partage des profits entre la Ville et la SHDM, et montant que la Ville recevrait de la revente du site). Toutefois, ce sommaire décisionnel est muet en regard des éléments suivants :

- La possibilité que la Ville ou la SHDM puisse éventuellement verser au promoteur une somme d'environ 15 M\$, bien que cela ait été prévu au PTI 2007-2008-2009.

Le modèle de flux financier inclus au Plan d'affaires du projet (août 2006) prévoit que, pour intéresser un promoteur sérieux, la Ville et la SHDM devraient être prêtes à consentir à verser une somme variant de 13,3 M\$ à 15 M\$ payable en cinq ans représentant la part de la Ville associée à la construction des infrastructures (3,0 M\$ par année à compter de 2009).

D'ailleurs, la soumission du promoteur de décembre 2006 fait mention que la SHDM ou la Ville de Montréal devra consentir au promoteur une aide financière non remboursable de 15,8 M\$ pour la réalisation du projet. Cette contribution devra être versée au promoteur par versements mensuels égaux et consécutifs sur une période ne dépassant pas six ans.

Il est à noter qu'en avril 2008, la Ville modifiait son règlement sur les ententes relatives sur les travaux d'infrastructures permettant ainsi une contribution de la Ville pour des unités familiales (section 3.4 du présent rapport).

- La rentabilité du projet. En effet, comme le projet du site Contrecoeur est inclus au fonds d'investissement de la Ville, une analyse de rentabilité devait être réalisée au moment de son inscription à ce fonds et, par la suite, lorsque les revenus et les coûts associés au projet sont précisés une nouvelle analyse doit être réalisée. Or dans le cas du site Contrecoeur, nous avons constaté que la première étude de rentabilité du projet a été réalisée au moment de l'acceptation de l'entente sur les travaux d'infrastructures entre la Ville et le promoteur survenue en octobre 2007. À notre avis, une étude de rentabilité du projet aurait dû être produite lors de la vente du site Contrecoeur pour renseigner l'administration municipale sur la rentabilité du projet en fonction des coûts identifiés à ce moment.
- Le fait que les coûts de décontamination de 11 M\$ sont basés sur des évaluations préliminaires et que l'application des mesures sur les impacts vibratoires estimés à 3,0 M\$ devrait être validée par une étude plus exhaustive en considérant l'éloignement variable des différents bâtiments par rapport à la carrière.
- La détermination de la juste valeur marchande du site Contrecoeur et les explications des écarts entre les différentes valeurs produites.

Notons également que ce sommaire décisionnel fait état que le prix de vente prévu pour le site Contrecoeur au promoteur est de 19,1 M\$ alors que l'acte de vente au promoteur indique que ce prix est de 19 M\$, soit le même montant que celui indiqué à sa soumission de décembre 2006.

Le 19 mars 2007, le conseil municipal approuvait le projet d'acte par lequel la Ville cède à la SHDM le site Contrecoeur pour un montant représentant 70 % des profits nets, le tout selon les termes et conditions prévus au projet d'acte.

L'acte de vente entre la Ville et la SHDM est daté du 20 septembre 2007. Il reprend les conditions énoncées dans le sommaire décisionnel présenté au conseil municipal en mars 2007 dont, entre autres, le prix de revente de 19,1 M\$ et les montants qui seront déduits de ce prix :

- Les coûts reliés à la réhabilitation des sols du terrain, à la construction d'un talus acoustique et à l'architecture acoustique des bâtiments jusqu'à concurrence d'un montant maximum respectif de 11 M\$, 0,7 M\$ et 3 M\$;
- Les coûts reliés à la mise en valeur du terrain payés par la SHDM, à l'exclusion des taxes foncières et des frais d'arpentage, mais incluant les droits sur les mutations immobilières, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 2,1 M\$.

Selon les gestionnaires rencontrés de la DSTI, leur rôle dans cette transaction a consisté uniquement à rédiger le sommaire décisionnel, la responsabilité de la gestion du projet et l'optimisation des profits générés par la revente du terrain ont été confiés par le conseil municipal à la SHDM et c'est la SHDM qui devra s'assurer que les frais défalqués du prix de vente sont appropriés. D'ailleurs, la DSTI n'a mis en place aucun mécanisme de contrôle pour s'assurer de la pertinence de ces frais, incluant les frais encourus par la SHDM (2,1 M\$).

Toutefois, la Ville a le devoir de s'assurer que la SHDM a respecté ses obligations quant aux termes et conditions régissant cette vente et quant à son objectif d'optimisation des profits. Elle doit ainsi s'assurer de la pertinence et de la conformité des travaux de décontamination ou des autres travaux dont le coût doit être déduit du prix de vente. Elle peut exiger toute pièce justificative pouvant lui permettre de vérifier l'ensemble des coûts à soustraire du prix de vente.

Au cours de la vérification, le directeur du SMVTP nous a informés qu'il avait demandé à la SHDM des renseignements sur ces coûts. À notre avis, compte tenu de l'importance de ces frais et de la controverse soulevée par ce projet, il est impératif que des démarches soient poursuivies par le SMVTP pour s'enquérir de ces frais et pour retrancher leur coût réel du prix de vente du terrain jusqu'à concurrence des montants maxima indiqués à l'acte de vente.

Mentionnons finalement que le protocole d'entente (juin 2007) conclu entre la Ville de Montréal et la SHDM prévoit que cette dernière ne peut ni aliéner, ni hypothéquer un actif immobilier dont elle est propriétaire sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du comité exécutif. Bien que le sommaire décisionnel supportant la décision de vendre le site Contrecoeur de la Ville à la SHDM fasse état de sa revente, nous sommes d'avis qu'il aurait fallu que la SHDM demande et obtienne une autorisation spécifique de vendre qui aurait inclus tous les termes et conditions de la transaction et aurait identifié l'acquéreur éventuel. Par la suite, il aurait été possible au comité exécutif d'autoriser formellement l'aliénation de cet actif.

Conclusion

Les sommaires décisionnels soumis au conseil ne comportaient pas tous les renseignements pertinents au moment approprié, à une prise de décision éclairée, tels que :

- **la possibilité d'une contribution financière de la Ville pour la réalisation du projet;**
- **l'analyse de rentabilité du projet;**
- **l'indication que certains frais défalqués du prix de vente sont des estimations préliminaires ou devront être précisés par des analyses plus exhaustives;**
- **la juste valeur marchande du site.**

Recommandations

Nous recommandons au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine d'obtenir les documents appropriés de tous les coûts défalqués du prix de vente, de s'assurer de leur pertinence et, s'il y a lieu, d'entreprendre les démarches requises pour recevoir les sommes dues afin d'optimiser les revenus de la Ville à la suite de cette transaction.

Nous recommandons à la Direction générale d'aviser la Société d'habitation et de développement de Montréal de se conformer au protocole d'entente intervenu entre la Ville et la SHDM quant à l'obtention de l'autorisation préalable du comité exécutif avant d'aliéner ses actifs immobiliers.

Le contrat de vente du terrain de la Ville à la SHDM inclut un droit de résolution. Lorsque la SHDM aura rempli ses engagements, la Ville s'engage à la libérer de ce droit en lui accordant une « mainlevée ». L'engagement de la SHDM est de publier au registre foncier un acte de vente du terrain par la société en faveur du promoteur respectant les termes et conditions prévus au contrat, notamment aux sections « obligation de construire » et « droit de péremption ».

Nous avons examiné le contrat de vente du terrain et l'acte hypothécaire entre la SHDM et le promoteur. Nous avons constaté que ce dernier ne respecte pas les termes et conditions mentionnés dans la section « obligation de construire » sur trois points :

- Le contrat fait état que « le projet devra être complété dans un délai de 10 ans à compter de la date des présentes » soit le 10 octobre 2007, date du contrat. Ce texte a été repris intégralement du contrat de vente du terrain de la Ville à la SHDM, mais la date de ce contrat est le 20 septembre 2007. Un écart de 20 jours sépare les deux contrats et a pour conséquence de ne pas respecter la clause du contrat dont la SHDM a convenu avec la Ville.

- Le contrat mentionne que l'obligation de performance de construire et le droit de préemption devront être garantis par une hypothèque immobilière de premier rang sur le terrain au montant de 5 M\$ stipulée en faveur de la société.

La section « obligations garanties » de l'acte d'hypothèque immobilière du promoteur, fait mention que :

- Aux termes d'un contrat de prêt intervenu entre les parties le 21 août 2007, la société a consenti au débiteur un prêt de 14 625 000 \$ selon les termes, modalités, conditions et intérêts y mentionnés.
- Aux termes d'un contrat de vente intervenu entre les parties devant le notaire soussigné le 10 octobre 2007 sous le numéro 4785, le débiteur s'est obligé en faveur de la société à respecter certaines conditions, notamment, et sans limiter la portée de ce qui précède, les conditions mentionnées aux sections suivantes :
 - > « Obligation de construire »;
 - > « Obligation à acheter et rétrocéder »;
 - > « Droit de préemption ».

Le montant de l'hypothèque immobilière prévu est de 5 M\$.

- Aux termes dudit contrat de vente intervenu entre les parties devant le notaire soussigné le 10 octobre 2007 sous le numéro 4785, le débiteur s'est obligé à payer à la société la somme de 4 375 000 \$ le ou avant le 30 juin 2010.

Le total des montants de l'engagement du promoteur de la clause « obligations garanties » de l'acte d'hypothèque immobilière se chiffre à 24 000 000 \$. Toutefois, à la partie II du même acte intitulé « hypothèque », il est mentionné que « pour garantir le paiement ou l'accomplissement des obligations garanties, le débiteur hypothèque l'immeuble suivant pour la somme de 23,55 M\$, avec intérêts garantis au taux de vingt-cinq pour cent (25 %) par année ». Il existe donc un écart de 450 000 \$ (24 M\$ - 23,55 M\$) en obligations garanties pour que le promoteur honore ses engagements.

- Le contrat indique que l'hypothèque devra contenir toutes les garanties accessoires normalement stipulées dans de telles sûretés, dont notamment une hypothèque additionnelle.

Toutefois, dans la partie VIII de l'acte d'hypothèque immobilière du promoteur, intitulée « hypothèque additionnelle », il est mentionné que « les parties déclarent ne vouloir aucune clause d'hypothèque additionnelle ». Cette clause vient à l'encontre des demandes de la Ville.

Puisque les termes et conditions spécifiés dans la clause « mainlevée » du contrat de vente du terrain de la Ville à la SHDM ne sont pas tous respectés, le SMVTP refuse pour le moment de lui accorder une mainlevée du droit de résolution.

Recommandation

Nous recommandons au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, de concert avec le Service des affaires corporatives, de s'assurer que toutes les dispositions prévues à l'acte de vente intervenu entre la Ville de Montréal et la Société d'habitation et de développement de Montréal soient respectées afin de réaliser ce projet conformément aux conditions prévues par la Ville.

3.3 Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et réglementation d'urbanisme de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

En novembre 2004, le conseil municipal a adopté le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Ce plan est le fruit d'une démarche de planification et de concertation amorcée lors du Sommet de Montréal de juin 2002. Il présente la vision d'aménagement et de développement du territoire de la Ville de Montréal ainsi que les mesures pour la mise en œuvre des orientations et des objectifs qui en découlent. Le Plan d'urbanisme traite à la fois des enjeux panmontréalais et des particularités distinctives des arrondissements, reflets de l'identité des diverses facettes de Montréal.

Les orientations du Plan d'urbanisme qui ont une portée réglementaire ainsi que les paramètres d'affectation du sol et de densité de construction se traduisent dans la réglementation d'urbanisme des arrondissements.

Le règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (01-275) prévoit les catégories d'usages suivantes : habitation, commercial, équipements collectifs et institutionnels et industries. Cependant, la mise en œuvre du Plan d'affaires du site Contrecoeur élaboré par la SHDM nécessitait des modifications à ce règlement et, par conséquent, au Plan d'urbanisme. Les dispositions réglementaires à modifier portaient, entre autres, sur les éléments suivants : la densité de construction, l'apparence des bâtiments, l'alignement de construction ou l'aménagement paysager.

En décembre 2006, le conseil de l'arrondissement autorisait sa Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises à entreprendre les travaux de modifications du Plan d'urbanisme nécessaires à l'encadrement du projet de développement du site Contrecoeur de concert avec le SMVTP.

En vue de cette modification, un comité de travail interservices a été mis sur pied. Le Plan d'affaires du site a été présenté à ce comité et, lors de rencontres de travail, à des représentants du milieu, à l'arrondissement d'Anjou et à la Ville de Montréal-Est.

Par la suite, diverses versions du projet d'aménagement du site ont été discutées au comité d'architecture et d'urbanisme (CAU) lors de rencontres (les 9 février 2007, 2 mars 2007 et 23 mars 2007). Ces présentations ont permis au CAU de soulever plusieurs enjeux relatifs au projet et de demander des modifications au plan de développement de la SHDM.

À la suite de ces consultations et de divers travaux, l'arrondissement a préparé un projet d'encadrement réglementaire, composé d'un règlement à être adopté en vertu de l'article 89 de la charte. L'article 89 de la charte permet au conseil de Ville d'adopter un règlement en vue de la réalisation de certains projets malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement. Ainsi, le conseil municipal peut adopter un règlement qui permet de déroger à certains articles du règlement d'urbanisme de l'arrondissement (01-275) et de soustraire l'application d'autres articles de ce règlement sur ce territoire. De plus, l'adoption d'un tel règlement n'est pas susceptible d'approbation référendaire. C'est pourquoi des dispositions sont prévues pour que des audiences soient tenues par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) lorsque le conseil municipal utilise cet article (article 89,1 de la Charte de la Ville de Montréal et article 109,2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

Selon les gestionnaires rencontrés, il est habituel d'utiliser l'article 89 lorsqu'il s'agit d'un projet d'envergure tandis que lorsqu'il s'agit de modifications mineures du règlement celles-ci peuvent être effectuées par l'arrondissement.

Le 17 avril 2007, l'arrondissement demandait au conseil municipal d'adopter, en vertu de l'article 89, un règlement autorisant l'aménagement d'un milieu de vie à prédominance résidentielle sur le site Contrecoeur ainsi qu'un règlement modifiant diverses composantes du Plan d'urbanisme.

Le 23 avril 2007, le conseil municipal adoptait deux projets de règlement, l'un modifiant le Plan d'urbanisme et l'autre autorisant l'aménagement du site Contrecoeur (construction, transformation et occupation d'immeubles). Au même moment, il mandatait l'OCPM pour qu'il tienne les audiences publiques.

La consultation publique de l'OCPM s'est déroulée du 14 mai au 21 juin 2007. En août 2007, l'OCPM a transmis au maire et au président du comité exécutif son rapport, et le 17 septembre 2007, il était déposé au conseil municipal. Ce rapport portait sur deux projets de règlement soit le projet de règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur et le projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal.

Le 22 octobre 2007, le conseil municipal adoptait, avec modifications, les projets de règlement intitulés *Règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur* et *Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal*.

Selon les gestionnaires que nous avons rencontrés, la majeure partie des recommandations du rapport de l'OCPM auraient été suivies dont, principalement, celles portant sur :

- la conclusion d'une entente avec la carrière Lafarge afin d'atténuer encore davantage les sources de bruit et pour assurer que les limites de niveau de vibrations dans le sol aux résidences avoisinantes, déjà établies au permis de l'exploitant, s'appliquent aussi aux bâtiments qui seraient construits sur le site Contrecoeur;
- la prise en considération dans la localisation des unités d'habitation de la zone d'impact de la compagnie Intequisa, l'intégration de l'ensemble du site Contrecoeur dans la planification des mesures d'urgence en cas d'accident industriel majeur et l'installation d'un système d'alerte afin d'assurer la sécurité des personnes en cas de sinistre.

Conclusion

La réalisation du projet Faubourg Contrecoeur a nécessité l'adoption d'un règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville et d'un règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur. Ces règlements ont été adoptés à la suite des audiences de l'Office de consultation publique de Montréal dont le rapport a été déposé au conseil municipal. La majeure partie des recommandations du rapport ont été suivies dont celles sur la conclusion d'une entente avec la compagnie Lafarge et la prise en considération dans la localisation des unités d'habitation de la zone d'impact de la compagnie Intequisa.

Pour réaliser son projet, le promoteur doit présenter un plan de développement et entreprendre des démarches pour qu'une opération cadastrale de l'ensemble des terrains du projet de développement soit réalisée. À cette fin, le plan doit indiquer les rues, les ruelles et les parcs prévus. Selon le règlement sur les opérations cadastrales, le promoteur doit, au choix de la Ville, soit lui céder une superficie de terrain représentant 10 % du terrain compris dans le plan à des fins de parcs ou de terrains de jeux, soit une somme équivalente à 10 % de la valeur réelle du terrain compris dans le plan. La Ville a choisi de recevoir une superficie de 10 % du terrain.

Le règlement sur le lotissement prévoit que tout terrain cédé à des fins de rues ou ruelles doit faire l'objet d'une attestation d'un expert visé à l'article 31,65 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'effet que le terrain n'a pas un degré de contamination dépassant les normes gouvernementales pour l'usage prescrit ou qu'il a fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. En ce qui concerne les parcs, bien que le règlement sur le lotissement n'en fait pas mention, ces terrains doivent respecter les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Dans le cas du site Contrecoeur, les études réalisées faisaient état d'une certaine contamination. Ainsi, un plan de réhabilitation du site a été produit en mai 2007. À la suite de la production d'un tel plan, un rapport sur les travaux de réhabilitation du site doit être attesté par un expert.

Dans ces circonstances, avant d'accepter la cession de terrains aux fins de rues, de ruelles et de parcs, l'arrondissement veut s'assurer que le plan de réhabilitation prévu a été mis en place. Ainsi, l'arrondissement a demandé à la Direction de la réalisation des travaux du SITE d'examiner les volets environnemental et géotechnique des terrains faisant l'objet d'une telle cession dans le cadre du projet de développement du site Contrecoeur.

À cet effet, le SITE a examiné les rapports produits par l'expert du promoteur sur la réhabilitation du site.

En mars 2008, la firme retenue par le promoteur pour s'assurer de la réhabilitation environnementale du site Contrecoeur a produit un premier rapport final des travaux de réhabilitation. Le SITE a examiné ce rapport et a transmis ses conclusions à l'arrondissement le 30 mai 2008. Selon le SITE, les lots destinés à des usages de rues respectent les niveaux de contamination réglementaires et peuvent être versés au domaine public. Cependant, pour les terrains destinés à des fins de parcs, les sols ne respectent pas les exigences du plan de réhabilitation.

Le 9 juillet 2008, le SITE a reçu un rapport complémentaire réalisé par le consultant du promoteur portant sur une caractérisation et le déplacement de piles de sols contaminés entreposées à l'endroit du terrain du futur parc. À la suite de ce rapport, le 24 juillet 2008, le SITE a effectué une mise à jour de l'état de la situation relativement aux conclusions formulées le 30 mai 2008. Cette mise à jour fait état que plusieurs interventions sur le terrain du futur parc ont été réalisées au cours du mois de juin 2008. Néanmoins, certains éléments étaient toujours à corriger pour répondre aux exigences du plan de réhabilitation.

En septembre 2008, la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement a approuvé le plan de remplacement d'un lot, malgré l'avis défavorable du SITE, compte tenu que le promoteur s'est engagé par écrit à ce que les exigences du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs soient rencontrées le ou vers le 30 juin 2010. En effet, les lots destinés à être versés à des fins de parcs ne respectaient pas les exigences du plan de réhabilitation ni les niveaux de contamination réglementaires.

La firme retenue par le promoteur pour s'assurer de la réhabilitation environnementale du site Contrecoeur a produit un second rapport final en août 2008 et un troisième rapport final en novembre 2008. Nous constatons que plusieurs rapports finals ont été produits sur la réhabilitation du site Contrecoeur.

Recommandations

Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve d'effectuer un suivi approprié des engagements pris par le promoteur en vue de la réhabilitation du parc afin de s'assurer que ces terrains respectent les dispositions prévues au plan de réhabilitation.

Nous recommandons au Service des infrastructures, transport et environnement d'obtenir de la firme responsable de la production du rapport sur la réhabilitation environnementale du site Contrecoeur une confirmation à l'effet que le rapport émis en novembre 2008 est bien le dernier rapport final produit afin de disposer de renseignements à jour sur la réalisation du plan de réhabilitation.

La partie du terrain qui a été cédée par le promoteur à des fins de parcs doit être aménagée pour desservir la nouvelle population qui devrait s'établir sur une période pouvant varier entre cinq et huit ans, à compter de 2008. La planification et l'aménagement du parc sont la responsabilité de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Dans le cadre de cet aménagement,

l'arrondissement prévoit, entre autres, la construction d'un chalet de parc, la mise en place d'aires de jeux pour enfants et adultes ainsi que l'implantation d'un minisoccer et autres.

Initialement, le Plan d'affaires soumis à l'arrondissement faisait état de l'aménagement du parc. Ce plan a fait l'objet de la consultation publique effectuée par l'OCPM et a été examiné par l'arrondissement. Toutefois, selon les gestionnaires rencontrés, les renseignements sur l'aménagement du parc inclus au Plan d'affaires étaient sommaires et ne permettaient pas de voir les niveaux de pente des talus. Ainsi, lorsque le promoteur a amorcé l'aménagement de ce parc, l'arrondissement a constaté que ces pentes étaient beaucoup trop importantes et que d'autres aménagements n'étaient pas conformes à ses exigences. Il s'ensuivit plusieurs rencontres et discussions pour en arriver à un aménagement acceptable. Éventuellement, cet aménagement devra être complété à la suite de la consultation des futurs résidents. Toutefois, de l'avis des gestionnaires rencontrés, il est clair qu'un plan plus détaillé sur les aménagements à réaliser aurait évité des malentendus et des discussions qui ont engendré la reprise de certains travaux déjà effectués par le promoteur.

Le 27 octobre 2008, le conseil municipal a adopté un règlement d'emprunt de 3,6 M\$ pour l'aménagement d'un parc sur le site Contrecoeur.

Recommandation

Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve d'obtenir un plan suffisamment détaillé de la configuration prévue d'un terrain pour l'aménagement de parcs d'envergure afin d'éviter des malentendus et la reprise de travaux déjà effectués.

Depuis 2003, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), a resserré les dispositions législatives en matière de gestion des sols contaminés. Par le biais de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE – Section IV.2.1, chapitre 1) (LQE), il impose des règles plus strictes visant la protection des terrains ainsi que leur réhabilitation en cas de contamination.

Notamment, lorsque des études de caractérisation révèlent la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (RPRT), la personne ou la municipalité qui a fait effectuer l'étude doit, dès qu'elle est informée, requérir l'inscription d'un avis de contamination sur le registre foncier (article 31.58 de la LQE). Dans une telle situation, un plan de réhabilitation énonçant les mesures qui seront mises en œuvre pour protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes

et l'environnement en général doit être préparé et transmis au ministère aux fins d'approbation (article 31.51 de la LQE).

En vertu de l'article 31.68 de la LQE, toute municipalité doit, sur la base des avis (de contamination, de décontamination et/ou de restriction d'usage) enregistrés au registre foncier et transmis par le MDDEP, constituer et tenir à jour une liste des terrains contaminés situés sur son territoire. Pour la Ville de Montréal, la Direction du greffe du Service des affaires corporatives s'acquitte adéquatement de cette responsabilité.

Conformément à ce même article de la LQE et des articles 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1), les municipalités ont, en présence de terrains contaminés, l'obligation d'effectuer certaines vérifications avant de délivrer un permis de construction ou de lotissement. Plus particulièrement, dans le cas où le terrain visé par la demande de permis de construction ou de lotissement est inscrit sur la liste des terrains contaminés constituée par la municipalité en application de l'article 31.68 de la LQE et qu'il fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le MDDEP, le permis ne peut être délivré que si la demande est accompagnée d'une attestation d'un expert habilité reconnu par le ministère établissant que le projet pour lequel le permis est demandé est compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation mentionné précédemment.

Du fait que des activités industrielles ou commerciales appartenant à l'une des catégories désignées par le RPRT ont été tenues sur les terrains du site Contrecoeur et qu'un changement d'utilisation de ceux-ci était projeté, les dispositions législatives de la LQE devenaient applicables. Nos travaux de vérification ont donc consisté à s'assurer que les dispositions législatives inhérentes à la délivrance des permis de construction avaient été suivies.

Ainsi, nous constatons que plusieurs études environnementales (phase I, phase II), ont été commandées à des firmes spécialisées en vue de déterminer le type, l'étendue et la concentration des contaminants se trouvant sur le site. À la suite des résultats obtenus, les lots de terrains qui démontraient des niveaux de concentration de contaminants supérieurs aux valeurs limites permises par le RPRT ont fait l'objet de l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier. Dans les faits, deux avis de contamination ont été enregistrés pour un total de 14 lots. Ces avis ont été retracés à la liste des terrains contaminés, tenue à jour par la Direction du greffe du Service des affaires corporatives de la Ville, conformément à l'article 31.68 de la LQE. Ces avis étaient accompagnés d'un formulaire signé par un expert habilité reconnu par le MDDEP attestant que le résumé des études de caractérisation effectuées était conforme à la LQE.

Conformément aux dispositions de la LQE (article 31.51), le promoteur a soumis, aux fins d'approbation par le MDDEP, un plan de réhabilitation en vue du développement du site Contrecoeur. Ce plan de réhabilitation présente, entre autres, une description du site, un sommaire des études environnementales antérieurement réalisées décrivant la contamination des sols et de l'eau souterraine rencontrée sur le site, un sommaire des travaux de réhabilitation proposés, ainsi que la méthodologie des travaux de surveillance environnementale. L'approbation de ce plan par le MDDEP a été obtenue en date du 16 octobre 2007.

En ce qui concerne l'émission des permis de construction requis par le promoteur pour amorcer le développement de la phase I du site Contrecoeur, nous constatons que la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (Division des permis et inspections) de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (l'arrondissement) s'est conformée aux dispositions législatives régissant cette sphère d'activité en présence de terrains contaminés (article 31.68 de la LQE et article 120 et 121 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

En effet, les préposés à l'émission des permis ont, dans un premier temps, consulté la liste des terrains contaminés ayant fait l'objet d'un avis de contamination, constituée par la Direction du greffe du Service des affaires corporatives. Puisque la demande de permis concernait un lot, qui à l'origine avait fait l'objet d'un avis de contamination apparaissant à la liste des terrains contaminés, le promoteur a été dans l'obligation de fournir à l'arrondissement une attestation émise par un expert habilité reconnu par le MDDEP, stipulant que le projet de réutilisation pour lequel un permis de construction était demandé était compatible avec les dispositions du plan de réhabilitation. Le formulaire d'attestation intitulé *Compatibilité d'un projet de réutilisation avec l'état du terrain*, daté du 5 mars 2008, a donc été obtenu préalablement à l'émission des permis. À ce jour, 24 permis de construction ont été délivrés sur une période s'échelonnant entre le 5 septembre 2008 et le 16 décembre 2008. De plus, mentionnons qu'une autre attestation, également datée du 5 mars 2008, a été fournie à l'arrondissement. Il s'agit d'un formulaire intitulé *Réalisation de travaux de réhabilitation* par lequel l'expert atteste qu'après vérification du rapport final des travaux de réhabilitation, les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation, préalablement autorisé par le MDDEP.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, nous en concluons que l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve a procédé à la délivrance des permis de construction requis en regard du site Contrecoeur, conformément aux dispositions législatives prévues à cette fin à la LQE et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

3.4 Travaux d'infrastructures

Dans les nouveaux projets de développement, des infrastructures doivent être construites pour offrir aux citoyens des services de base. Parmi les infrastructures les plus courantes, il y a les égouts pluviaux, les égouts sanitaires, les conduites d'aqueduc, les rues, les trottoirs et les lampadaires.

En mai 2003, la Ville a adopté le règlement 02-193. Cette réglementation harmonisait les pratiques des villes fusionnées sur le financement des travaux d'infrastructures nécessaires à la réalisation de nouveaux projets résidentiels, mais excluait les projets de constructions commerciales, industrielles et institutionnelles ainsi que les logements sociaux et communautaires. En 2006, ce règlement a été amendé pour inclure les projets de constructions commerciales et pour effectuer des modifications mineures.

En vertu de cette réglementation, le promoteur d'un projet de développement résidentiel doit négocier et signer une entente avec l'arrondissement en vue de la réalisation des travaux d'infrastructures nécessaires à la desserte des résidences. Le pouvoir de gérer les ententes a été délégué aux arrondissements à la suite de l'adoption du règlement 03-066. L'entente doit comporter, au minimum, les exigences prévues dans l'entente type annexée au règlement 02-193 qui portent, entre autres, sur la nature des travaux d'infrastructures, le partage des coûts, l'échéancier des travaux et la responsabilité de leur réalisation.

Selon le règlement 02-193, le promoteur assume les coûts des travaux sur site. Les coûts des travaux de prérequis et de surdimensionnement sont à la charge de la Ville, car ces coûts entraîneraient des hausses difficiles à absorber pour les nouveaux propriétaires et pourraient avoir un effet négatif sur la faisabilité de plusieurs projets, sans compter qu'ils bénéficient à un plus grand nombre de citoyens que ceux qui habiteront dans les nouvelles résidences.

Une étape importante dans l'élaboration d'une entente entre un arrondissement et un promoteur est l'identification des travaux sur site, des prérequis et des surdimensionnements. Il est nécessaire de bien établir cette distinction pour déterminer les coûts qui doivent être assumés par chacune des parties.

Les prérequis se désignent comme des travaux nécessaires à la desserte du terrain du promoteur. Par exemple, un tronçon de rue manquant situé à l'extérieur du terrain du promoteur qui empêcherait de rejoindre les infrastructures routières sur le site. Le surdimensionnement fait référence à des travaux nécessaires en vue de l'accroissement de la capacité des infrastructures

effectués en prévision des développements futurs. Par exemple, la différence entre la dimension des conduites requises pour les besoins strictement liés au projet et la dimension prévue non seulement pour le projet actuel, mais pour alimenter d'autres secteurs. Ce besoin supplémentaire d'infrastructures se qualifie de surdimensionnement.

Ainsi, il est important de départager les travaux sur site des travaux de prérequis et de surdimensionnement. Une mauvaise délimitation de ces travaux entraînerait des coûts supplémentaires pour la Ville ou le promoteur.

Le 21 août 2007, l'arrondissement demandait au conseil municipal, en vertu de l'article 85 de la Charte de la Ville de Montréal, de procéder à la conclusion des protocoles d'ententes sur les infrastructures dans le cadre du projet de développement du site Contrecoeur. En effet, comme l'arrondissement ne disposait pas, à ce moment, du personnel qualifié pour assumer ses responsabilités de négocier et de suivre les ententes sur les infrastructures, elle a demandé au conseil municipal de procéder à la conclusion de cette entente. Le 17 septembre 2007, le conseil municipal a accepté cette responsabilité et c'est le SMVTP qui a géré l'entente.

Les plans et devis ainsi que les estimations des coûts des travaux d'infrastructures prévus ont été réalisés par l'ingénieur du promoteur. Dans sa soumission de décembre 2006, le promoteur faisait état d'estimation de coûts pour les travaux d'infrastructures réalisés par son ingénieur. Par la suite, ces coûts ont été raffinés pour tenir compte de l'évolution du projet de développement. Finalement, en octobre 2007, l'ingénieur du promoteur faisait parvenir au SMVTP ses dernières estimations de coûts des infrastructures. Ces coûts étaient les suivants :

- 42,0 M\$ pour les infrastructures municipales nécessaires au développement du site définies lors de l'appel d'offres de la SHDM;
- 3,2 M\$ pour les infrastructures municipales reliées aux demandes particulières de la Ville après le dépôt de la soumission du promoteur;
- 0,826 M\$ pour les infrastructures reliées aux demandes particulières de la Ville dans le processus d'appel d'offres de la SHDM.

Coût total	Coûts sur site	Prérequis	Surdimensionnements	Travaux non retenus pour la réalisation du projet ¹
42 076 270 \$	40 295 920 \$	1 780 350 \$	—	—
3 258 200 \$	—	236 000 \$	834 700 \$	2 187 500 \$
826 000 \$	—	315 000 \$	310 800 \$	200 200 \$
46 160 470 \$	40 295 920 \$	2 331 350 \$	1 145 500 \$	2 387 700 \$
		3 476 850 \$		

Le SMVTP a transmis ces renseignements au SITE pour qu'il effectue une vérification de ces estimations.

En octobre 2007, comme les infrastructures étaient régies par le règlement 02-193 et que la Ville assumait uniquement les coûts des travaux de prérequis et de surdimensionnement, seules les estimations de ces coûts devaient être vérifiées par le SITE. Toutefois, ce dernier n'a examiné que les coûts indiqués spécifiquement comme étant des prérequis, soit le montant de 1 780 350 \$ inclus dans le 42 M\$ (40 295 920 \$ + 1 780 350 \$). Il n'a pas examiné certains coûts des prérequis (coûts de 236 000 \$ pour le remplacement d'entrées d'eau et de 315 000 \$ pour la construction de rues de raccordement) ainsi que les coûts qui ont été considérés comme des surdimensionnements.

À la suite de son examen, le SITE a conclu que les coûts de 1 780 350 \$ pour les prérequis étaient raisonnables et a avisé verbalement le SMVTP de sa conclusion. Cependant, comme cet avis n'était pas suffisamment précis, le SMVTP croyait que l'ensemble des coûts des travaux de prérequis et de surdimensionnements avait été examiné par le SITE.

Le 22 octobre 2007, le conseil municipal approuvait l'entente sur les travaux d'infrastructures ainsi qu'une dépense estimée à 3 476 850 \$ pour les infrastructures de surdimensionnements et de prérequis à la charge de la Ville.

Au moment de la préparation de cette entente, la SHDM a informé le SMVTP que la soumission du promoteur prévoyait une aide financière non remboursable de 15,8 M\$ pour la réalisation du projet à être versée par la Ville ou la SHDM. Cette aide avait été consentie par la SHDM car elle croyait que les travaux d'infrastructures sous le boulevard Contrecoeur seraient à la charge de la Ville et auraient permis de rencontrer cette obligation.

¹ Le SMVTP n'a pas retenu certains travaux concernant la desserte de logements sociaux, de feux de circulation et de tronçons de rue.

Il est à noter que la Ville n'était pas liée par l'acceptation de la SHDM du versement d'une aide financière de 15,8 M\$ car, tel que le prévoit l'article 1443 du *Code civil du Québec* (C.c.Q), l'on ne peut engager d'autres que soi-même dans un contrat fait en son nom. Ainsi, la SHDM est la seule responsable de cette obligation. Toutefois, en vue de résoudre ce problème, le SMVTP a examiné diverses alternatives et a convenu de modifier le règlement 02-193.

Les modifications retenues ont, entre autres, eu pour effet d'inclure des dispositions permettant la prise en charge par la Ville de travaux d'infrastructures assumés auparavant par le promoteur. Les nouvelles dispositions ont été incluses au règlement 08-013, intitulé *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, qui a été adopté par le conseil municipal en avril 2008.

Ce règlement présente, par rapport au règlement 02-193, des modifications de quatre types :

- Modifications de forme (transferts de texte dans d'autres sections);
- Précisions apportées à certaines définitions (ajouts à des définitions, p. ex. parc existant, terrain desservi, surdimensionnement);
- Retrait de l'exclusion des projets de logements sociaux (permet au promoteur d'un projet qui inclut des logements sociaux et autres de réaliser l'ensemble des travaux municipaux requis);
- Ajout d'un nouveau type de projet pour favoriser la construction de logements conçus pour les familles (aide accordée pour un montant maximum de 35 % du coût total des infrastructures sur site pour un projet qui comprend au moins 1 000 logements dont un minimum de 60 % sont des logements sociaux et des unités familiales).

Soulignons que le sommaire décisionnel en appui de la décision du conseil municipal d'avril 2008 ne fait pas mention que cette nouvelle réglementation bénéficiera au promoteur du projet Faubourg Contrecoeur.

Selon les gestionnaires rencontrés, le projet Faubourg Contrecoeur a été l'élément déclencheur qui a permis l'adoption de la nouvelle réglementation. Cependant, comme des gestionnaires nous l'ont mentionné, cette modification devrait favoriser la rétention des jeunes familles à Montréal tel que le prévoit la Politique familiale de la Ville qui était alors en préparation. De plus, ces nouvelles mesures ne s'appliqueront pas uniquement au projet Faubourg Contrecoeur, mais également à d'autres projets qui incluraient des unités de logement pour les personnes visées et respecteraient les exigences de cette nouvelle réglementation.

Après l'adoption du nouveau règlement, le SMVTP a communiqué avec le SITE pour qu'il examine les coûts des travaux d'infrastructures sur site, car maintenant une partie de ces coûts seront assumés par la Ville. Le SITE a alors examiné les coûts composant l'estimation de 42 M\$ à

l'exception des coûts de 1 780 350 \$ pour les prérequis qu'il avait déjà examinés et les coûts de 12 400 000 \$ pour l'enfouissement des fils électriques qui allaient être examinés par la Commission des services électriques (CSE).

À la suite de ses travaux, le SITE a conclu que les estimations des coûts des travaux sur site étaient raisonnables. Il a alors avisé verbalement le SMVTP de cet état de fait. À la suite de l'examen des frais d'enfouissement par la CSE, des précisions ont été apportées aux travaux à réaliser et ils ont été réduits de 12,4 M\$ à 9,1 M\$. L'estimation des coûts sur site a alors été la suivante :

Estimation initiale des coûts des travaux d'infrastructures sur site	40 295 920 \$
Ajustements des estimations de coûts :	
Enfouissement des fils	(3 293 017 \$)
Feux de circulation	(308 000 \$)
Divers écarts dans les estimations	(137 359 \$)
Éclairage de rue	<u>6 776 \$</u>
Estimation des coûts des travaux d'infrastructures sur site	36 564 320 \$

À partir des données vérifiées par le SITE, le SMVTP a effectué divers calculs pour déterminer la portion des infrastructures qui s'applique aux logements sociaux et aux ensembles familiaux. Ces calculs ont permis d'estimer le coût des travaux d'infrastructures pour les logements sociaux à 2,8 M\$ et pour les ensembles familiaux à 12,6 M\$.

En juin 2008, le conseil municipal approuvait le projet d'entente modifiant l'entente d'octobre 2007 et autorisait en conséquence une dépense approximative de 15,4 M\$ relative à la réalisation des infrastructures desservant les logements sociaux et les ensembles familiaux du site Contrecoeur à la charge de la Ville, comprenant les frais accessoires, le cas échéant. Cette somme de 15,4 M\$ représente le calcul de l'aide financière nouvellement prévue à l'article 8 (5) du règlement 08-013. L'entente prévoit, d'une part, une somme additionnelle de 2,8 M\$ pour les coûts des infrastructures sur site et des travaux de raccordement pour les logements sociaux qui ont toujours été assumés par la Ville et, d'autre part, une somme de 12,6 M\$ pour les coûts relatifs aux ensembles familiaux devant dorénavant être assumés par la Ville à la suite de la modification réglementaire, soit un total de 15,4 M\$, le tout en sus des coûts de prérequis et de surdimensionnements déjà prévus dans l'entente initiale.

Nous pouvons constater que le SITE a effectué des vérifications sur les estimations de coûts des travaux d'infrastructures, mais n'a pas examiné les coûts des travaux de surdimensionnement et

de certains prérequis, et qu'il a communiqué verbalement au SMVTP les résultats de son examen. Bien que le SITE ait donné un avis favorable aux sommaires décisionnels lors de la décision du conseil municipal d'approuver les dépenses de 3,4 M\$ et de 15,8 M\$, nous sommes d'avis qu'il aurait été préférable que ce dernier communique par écrit les résultats des vérifications réalisées pour indiquer précisément les éléments qui ont fait l'objet de vérifications d'autant plus que ces chiffres servent à établir la contribution financière de la Ville.

Recommandation

Nous recommandons au Service des infrastructures, transport et environnement d'effectuer toutes les vérifications appropriées sur les estimations des coûts des travaux d'infrastructures afin de s'assurer de leur vraisemblance. Par la suite, ces résultats devraient être communiqués par écrit au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

À la suite de la réalisation des travaux d'infrastructures, les quantités prévues lors de l'estimation doivent être comparées aux quantités réelles en vue d'assurer un contrôle sur les coûts du projet par rapport aux crédits autorisés. Dans le cas où des écarts importants surviennent, des analyses doivent être réalisées et faire l'objet d'une reddition de comptes aux élus lorsque des crédits additionnels sont prévus ou que des travaux ne sont pas réalisés comme entendu.

Le 28 mars 2008, le promoteur a transmis une facture de 2 016 350 \$ pour la réalisation d'une partie des travaux de prérequis (1 780 350 \$ et 236 000 \$). Cette facture était accompagnée de l'acceptation provisoire de l'ingénieur du promoteur en date du 30 janvier 2008, à l'effet que les travaux évalués à 1 780 350 \$ (taxes incluses) pour la reconstruction d'un égout combiné, d'une conduite d'aqueduc et de la réfection de la chaussée, ainsi que 236 000 \$ (taxes incluses) pour la reconstruction des entrées privées, pour un montant total de 2 016 350 \$ sont complétés à 100 % conformément aux plans et devis.

Le SITE a communiqué au SMVTP qu'il avait procédé en date du 30 janvier 2008 à l'acceptation provisoire des travaux indiqués et demandait de procéder au remboursement des coûts et des frais engendrés par ces travaux.

Le SMVTP a examiné la facture et a constaté une erreur due au changement de taux de la taxe sur les produits et services (TPS). Le 1^{er} avril 2008, une facture modifiée au montant de 1 997 327 \$ a alors été produite. Lors de sa vérification, le SMVTP a demandé au promoteur plus de détails sur les frais réellement encourus par la réalisation de ces travaux. Le promoteur a

indiqué qu'il en était incapable compte tenu que ses employés travaillaient simultanément à divers travaux et qu'il n'avait pas de système d'imputation par projet. Le SMVTP a tout de même accepté d'autoriser le paiement des travaux.

Bien que l'ingénieur du promoteur ait transmis au SITE des documents faisant état que les travaux évalués à 2 016 350 \$ étaient complétés à 100 % conformément aux plans et devis, nous constatons qu'il n'a pas transmis un décompte final des travaux faisant état des coûts réellement encourus. De plus, selon les démarches effectuées par le SMVTP en vue d'obtenir des renseignements additionnels de la part du promoteur sur les coûts réels, il appert que ces données n'étaient pas disponibles.

À notre avis, les sommaires décisionnels sur les travaux d'infrastructures et les résolutions qui s'y rattachent ne constituent pas une obligation de payer les montants indiqués à titre d'estimation ou d'approximation, mais plutôt une autorisation de payer le coût réel des travaux mentionnés. L'entente modifiée de juin 2008 (article 4) confirme clairement que la Ville remboursera les coûts payés par le promoteur pour les travaux de prérequis et de surdimensionnements, soit les coûts réels. Il en est de même pour les infrastructures desservant les projets de logements sociaux et les ensembles familiaux puisque cet article ne fait pas de distinction à cet égard.

Recommandation

Nous recommandons au Service des infrastructures, transport et environnement d'obtenir tous les documents pertinents relatifs aux coûts réels afin de s'assurer de la justesse des montants facturés et d'en recommander le paiement lorsque approprié.

L'examen de l'entente sur les travaux d'infrastructures nous a également permis de constater que pour obtenir son premier permis de construction, le promoteur doit, remettre à la Ville, à son choix, soit une lettre de garantie bancaire, soit une lettre d'intention émise par une société d'assurances attestant qu'elle émettra, avant le début des travaux, un cautionnement d'exécution dont la Ville sera bénéficiaire, valable jusqu'à l'acceptation définitive des travaux pour un montant correspondant à la somme des coûts estimés de tous les travaux visés par chacune des phases.

À cet effet, nous avons constaté que le promoteur a remis à la Ville des cautions d'exécution pour des travaux de prérequis pour 1 795 000 \$. Cependant, d'autres travaux d'infrastructures auraient été entrepris sans que la Ville obtienne des cautions pour l'exécution de ces travaux. Selon les gestionnaires rencontrés, le promoteur aurait réalisé environ 50 % des travaux d'infrastructures.

L'arrondissement a tout de même octroyé les permis de construction demandés au promoteur malgré le fait que les cautionnements d'exécution n'aient pas été remis à la Ville. L'arrondissement mentionne que dans ce projet c'est le SMVTP qui a la responsabilité de gérer l'entente et, par conséquent, de l'aviser par écrit si les cautionnements d'exécution ont été obtenus ou non.

Recommandations

Nous recommandons au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine d'obtenir une lettre de garantie bancaire ou les cautionnements d'exécution de travaux au moment approprié afin de s'assurer que la Ville dispose d'une garantie de leur réalisation.

De plus, nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de satisfaire aux demandes de permis de construction du promoteur uniquement lorsque les garanties prévues dans l'entente sur les travaux d'infrastructures municipaux auront été fournies.

3.5 Reddition de comptes

Pour que les personnes responsables puissent évaluer dans quelle mesure les projets se réalisent selon les prévisions établies, des mécanismes de reddition de comptes systématiques et permanents doivent exister. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et inclure les renseignements pertinents sur l'évaluation des résultats atteints au cours de la période couverte.

L'élaboration du projet Faubourg Contrecoeur a nécessité la mise en commun des efforts de plusieurs acteurs. En effet, bien que la SHDM ait été mandatée pour réaliser ce projet, diverses unités administratives de la Ville ont également été mises à contribution. Ces unités (SMVTP, SITE, SSIM¹, DCQMVDE² et arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve) ont entrepris plusieurs démarches dont celles sur la vente du site Contrecoeur à la SHDM, les modifications au Plan d'urbanisme et au règlement de l'arrondissement, la conclusion des ententes sur les infrastructures, la cession des rues, des ruelles et des parcs à la Ville et l'émission des permis de construction. Compte tenu de l'implication de nombreux intervenants et puisqu'il s'agit d'un important projet de Imaginer – Réaliser Montréal 2025, il est impératif qu'un responsable soit désigné à la Ville pour assurer la gestion globale du projet et en effectuer le suivi pour éventuellement en rendre compte.

¹ Service de la sécurité incendie de Montréal

² Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle

Lors de la réalisation de nos travaux sur ce projet, nous avons constaté qu'il n'y avait aucun responsable qui agissait à titre de coordonnateur de l'ensemble du projet et qui possédait une connaissance de l'ensemble du dossier du développement du site Contrecoeur. En effet, chacun des acteurs impliqués a traité ce dossier en fonction de sa mission. Cette fragmentation de l'information sur le projet a d'ailleurs été accentuée par le fait que la direction du SMVTP a été assumée par trois personnes différentes et que le mandat de gérer le projet a été confié à une société paramunicipale.

Habituellement, un projet de cette envergure est piloté par un responsable de la Division gestion des grands projets de la Direction du développement économique et urbain du SMVTP. Un projet peut être qualifié de « grand » lorsqu'il satisfait aux critères suivants :

- Il influe considérablement sur la qualité de vie des citoyens ou sur l'environnement;
- Il génère des retombées économiques importantes;
- Il a un impact structurant sur la trame urbaine ou un effet de levier;
- Il présente une grande complexité et une grande sensibilité sur le plan politique ou sociétal et a un caractère pluridisciplinaire, impliquant fortement plusieurs services centraux et arrondissements;
- Les coûts pour la Ville sont généralement élevés et le projet requiert un support soutenu des ressources.

Toutefois, le projet Faubourg Contrecoeur a débuté avant la mise en place de la gestion de projets à la Ville et, par la suite, aucun responsable de cette unité n'a été nommé pour le piloter. Lorsque des renseignements sur le dossier étaient requis, les intervenants responsables du sujet transmettaient sur demande les renseignements nécessaires.

La nomination d'un responsable permettrait sans doute d'améliorer le suivi exercé sur ce dossier. De plus, ce responsable pourrait s'assurer de la diffusion des informations sur le projet entre les différentes unités administratives.

Mentionnons finalement que la majorité des intervenants rencontrés ont indiqué que ce dossier avait été traité en priorité et dans des délais accélérés. Cette situation a mobilisé des ressources importantes, bousculé le traitement normal des dossiers et augmenté le risque d'erreurs. La seule explication fournie pour justifier ce traitement d'exception et la modification des priorités était qu'il s'agissait là d'une demande de l'administration municipale.

Cette absence d'un responsable de l'ensemble de ce dossier à la Ville a sans doute contribué au fait que nous avons retracé peu de rapports portant sur la gestion du projet Faubourg Contrecoeur. En effet, seuls certains comptes rendus du Comité corporatif de gestion des grands projets et du comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025 font état du projet Faubourg Contrecoeur. À notre avis, il aurait été nécessaire que des rapports soient préparés sur le projet Faubourg Contrecoeur pour renseigner la direction des services concernés et l'administration municipale sur le déroulement de ce projet. Un tel rapport pourrait inclure, entre autres, les éléments suivants :

- Les démarches réalisées sur la conduite du dossier par la Ville et la SHDM;
- Les coûts assumés par la Ville et la SHDM et les coûts prévus;
- L'état d'avancement du projet par rapport à l'échéancier;
- Les principales étapes à réaliser;
- Les difficultés rencontrées;
- Les correctifs à mettre en place;
- Le traitement accéléré de ce dossier et ses effets sur la planification régulière;
- Les réclamations adressées à la Ville.

Le 3 décembre 2008, le comité exécutif procédait à la nomination des membres du nouveau conseil d'administration de la SHDM, du président du conseil d'administration et de son directeur général. De plus, il mandatait le conseil d'administration pour assurer, entre autres, la mise en place d'un comité de direction conjoint Ville-SHDM pour assurer la gestion du dossier Contrecoeur. Ce comité a amorcé ses rencontres au cours de février 2009.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions nécessaires pour qu'un responsable du projet Faubourg Contrecoeur soit nommé afin d'améliorer la coordination et le suivi des actions prises par la Ville pour la réalisation de ce projet.

Le comité de direction conjoint Ville-SHDM mis en place pour assurer la gestion du dossier Contrecoeur a amorcé ses rencontres en février 2009. Prochainement, il devra préciser son rôle, son mode de fonctionnement ainsi que son processus de reddition de comptes. Advenant que la reddition de comptes envisagée par le comité ne rejoigne pas les préoccupations de la Ville, le responsable de ce projet ou toute autre unité administrative désignée par la Direction générale devra produire un rapport de gestion qui contiendra tous les éléments pertinents démontrant dans quelle mesure les coûts et les échéanciers prévus ont été respectés.

4. ANNEXES

4.1 Chronologie – Projet Faubourg Contrecoeur

Date	Sujet	Événements
25-08-2004	Mandat	Le comité exécutif de la Ville de Montréal mandate la SHDM en collaboration avec la SDM pour élaborer une stratégie de développement du site Contrecoeur.
12-2004	Mandat	À la suite d'un processus de qualification de professionnels, la SHDM octroie un premier mandat à une firme d'urbanistes-conseils pour la réalisation d'études multidisciplinaires et la préparation d'un plan de développement d'ensemble du site Contrecoeur (Plan directeur).
01-2006	Plan directeur	Production du Plan directeur de développement d'ensemble du site Contrecoeur par la firme d'urbanistes-conseils.
26-04-2006	Plan directeur	<p>À sa séance du 26 avril 2006, le comité exécutif a pris connaissance du Plan directeur de développement d'ensemble du site Contrecoeur et a mandaté (date du mandat : 01-05-2006) la SHDM afin de compléter le montage du programme de développement de l'ensemble du site Contrecoeur et de tenir des séances d'information sur la teneur du Plan directeur. De plus, le comité exécutif mandate la SHDM pour la gestion et la réalisation du projet de développement du site Contrecoeur et confirme aux fins de développement, la cession éventuelle à la SHDM de l'ensemble des terrains ainsi que tout autre actif composant le site Contrecoeur.</p> <p>La SHDM confie alors un nouveau mandat à la firme d'urbanistes-conseils pour raffiner les études réalisées et élaborer le <i>Plan de gestion de mise en œuvre du projet</i> (Plan d'affaires).</p>
31-08-2006	Plan d'affaires	Production du <i>Plan de gestion de la mise en œuvre du projet de développement du site Contrecoeur</i> (Plan d'affaires). Ce plan fait suite au second mandat confié par la SHDM pour raffiner les études déjà réalisées.
21-09-2006	Plan d'affaires	Présentation des principaux éléments du Plan d'affaires du site Contrecoeur au comité Réaliser les grands projets de Montréal 2025.
27-09-2006	Plan d'affaires	Présentation (présumée) des principaux éléments du Plan d'affaires du site Contrecoeur au comité exécutif.
11-10-2006	Appel d'offres de qualification	Envoi de l'appel d'offres de qualification par la SHDM. À la suite de cet envoi, 11 entreprises ont obtenu les documents relatifs à l'appel de qualification. De ces 11 entreprises, 5 ont présenté une offre de qualification et 2 ont été retenues.
13-11-2006	Appel d'offres sur invitation	Envoi de l'appel d'offres sur invitation aux deux entreprises retenues lors du processus de qualification. À la suite de cet appel d'offres, un promoteur a été retenu.
30-10-2006	Mandat	Le conseil municipal reconfirme à la SHDM son mandat de maîtrise d'œuvre du projet de développement du site Contrecoeur et autorise la SHDM à procéder à un appel de qualifications public pour la sélection de promoteurs susceptibles de se voir confier la charge de développement et de mise en marché du projet.
30-10-2006	Plan d'affaires	Commentaires du SMVTP sur le projet de développement du site Contrecoeur. Ces commentaires ont été remis au directeur général adjoint du SMVTP.

Date	Sujet	Événements
05-12-2006	Soumission du promoteur	<p>Signature de la soumission du promoteur par son président. La soumission fait état, entre autres, des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le promoteur s'engage à : <ul style="list-style-type: none"> - prendre en charge la décontamination du site, - exécuter les travaux relatifs au talus acoustique et au contrôle vibratoire, - exécuter les travaux d'infrastructures, - livrer le « nombre d'habitations »; • Le prix payé pour le terrain par le promoteur sera de 19 M\$ défalqué des coûts de la décontamination, de la construction du talus et du contrôle vibratoire (prix net : 4 375 000 \$). • Afin de rencontrer le prix plafond établi par la SHDM, une contribution devra être versée au promoteur. Cette contribution est d'un montant de 15,8 M\$, payable par la SHDM ou la Ville.
12-2006	Disposition	<p>Transmission par la SHDM au SMVTP (DSTI) d'une option d'achat du site Contrecoeur pour une somme de 14,8 M\$.</p> <p>Cette option d'achat indique, entre autres, que la vente du site Contrecoeur sera consentie sans aucune garantie et aux risques et périls de la société, et ce, que la société ait effectué ou non une étude de caractérisation des sols et une vérification des titres. Toutefois, la société peut faire effectuer une étude de caractérisation environnementale et si les résultats d'une telle étude révèlent une incompatibilité entre la qualité du sol de la propriété et les usages projetés, compromettant de ce fait la réalisation du projet, la société pourra soit annuler l'option d'achat, soit réviser le prix d'achat afin de tenir compte du passif environnemental de la propriété. Les parties devront dans le cas d'une demande de révision du prix d'achat convenir d'un nouveau prix de vente.</p>
12-12-2006	Urbanisme	<p>Le conseil de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve autorise sa Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises à entreprendre, en collaboration avec le SMVTP les travaux de modifications au Plan d'urbanisme nécessaires à l'encadrement du projet de développement du site Contrecoeur</p>
15-12-2006	Soumission	<p>Le rapport du comité de sélection conclut que l'offre du promoteur est la plus avantageuse.</p>
20-12-2006	Disposition	<p>Le comité exécutif de la Ville de Montréal approuve le principe d'une vente de gré à gré à la SHDM du site Contrecoeur pour une somme de 14,8 M\$. Il autorise également la SHDM à amorcer les travaux de décontamination du site au moment de l'acceptation du choix du promoteur par le conseil d'administration de la SHDM.</p> <p>Le sommaire décisionnel en appui à cette décision indique que les conditions monétaires de la cession seront présentées éventuellement dans le document d'option d'achat.</p>
26-01-2007	Disposition	<p>Lettre du directeur de la DSTI au directeur général de la Ville présentant trois options pour permettre d'inscrire le dossier à l'ordre du jour du conseil municipal de février 2007 (vente du site Contrecoeur pour une somme de 14,8 M\$).</p>
26-02-2007	Disposition	<p>Le dossier d'approbation de la transaction par laquelle la Ville vend à la SHDM le site Contrecoeur pour un montant de 14,8 M\$ est retiré de l'ordre du jour du conseil municipal de la Ville de Montréal.</p>
19-03-2007	Disposition	<p>Le comité exécutif (14-03-2007) et le conseil municipal de la Ville de Montréal (19-03-2007) approuvent le projet d'acte par lequel la Ville cède à la SHDM le site Contrecoeur pour un montant représentant 70 % des profits nets, le tout selon les termes et conditions prévus au projet d'acte.</p>
21-03-2007	Soumission	<p>Le conseil d'administration de la SHDM approuve le choix du promoteur retenu par le comité de sélection.</p>

Date	Sujet	Événements
17-04-2007	Urbanisme	Le conseil d'arrondissement demande au conseil municipal d'adopter, en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, un règlement autorisant l'aménagement d'un milieu de vie à prédominance résidentielle sur le site Contrecoeur et d'adopter un règlement modifiant diverses composantes du Plan d'urbanisme dans le cadre du développement du site Contrecoeur.
23-04-2007	Urbanisme	Le conseil municipal adopte le projet de règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur. Le conseil municipal adopte le projet de règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047). Le conseil municipal soumet le dossier à l'Office de consultation publique de Montréal pour qu'il tienne des assemblées publiques.
21-08-2007	Infrastructures	Le conseil d'arrondissement demande au conseil municipal de procéder à la conclusion des protocoles d'entente sur les infrastructures dans le cadre du projet de développement du site Contrecoeur.
23-08-2007	Urbanisme	Production du rapport de l'Office de consultation publique de Montréal relativement au projet Faubourg Contrecoeur. L'OCPM propose plusieurs modifications au projet.
07-09-2007	Urbanisme	Analyse du rapport de l'Office de consultation publique de Montréal par le SMVTP.
17-09-2007	Urbanisme	Dépôt au conseil municipal du rapport de l'Office de consultation publique de Montréal portant sur les projets de règlement intitulés <i>Règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur</i> et <i>Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047)</i> .
17-09-2007	Infrastructures	Le conseil municipal accepte de procéder à la conclusion des protocoles d'entente sur les infrastructures dans le cadre du projet de développement du site Contrecoeur à la suite de la demande de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve.
20-09-2007	Disposition	Acte de vente du site Contrecoeur de la Ville de Montréal à la SHDM pour un montant de 19,1 M\$ duquel seront déduits les montants suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Les coûts reliés à la réhabilitation des sols du terrain, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 11 M\$; • Les coûts reliés à la construction d'un talus acoustique, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 700 000 \$; • Les coûts reliés à l'architecture acoustique des bâtiments, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 3 M\$; • Les coûts reliés à la mise en valeur du terrain payés à la SHDM à l'exclusion des taxes foncières et des frais d'arpentage, mais incluant les droits sur les mutations immobilières, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 2 150 400 \$. L'acte de vente fait également mention que le montant ainsi obtenu sera partagé dans les proportions suivantes : Ville, 70 %; SHDM, 30 %.
10-10-2007	Disposition	Date de l'acte notarié relativement à la vente du site du projet Faubourg Contrecoeur par la SHDM au promoteur pour un montant de 19 M\$.
22-10-2007	Urbanisme	Le conseil municipal adopte avec modifications les règlements intitulés <i>Règlement sur la construction, la transformation et l'occupation d'immeubles situés sur le site Contrecoeur</i> et <i>Règlement modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal</i> .
22-10-2007	Infrastructures	Le conseil municipal approuve l'entente (première) pour la construction des travaux d'infrastructures (prérequis et surdimensionnement). Dépenses estimées à 3 476 850 \$.

Date	Sujet	Événements
01-04-2008	Infrastructures	Factures du promoteur pour les travaux de prérequis et des entrées d'aqueduc sur le boulevard Contrecoeur de 1 997 327 \$.
15-04-2008	Infrastructures	Assemblée publique tenue sur le projet de règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux.
28-04-2008	Infrastructures	<p>Le conseil municipal prend acte du rapport de l'assemblée publique sur la consultation et adopte, avec modifications le règlement sur les ententes relatives à des travaux d'infrastructures municipaux (ce nouveau règlement 08-013 remplace le règlement 02-193).</p> <p>Les modifications introduites par le règlement (08-013) sont de quatre types :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modifications de forme; • Précisions apportées à certaines définitions; • Retrait de l'exclusion des projets de logements sociaux; • Introduction d'un nouveau type de projet pour favoriser la construction de logements conçus pour les familles. Le règlement décrit les montants remboursables par la Ville de Montréal aux promoteurs réalisant des projets d'unités familiales selon différents critères et fixe le total des contributions remboursables, selon leur nature, à un pourcentage donné du total des coûts par type d'infrastructures.
10-06-2008	Infrastructures	Production d'un document intitulé <i>Projet Contrecoeur – Bilan financier</i> préparé par la SHDM qui fait état d'un montant de 1 632 011 \$ à être assumé par la SHDM au titre de la contribution de 15,8 M\$ à être versée par la SHDM ou la Ville de Montréal en vertu de la soumission du promoteur.
16-06-2008	Infrastructures	Le conseil municipal approuve le projet d'entente modifiant l'entente initiale survenue le 22 octobre 2007 d'une dépense additionnelle de 15 488 882 \$.
16-06-2008	Infrastructures	Lettre signée par le directeur général de la SHDM, le vice-président des finances du promoteur et le directeur du SMVTP attestant de l'acceptation par le promoteur des modifications apportées à l'entente relative aux travaux d'infrastructures (modifications du 3 juin 2008). Elle fait également état qu'il peut y avoir des dépassements de coûts et que la Ville de Montréal, la SHDM et le promoteur s'engagent à entreprendre les discussions nécessaires à la conclusion d'une entente négociée en vue d'établir les coûts de façon précise ainsi que le partage des coûts le cas échéant.
11-09-2008	Réclamation	Lettre de réclamation signée par le vice-président des finances du promoteur adressée à la SHDM et à la Ville de Montréal pour un montant d'environ 7,4 M\$. On y demande une compensation pour perte de terrain, coûts de construction des rues C et E et coûts de construction des utilités publiques.

Division du développement résidentiel

Bernard Cyr	Chef de division
Pierre Thériault	Conseiller en aménagement
Alain Vaillancourt	Conseiller en aménagement

SERVICES DES AFFAIRES CORPORATIVES

Direction de l'évaluation foncière

Francine Godin	Évaluatrice de la Ville
Daniel Desjardins	Chef de division – est

Direction du contentieux

Robert Coulombe	Notaire
Philippe Gagnier	Avocat chef d'équipe

SERVICE DES INFRASTRUCTURES, TRANSPORT ET ENVIRONNEMENT

Direction de la réalisation des travaux

Robert Marcil	Directeur
Yves Chamberland	Ingénieur chef de groupe
Martin Tremblay	Ingénieur chef de section
Éric Chartier	Conseiller en aménagement

ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE

Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises

Michèle Giroux	Directrice
----------------	------------

AUTRE

Joseph Farinacci	Ex-directeur de la Direction stratégies et transactions immobilières du Service de la mise en valeur du territoire du patrimoine.
------------------	---

4.3 Liste des personnes ayant participé au mandat

DIVISION OPTIMISATION DES RESSOURCES

Robert Duquette, CA

Chef de division

Gilles Grimard, CGA

Conseiller en vérification – chef d'équipe

Bernard Goyette, CGA, CMA

Conseiller en vérification

Chantal L'Heureux, CGA

Conseillère en vérification