

V.8. Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain de la phase III

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	317
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	318
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION	318
3.1.	Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain	319
3.2.	Faubourg Saint-Laurent – Établissement du prix de vente du terrain.....	329
3.3.	Conclusion générale.....	340

V.8. PROJET FAUBOURG SAINT-LAURENT – VENTE DU TERRAIN DE LA PHASE III

1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) 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 répondre aux besoins des services municipaux et des arrondissements pour l'accomplissement des activités municipales. Elles peuvent être acquises ou cédées à des fins de développement résidentiel, industriel ou commercial.

En février 2010, le conseil municipal a été appelé à se prononcer sur la vente d'un terrain d'une superficie de 2 648,8 m² localisé sur la rue Charlotte (côté nord), du côté est de la rue De Bullion et du côté ouest de l'avenue de l'Hôtel-de-Ville. Il s'agissait du troisième et dernier terrain vendu par la Ville dans le cadre du projet Faubourg Saint-Laurent, lequel était délimité par le boulevard René-Lévesque, la rue Saint-Dominique, la rue Sainte-Catherine et l'avenue de l'Hôtel-de-Ville.

L'ensemble des terrains du projet Faubourg Saint-Laurent, qui représentait une superficie de près de 10 725 m², a été acquis par la Ville, par voie d'expropriation, au début des années 1990. Des démarches pour leur mise en valeur se sont concrétisées en 1992, lorsque le comité exécutif a donné son accord pour que les emplacements 38-18, 38-26 et 38-28 passent à la seconde phase du programme de développement résidentiel de l'Opération Habiter Montréal.

Entre les années 1993 et 1998, la Ville a tenté de trouver un promoteur pour la vente et le développement des emplacements. Ainsi, en avril 1993, le comité exécutif autorisait le Service de l'habitation et du développement urbain à procéder à un appel public de propositions et approuvait également le prix de vente des emplacements. En septembre 1993, il entérinait l'une des deux propositions reçues. Puis, en janvier 1997, à la suite du désistement du promoteur retenu, il abrogeait sa décision. En juillet de la même année, le comité exécutif donnait à nouveau son autorisation pour la tenue d'un deuxième appel public de propositions et approuvait le montant des mises à prix. Une seule proposition jugée non conforme était alors reçue. Finalement, en novembre 1997, le comité exécutif mandatait à nouveau le Service de l'habitation et du développement urbain pour négocier, de gré à gré, la vente des emplacements tout en

respectant les mises à prix déjà approuvées au cours du deuxième appel public de propositions. Ce n'est qu'en 1999 qu'un promoteur s'est officiellement montré intéressé au site.

Le conseil municipal adoptait, en août 1999, un règlement sur la construction et l'occupation d'un ensemble immobilier sur ces emplacements (règlement 99-171). S'en est suivi, en septembre 1999, la signature d'un accord de développement entre la Ville et le promoteur.

En vertu de cet accord de développement ainsi que d'une modification subséquente (2001), les trois emplacements devaient être respectivement vendus en séquence, selon des échéances prévues entre mars 2000 et mars 2003. Les actes de vente des deux premiers emplacements (38-26 et 38-18) ont été signés tel qu'il avait été convenu, selon les échéances prévues. Toutefois, en ce qui concerne le dernier emplacement (38-28), la vente, prévue au plus tard le 22 mars 2003 pour une somme de 400 000 \$, n'a pas été respectée.

Finalement, en février 2010, soit 10 ans après l'approbation de l'accord de développement, un projet d'acte de vente a été adopté par le conseil municipal pour un montant de 1 500 000 \$.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif de s'assurer que la Ville a pris tous les moyens nécessaires pour conclure la vente du terrain 38-28 dans les délais prévus, et ce, à un prix de vente correspondant à la valeur marchande au moment de la transaction. À cette fin, nous avons donc examiné le respect des obligations contractuelles ainsi que l'établissement du prix de vente.

Nos travaux de vérification ont principalement été réalisés en 2010 auprès de la Direction des stratégies et transactions immobilières du Service des immeubles et des systèmes d'information (SISI) et de l'arrondissement de Ville-Marie. Ils ont porté sur les années 1999 à 2010, période s'étant écoulée entre la signature de l'accord de développement et celle de l'acte de vente du terrain de la phase III. Cependant, compte tenu de l'objectif poursuivi, nous avons dû considérer, dans certains cas, des données antérieures à ces années.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Nous présenterons, en première partie de ce rapport, la chronologie des événements survenus à compter de la signature de l'accord de développement jusqu'à la date de la transaction immobilière en mars 2010. Nous ferons également la lumière sur les démarches entreprises par

la Ville en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur. À cet égard, bien que notre vérification porte sur la phase III du projet (emplacement 38-28), nous ferons également référence aux délais imputables à la phase II (emplacement 38-18). En deuxième partie de ce rapport, nous aborderons l'établissement du prix de vente pour ce terrain, compte tenu du temps écoulé depuis la signature de l'accord de développement.

3.1. PROJET FAUBOURG SAINT-LAURENT – VENTE DU TERRAIN

3.1.A. Contexte et constatations

En vertu de l'accord de développement, le promoteur s'engageait à acquérir trois emplacements en séquence selon les échéances suivantes :

- Le premier (emplacement 38-26), d'une superficie de 4 432,8 m², au plus tard six mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2000 pour le développement de la phase I;
- Le deuxième (emplacement 38-18), d'une superficie de 3 643,4 m², 18 mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2001 pour le développement de la phase II;
- Le troisième (emplacement 38-28), d'une superficie de 2 648,8 m², 30 mois après la signature de l'accord de développement, soit le 22 mars 2002 pour le développement de la phase III.

Le prix de vente des trois emplacements était respectivement de 820 000 \$ (emplacement 38-26), de 550 000 \$ (emplacement 38-18) et de 400 000 \$ (emplacement 38-28).

Conformément à l'accord de développement, les projets d'acte de vente pour les deux premiers emplacements (38-26 et 38-18) ont été respectivement approuvés par le comité exécutif le 1^{er} décembre 1999 et le 21 mars 2001.

Le 12 novembre 2001, le conseil municipal approuvait une modification de l'accord de développement, reportant d'un an la signature de l'acte de vente du troisième emplacement (38-28), soit le 22 mars 2003, ainsi que les délais de début et de fin des travaux sur les deuxième et troisième emplacements (38-18 et 38-28).

Les nouvelles dispositions stipulaient que le promoteur devait amorcer la construction des bâtiments dans les 12 mois de la date de l'acte de vente et la terminer entièrement au plus tard dans les 30 mois de la même date. Les délais de construction étaient les suivants :

- Pour le deuxième emplacement (38-18), l'acte de vente ayant été signé le 22 mars 2001, l'échéance pour amorcer les travaux était le 22 mars 2002 alors que ceux-ci devaient être terminés le 22 septembre 2003;
- Pour le troisième emplacement (38-28), considérant le report de la date de signature de l'acte de vente au 22 mars 2003, le promoteur s'engageait donc à amorcer la construction des bâtiments dans les 12 mois subséquents, soit le 22 mars 2004, et à terminer sa construction 30 mois plus tard, soit le 22 septembre 2005.

Comme la cession de ces propriétés se déroulait dans le cadre de l'opération Habiter Montréal, le Service de l'habitation avait assumé jusqu'à cette date les responsabilités de ce dossier, soit : la négociation de gré à gré avec le promoteur, la recommandation d'approuver l'accord de développement ainsi que les actes de vente relatifs aux premier et deuxième emplacements (38-26 et 38-18). Au 1^{er} janvier 2002, à la suite de la réorganisation municipale, la Division de la gestion des immeubles externes de la Direction des immeubles (aujourd'hui connue sous le nom de la Division évaluation, transactions et services immobiliers de la Direction des stratégies et transactions immobilières [DSTI]) devenait dorénavant responsable des activités de courtage immobilier, et ce, pour l'ensemble des propriétés immobilières de la Ville. Par conséquent, la Division de la gestion des immeubles externes devenait responsable de la cession du troisième emplacement. Au moment du transfert du dossier Faubourg Saint-Laurent, le promoteur avait respecté ses obligations au regard de la construction de la phase I alors qu'il était en défaut dans la phase II au regard de deux aspects, soit le paiement du solde du prix de vente prévu pour le 22 mars 2002 et le respect de l'échéance prévue pour amorcer les travaux de construction. Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des mesures ont été entreprises dès 2002 par la Division de la gestion des immeubles externes en vue de faire respecter les obligations contractuelles relatives au deuxième emplacement. En voici un résumé :

- En mars 2002, une première lettre, transmise par le chef de division, rappelait au promoteur qu'il était en défaut et lui demandait de faire connaître sans délai ses intentions quant au respect des obligations contractuelles;
- En septembre 2002, n'ayant pas reçu de réponse du promoteur, le chef de division lui transmettait une deuxième lettre pour lui rappeler à nouveau ses défauts, mais également pour l'informer que la Ville envisageait de se prévaloir de son droit de résolution et de reprendre le terrain.

En décembre 2002, le promoteur confirmait par écrit que la construction de la phase II débiterait au plus tard le 1^{er} mai 2003, au lieu de mars 2002. Il demandait également de confirmer cet

engagement, de modifier l'accord de développement en conséquence et, évidemment, de reporter les délais pour l'acquisition, la construction et le parachèvement de la phase III.

CONSTATATION

À la suite de cette proposition du promoteur, la Division de la gestion des immeubles externes n'a pas poursuivi ses démarches afin de permettre à la Ville de se prévaloir de son droit de résolution et ainsi de reprendre le terrain de la phase II, mais attendait plutôt des renseignements supplémentaires du promoteur, au regard des nouvelles dates d'échéance du projet.

Faisant suite aux nouvelles responsabilités des arrondissements dans le cadre de la réorganisation municipale de 2002, ce n'est qu'en avril 2003 que la Direction de l'habitation, relevant du Service du développement économique et urbain, transférait l'accord de développement du projet Faubourg Saint-Laurent à l'arrondissement de Ville-Marie. Rappelons qu'en matière de développement, les arrondissements devenaient responsables de l'adoption, de la modification et de l'application de diverses réglementations en matière d'urbanisme (p. ex. modification de zonage) ainsi que de la délivrance des permis de construction. Au cours de ce transfert, la Direction de l'habitation dressait l'état de la situation, dont les défauts en cours.

À l'automne 2003, comme le promoteur n'avait toujours pas transmis les renseignements demandés concernant les délais de construction de la phase II et qu'il n'avait pas acquis le troisième emplacement prévu pour mars 2003, la Division de la gestion des immeubles externes reprenait ses démarches en vue de faire respecter les obligations contractuelles découlant de l'accord de développement. À cet effet, nous avons constaté la transmission de deux autres lettres au promoteur :

- En septembre 2003, le chef de section rappelait au promoteur les obligations non respectées relativement à la construction et au solde du prix de vente du deuxième emplacement (38-18) ainsi qu'à la vente du troisième emplacement (38-28). La Division de la gestion des immeubles externes demandait alors d'être informée, dans les plus brefs délais, des intentions du promoteur, puisque la Ville pouvait reprendre le terrain;
- En novembre 2003, le chef de division rappelait à nouveau au promoteur les obligations non respectées pour le deuxième et le troisième emplacement. En ce qui concerne spécifiquement le deuxième emplacement, considérant que le solde du prix de vente était dû depuis le 22 mars 2002, de même que le début des travaux de construction, un remboursement des intérêts, sur le solde du prix de vente, était attendu dans les 10 jours. À

moins de fournir les documents pertinents démontrant l'éminence du début des travaux, la Ville n'accorderait aucun délai de construction et de paiement au promoteur et se prévaudrait de son droit de résolution pour reprendre le terrain précité.

Nous avons aussi constaté que les démarches entreprises par la Division de la gestion des immeubles externes, à l'égard du deuxième emplacement (38-18), ont permis d'encaisser quelques semaines plus tard le paiement complet et final du solde du prix de vente du terrain de la phase II, ainsi que les intérêts courus à cette date. Le promoteur remettait également un nouvel échéancier des travaux de construction de la phase II. Quant au troisième emplacement (38-28), le promoteur s'engageait également à communiquer avec le notaire de la Ville dès les premiers jours de 2004 afin de procéder à son acquisition et à transmettre, dès le début de l'année, un échéancier de construction.

Pour officialiser le report des délais de construction de la phase II, le conseil municipal approuvait, le 24 février 2004, une modification à l'accord de développement visant notamment à reporter le début de la construction au 15 mars 2004 et la fin de celle-ci au 22 septembre 2005.

En ce qui concerne plus particulièrement la vente du troisième emplacement (38-28), le promoteur n'a pas respecté son engagement.

CONSTATATION

Par la suite, pour la période comprise entre novembre 2003 et décembre 2006, nous n'avons pas relevé d'évidence que la Division de la gestion des immeubles externes avait entrepris des démarches en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur. Selon les renseignements obtenus, au cours de cette période, aucun chargé de projet n'avait été désigné pour assurer un suivi de ces obligations contractuelles.

CONSTATATION

Nos travaux de vérification nous ont pourtant révélé que, au cours de cette période, le promoteur était demeuré actif auprès de l'arrondissement de Ville-Marie. Dans une correspondance, il mentionnait avoir avisé des représentants de la Ville dès juin 2004 de son intention d'acquérir l'emplacement de la phase III (38-28) et avoir discuté avec eux de la construction. De façon plus formelle, en juin 2005, le promoteur a également transmis à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie une demande d'étude de projet particulier visant à rehausser de deux étages la hauteur du bâtiment sur l'avenue de l'Hôtel-de-Ville. À cet égard, nous n'avons pas retrouvé l'évidence de l'autorisation reçue de la DSTI pour permettre au promoteur de discuter d'un possible changement de zonage. Malgré un avis défavorable rendu par la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, le dossier a tout de même été présenté au conseil d'arrondissement pour qu'il puisse en prendre connaissance au cas où il voudrait néanmoins donner suite au projet.

En octobre 2005, le conseil d'arrondissement décidait finalement de ne pas donner son accord à ce dossier. Nos travaux de vérification démontrent que le promoteur a tout de même continué ses discussions avec d'autres intervenants de l'arrondissement en vue de faire cheminer sa demande.

Pour sa part, la Division gestion du portefeuille et des transactions (auparavant désignée la Division de la gestion des immeubles externes) reprenait ses démarches en janvier 2007 en vue de faire respecter les obligations contractuelles du promoteur.

CONSTATATION

Le 10 janvier 2007, la DSTI demandait alors une opinion juridique à la Direction du contentieux visant à déterminer si la Ville pouvait procéder à un appel de propositions public pour la vente de ce terrain. Selon les renseignements obtenus, il s'agissait de la première demande d'opinion juridique adressée à la Direction du contentieux dans ce dossier depuis la constatation des défauts du promoteur.

Avant même de recevoir la réponse de la Direction du contentieux, soit le 18 janvier 2007, la DSTI, par l'entremise du conseiller chargé du projet, transmettait au promoteur une lettre recommandée visant à l'informer que l'accord de développement de même que ses diverses

modifications ultérieures étaient résiliés, faute d'en avoir respecté certaines conditions essentielles. Pour justifier cette décision, la DSTI invoquait l'article 10 de l'accord de développement, en vertu duquel le promoteur devait remédier à une situation de défaut dans les 60 jours :

« Malgré toutes dispositions particulières aux présentes et sous réserve de tous ses autres droits et recours, la Ville peut résilier les présentes si le promoteur néglige de remédier, dans les soixante (60) jours d'un avis à cet effet, à tout défaut qui lui est ainsi reproché en vertu de l'une quelconque des dispositions des présentes. »

La DSTI faisait référence, d'une part, à sa lettre du 3 novembre 2003, dans laquelle le promoteur était avisé du défaut relatif à l'acquisition du troisième emplacement (38-28). D'autre part, la DSTI faisait référence à la réponse du promoteur, datée de décembre 2003, dans laquelle il manifestait son intention de communiquer avec le notaire de la Ville, dans les premiers jours de 2004, afin de procéder à l'acquisition de cet emplacement. Selon les prétentions de la DSTI, comme cette condition n'était toujours pas respectée, et ce, malgré l'avis de défaut et son délai de 60 jours, la Ville n'était plus liée à son engagement de vendre l'emplacement 38-28 au promoteur.

Avant même d'obtenir l'opinion juridique demandée, la DSTI recevait une lettre de mise en demeure du promoteur dans laquelle il manifestait une vive opposition aux arguments de la Ville. Ce dernier soutenait être non seulement intéressé à développer le terrain, mais affirmait qu'il avait avisé la Ville, dès juin 2004, de son intention de l'acquérir et qu'il discutait de la construction de la phase III avec les autorités municipales depuis ce temps.

CONSTATATION

Enfin, la Direction du contentieux rendait son opinion juridique le 7 février 2007. Elle ne partageait pas tout à fait l'interprétation de la DSTI à l'égard des lettres transmises au promoteur en 2003 et 2007. D'une part, les lettres envoyées par la Ville au promoteur en 2003 dataient de plus de trois ans et, en reconstituant les faits, tant le comportement de la Ville que celui du promoteur pouvaient laisser croire que la Ville avait renoncé à faire valoir son droit de résilier l'accord au cours de cette période.

D'autre part, en ce qui concerne la dernière lettre transmise par la DSTI, soit celle du 18 janvier 2007, la Direction du contentieux soutenait qu'elle pourrait être considérée comme un préavis de 60 jours prévu à la clause « Défaut » de l'accord.

CONSTATATION

Il aurait cependant été préférable que celle-ci soit signée par le directeur du service ou, à tout le moins, par une personne en autorité, plutôt que par un conseiller en immobilier. La Direction du contentieux était également d'avis que la DSTI se devait d'obtenir l'autorisation du conseil municipal pour l'envoi d'un préavis de 60 jours tel qu'il est prévu à l'accord de développement et que, à défaut par le promoteur de faire l'acquisition du terrain dans ce délai, elle pouvait résilier l'accord de plein droit. Par conséquent, le lancement d'un nouvel appel de propositions serait possible uniquement lorsque les liens avec le promoteur seraient rompus.

En mars 2007, un sommaire décisionnel visant à résilier l'accord de développement concernant le droit d'acquérir le troisième emplacement (38-28) pour une somme de 400 000 \$ a été préparé, mais n'a jamais été approuvé par le comité exécutif et, par conséquent, n'a jamais été présenté au conseil municipal.

CONSTATATION

Selon les renseignements obtenus, le comité stratégique immobilier avait préalablement donné un mandat verbal à la DSTI de négocier avec le promoteur pour en arriver à un compromis. Bien que le conseil municipal n'avait pas donné son aval pour conclure la vente selon un mode de gré à gré, de longues négociations ont donc été entreprises et ont abouti, en octobre 2008, au dépôt d'une offre d'achat par le promoteur, valide jusqu'en mars 2009. À la suite du non-respect de cette échéance par le promoteur, un avis juridique verbal de la Direction du contentieux aurait confirmé que cette promesse d'achat était nulle et non avenue. Selon les renseignements obtenus, le directeur général et le directeur des Affaires corporatives de l'époque prônaient toujours la négociation pour en arriver à conclure un acte de vente. Une seconde offre d'achat a donc été déposée par le promoteur en juillet 2009. Bien qu'elle ait été valide jusqu'en septembre 2009, un projet d'acte de vente a été approuvé par le conseil municipal en février 2010 et l'acte de vente, signé entre les deux parties en mars 2010.

En somme, au cours des 10 années écoulées entre la signature de l'accord de développement (septembre 1999) et celle de l'acte de vente (mars 2010), des mesures ont été entreprises par la DSTI en vue de conclure la vente du troisième emplacement.

CONSTATATION

Nous croyons toutefois que des efforts suffisants n'ont pas été déployés au moment opportun pour contraindre le promoteur à respecter les obligations contractuelles initialement autorisées par le conseil municipal dans un délai acceptable.

CONSTATATION

Premièrement, les lettres adressées au promoteur en 2002 et en 2003 à l'égard des défauts observés dans les phases II et III et, par la suite, en 2007, pour résilier l'accord de développement n'ont pas été validées auprès de la Direction du contentieux avant leur transmission.

CONSTATATION

Nous constatons également qu'une période de quatre ans s'est écoulée entre le moment où les défauts du promoteur ont été constatés et celui où l'opinion juridique a été demandée. Ce n'est d'ailleurs qu'à ce moment que la DSTI apprenait que ses démarches ne concordaient pas avec celles envisagées par le Contentieux. Par surcroît, elle aurait omis d'informer les élus des démarches qu'elle entendait entreprendre avant de vouloir résilier l'accord de développement. Une telle situation a eu pour effet de prolonger indûment les délais en vue de faire respecter les dispositions contractuelles et, en bout de piste, la conclusion de l'acte de vente.

CONSTATATION

Deuxièmement, un suivi sur le respect des obligations contractuelles n'a pas toujours été exercé avec rigueur par la DSTI et a même été inexistant de novembre 2003 à décembre 2006.

Cette période de trois ans, au cours de laquelle aucun représentant de la DSTI a rappelé au promoteur qu'il était en défaut d'acquiescer le terrain de la phase III, lui a laissé croire que des mesures ne seraient pas prises en vue de faire respecter les clauses contractuelles et qu'il pouvait même aller de l'avant et entreprendre des démarches pour modifier les plans de construction et faire les représentations pour effectuer un changement de zonage.

Lorsque la DSTI a repris le suivi du dossier en janvier 2007, soit après plus de trois ans d'inaction, nous constatons qu'elle ignorait les démarches entreprises par le promoteur au cours

de cette période. Par conséquent, au moment d'informer le promoteur de son intention de résilier l'accord de développement, la Ville recevait une mise en demeure, ce qui signifiait que d'autres délais étaient à prévoir pour conclure un acte de vente.

CONSTATATION

Par la suite, la position du comité stratégique immobilier (mars 2007), visant à privilégier une solution négociée avec le promoteur, a également eu pour effet d'engendrer des délais supplémentaires pour conclure la vente. Au cours de la période s'échelonnant de mars 2007 à mars 2010, la DSTI a exercé un suivi visant à faire respecter les offres d'achat déposées par le promoteur, mais la position de l'administration municipale favorisait plutôt la tolérance en vue d'en arriver à un terrain d'entente.

CONSTATATION

En conclusion, nous sommes d'avis que le laxisme dont ont fait preuve autant la DSTI que certains dirigeants de l'administration municipale dans ce dossier de même que le manque de communication entre la DSTI et l'arrondissement de Ville-Marie pouvaient laisser croire au promoteur que la Ville n'avait pas de réelle volonté de faire respecter les obligations contractuelles initialement convenues. Plusieurs lettres lui ont été transmises sans aboutir à des résultats concrets. Nous pouvons même avancer que le promoteur ne s'en souciait guère. Une telle situation a eu pour conséquences de retarder indûment la vente du terrain de la phase III (plus de sept ans) et par le fait même le début de la construction. Par voie de conséquence, la Ville a subi, au cours de cette période, un manque à gagner sur le plan des retombées fiscales initialement prévues.

Nous sommes conscients que l'examen de la vente de l'emplacement de la phase III fait référence à des lacunes survenues il y a quelques années. Toutefois, les circonstances à l'origine d'une telle situation sont toujours d'actualité et des mesures doivent être entreprises pour éviter qu'elle ne se reproduise.

Ainsi, la DSTI se doit d'affecter systématiquement un responsable au suivi des obligations contractuelles prévues autant dans les accords de développement qui la concernent que dans les actes de vente approuvés par le conseil municipal. Des mécanismes de coordination doivent être mis en place entre la DSTI et les arrondissements pour permettre l'échange de

renseignements pertinents et entreprendre au moment opportun les démarches requises pour régulariser les clauses dérogatoires.

À titre d'exemple, pour ce projet, le suivi des obligations contractuelles sera d'actualité au cours des deux prochaines années puisque, en vertu de l'acte de vente signé en mars 2010, le promoteur s'est engagé à respecter fidèlement l'obligation de terminer les travaux de construction dans les 30 mois suivant la signature des présentes, soit en septembre 2012. Advenant que ces travaux de construction ne soient pas terminés dans le délai imparti, une disposition prévoit que le promoteur s'engage à verser à la Ville une somme de 2 000 \$ par jour de retard jusqu'à ce qu'il ait signé un acte de rétrocession de l'immeuble à la Ville. Bien qu'à la date de notre rapport de vérification (février 2011) les travaux de construction n'aient pas encore débuté, nous croyons qu'un suivi rigoureux est requis pour assurer une vigie sur le respect des obligations contractuelles afin que le projet se déroule tel qu'il est prévu.

Finalement, advenant des dérogations par le promoteur à l'égard de ses obligations contractuelles, la DSTI devrait en aviser promptement le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière (auparavant désignée la Direction du contentieux) afin qu'elle soit en mesure d'intervenir au moment approprié pour favoriser le règlement du différend.

3.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de désigner systématiquement un responsable au suivi de toutes les clauses contractuelles prévues, tant dans les accords de développement qui la concernent que dans les actes de vente, en vue de prendre les décisions appropriées au moment opportun et d'en minimiser les conséquences pour la Ville, s'il y avait dérogation.

Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de mettre en place des mécanismes en vue d'obtenir tous les renseignements pertinents de la part des arrondissements, permettant de s'assurer que les projets évoluent conformément aux dispositions contractuelles énoncées dans les accords de développement qui la concernent et dans les actes de vente, et ce, afin d'entreprendre, au moment approprié, s'il y a lieu, les démarches requises pour régulariser les clauses dérogatoires.

Nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières d'aviser promptement le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière chaque fois qu'elle constate une dérogation aux obligations contractuelles prévues aux accords de

développement qui la concernent ou dans les actes de vente pour faire valoir les droits de la Ville et favoriser promptement le règlement du différend.

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

- 1) « Il y a un responsable du suivi de toutes les clauses contractuelles prévues dans les actes de vente dont la Direction des stratégies et transactions immobilières est responsable. Pour ce faire, une application informatique a été développée afin de suivre systématiquement l'ensemble des actes de vente. **(Échéancier prévu : mars 2011)**

Pour ce qui est des accords de développement, la DSTI n'est généralement pas responsable de leur rédaction et de leur suivi. Les responsables sont habituellement dans d'autres directions de la Ville ou dans des arrondissements.

*Dans l'éventualité où la DSTI devenait responsable de tels accords, ils seraient traités tel qu'il est indiqué ci-dessus. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

- 2) « La DSTI a instauré un mécanisme permettant d'ajuster les prix (dans les actes de vente) en fonction de l'augmentation de la densité des projets qui pourrait résulter des changements de zonage demandés par les promoteurs. Ce mécanisme sera systématisé afin que le prix de vente reflète la valeur réelle du terrain en cas de changements du zonage. Le suivi pourra aussi être effectué par le responsable du suivi des actes de vente. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)**

- 3) « Le responsable des suivis des actes de vente signifie dans un premier temps le défaut au client. À défaut d'y remédier immédiatement, un avis sera acheminé au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière pour suites appropriées. **(Échéancier prévu : mars 2011)**

*En ce qui concerne les accords de développement, le suivi sera fait par les responsables des projets. » **(Échéancier prévu : décembre 2011)***

3.2. FAUBOURG SAINT-LAURENT – ÉTABLISSEMENT DU PRIX DE VENTE DU TERRAIN

3.2.A. Contexte et constatations

Dans le contexte où un délai de 10 ans s'est écoulé entre la date d'approbation de l'accord de développement (septembre 1999) et la date à laquelle les instances ont approuvé le projet d'acte de vente pour le terrain de la phase III (février 2010), nous avons évalué dans quelle

mesure le prix de vente établi correspondait à la valeur marchande. Nous aborderons donc l'établissement du prix de vente en deux temps, soit au moment de l'élaboration de l'accord de développement et, par la suite, au moment de la conclusion de l'acte de vente avec le promoteur.

Établissement du prix de vente aux fins de l'accord de développement

L'accord de développement autorisé en septembre 1999 prévoyait que l'acte de vente du terrain de la phase III devait être signé au plus tard le 22 mars 2003 selon un prix de vente de 400 000 \$. Les modalités de paiement étaient les suivantes :

- 10 % à la signature de l'acte de vente;
- 90 % au plus tard 12 mois après la signature de l'acte de vente, sans intérêt (soit le 22 mars 2004).

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons constaté que, au moment de la signature de l'accord de développement, le prix de vente de 400 000 \$ reposait sur une valeur marchande établie deux ans auparavant, soit en avril 1997, alors que le paiement du solde du prix de vente n'était prévu qu'en mars 2004. Nous croyons qu'il est peu probable que la valeur marchande d'un terrain, situé en plein centre-ville de Montréal, soit demeurée inchangée durant toutes ces années.

CONSTATATION

Le fait de ne pas considérer, au moment de l'établissement du prix de vente, l'appréciation de la valeur marchande du terrain jusqu'à la date de son paiement pourrait être considéré comme un avantage pour le promoteur. À cet effet, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LRQ, chapitre I-15) stipule qu'« aucune municipalité ne peut, ni directement, ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial [soit] en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble. » Dans un même ordre d'idées, le fait de ne pas charger d'intérêts sur le solde du prix de vente dans les 12 mois suivant la signature de l'acte de vente pourrait également être considéré comme un avantage pour le promoteur.

Nous sommes d'avis que l'accord de développement aurait dû prévoir l'actualisation du prix de vente jusqu'au moment de son versement final et également prévoir des intérêts sur le solde du prix de vente afin que la Ville ne concède pas d'avantages indus au promoteur.

Par ailleurs, nous avons comparé le prix de vente du terrain de la phase III établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$) avec différentes valeurs connues en 1999 (tableau 1). Nous constatons que chacune des valeurs ayant servi à notre comparaison, à l'exclusion de celle de 1997, est supérieure au prix de vente établi (400 000 \$), soit le coût d'acquisition (4 231 853 \$), l'évaluation municipale alors en vigueur (739 600 \$) et la valeur marchande évaluée en 1993 (715 000 \$). Une telle situation nous porte à croire que le prix de vente établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$) était sous-évalué.

Cette comparaison nous amène également à nous interroger sur le coût d'origine du terrain acquis par voie d'expropriation, comparativement non seulement aux autres valeurs connues en 1999 (tableau 1), mais également par rapport à celles qui prévalaient entre 1988 et 1991, au moment de l'acquisition (tableau 2). Pour ce qui est des valeurs connues en 1999 (tableau 1), nous constatons que le coût d'acquisition est plus élevé que les autres valeurs. Nous comprenons qu'il s'agit d'acquisition par voie d'expropriation et que le coût résultant d'un tel mode est généralement plus élevé pour l'acquéreur.

En ce qui concerne les valeurs connues entre 1988 et 1991 (tableau 2), nous constatons que le coût d'acquisition s'approchait de la valeur marchande au moment de l'expropriation. Toutefois, notre questionnement demeure lorsque nous comparons cette valeur marchande établie au moment de l'expropriation (3 630 000 \$, tableau 2) avec les valeurs marchandes de ce même terrain établies quatre ans plus tard (en 1995) à 715 000 \$ (tableau 1) ainsi que huit ans plus tard (en 1999) à 400 000 \$ (tableau 1), aux fins de l'accord de développement.

CONSTATATION

Nous trouvons étrange que la valeur marchande du terrain en 1999 ne représentait plus que 11 % de celle qui avait pourtant été établie au moment de l'expropriation. Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis d'obtenir la justification de cette dévaluation.

CONSTATATION

Peu importe que le coût d'origine était trop élevé (4 231 853 \$) ou encore que l'établissement d'un prix de vente était sous-évalué (400 000\$), il en est résulté pour la Ville une perte financière importante à l'égard de cette transaction.

Tableau 1 – Projet Faubourg Saint-Laurent – Comparaison du prix de vente des terrains selon l'accord de développement avec d'autres données présentées

Emplacements				
	38-26 (phase I)	38-18 (phase II)	38-28 (phase III)	Total
Localisation	Côté nord du boul. René-Lévesque, entre la rue De Bullion et l'avenue de l'Hôtel-de-Ville.	Côté sud de la rue Charlotte, entre les rues Saint-Dominique et De Bullion.	Côté ouest de l'avenue de l'Hôtel-de-Ville, au nord du boul. René-Lévesque.	
Superficie du terrain	4 432,8 m ² (47 715,8 pi ²)	3 643,4 m ² (39 219,0 pi ²)	2 648,8 m ² (28 624,3 pi ²)	10 725,0 m ² (115 558,8 pi ²)
Superficie en %	41 %	34 %	25 %	100 %
Coût d'acquisition ¹	3 656 984 \$	3 834 513 \$	4 231 853 \$	11 723 350 \$
Provision pour dévaluation ²	2 427 934 \$	2 618 870 \$	2 665 690 \$	7 712 494 \$
Coût net déprécié (1997)	1 229 050 \$	1 215 643 \$	1 566 163 \$	4 010 856 \$
Prix de vente prévu à l'accord de développement (sept. 1999)	820 000 \$	550 000 \$	400 000 \$	1 770 000 \$
Perte nette sur disposition	409 050 \$	665 643 \$	1 166 163 \$	2 240 856 \$
Évaluation municipale (rôle foncier 1995-1997)	1 233 100 \$	980 400 \$	739 600 \$	2 953 100 \$
Évaluation de la valeur marchande (1993) ³	1 809 600 \$	1 175 000 \$	715 000 \$	3 699 600 \$
Évaluation de la valeur marchande (1997) ⁴	820 000 \$	550 000 \$	400 000 \$	1 770 000 \$

¹ Phase I : terrains acquis par expropriation principalement en 1991.

Phase II : terrains principalement acquis par expropriation entre les années 1989 et 1992.

Phase III : terrains acquis par expropriation en 1991.

² Dévaluation comptabilisée entre 1991 et avril 1997.

³ Évaluation réalisée dans le cadre de l'appel public de propositions de 1993.

⁴ Évaluation réalisée dans le cadre de l'appel public de propositions de 1997.

Tableau 2 – Projet Faubourg Saint-Laurent – Comparaison du coût d'acquisition du terrain (phase III) avec d'autres valeurs connues (au moment de l'expropriation) (1988 à 1991)

Nature de la valeur	Terrain vacant	Fonds de commerce et dommages	Total
Juste valeur marchande ¹	3 630 000 \$	1 032 157 \$	4 662 157 \$
Coût d'acquisition ²	3 258 526 \$	973 327 \$	4 231 853 \$
Valeur foncière du terrain ³	294 910 \$	–	294 910 \$

¹ Valeur établie par une firme externe (en 1991) en vue d'appuyer la position de la Ville à la suite d'une contestation de l'avis d'expropriation par le principal exproprié.

² Coût négocié au cours d'une entente hors cours, comprenant le fonds de commerce. Le coût a été réparti selon les mêmes proportions que celles établies pour la juste valeur marchande.

³ Valeur foncière en vigueur en 1988, année à laquelle des avis d'expropriation ont été transmis aux expropriés.

Même si nous savons avec le recul que la vente du troisième emplacement ne s'est pas concrétisée à 400 000 \$, les faits constatés à l'égard du terrain de la phase III nous amènent également à nous questionner sur l'établissement du prix de vente des terrains des phases I et II. À cet égard, la comparaison du prix de vente de ces terrains (820 000 \$ et 550 000 \$) avec d'autres valeurs figurant au tableau 1, soit l'évaluation municipale utilisée (1995-1997) (1 233 100 \$ et 980 400 \$), la valeur marchande établie en 1993 (1 809 600 \$ et 1 175 000 \$) et le coût d'acquisition (3 656 984 \$ et 3 834 513 \$), nous porte à croire que les prix de vente établis en 1999 aux fins de l'accord de développement étaient également sous-évalués.

CONSTATATION

Tout comme pour le terrain de la phase III, nous nous questionnons sur le coût d'acquisition des terrains puisqu'ils ont également été respectivement dévalués jusqu'en 1997 dans une proportion de 66 % (phase I) et de 68 % (phase II).

Établissement du prix de vente aux fins de l'acte de vente

À la suite du différend survenu en 2007 entre la Ville et le promoteur en ce qui concerne le terrain de la phase III, la DSTI avait reçu le mandat de négocier la meilleure entente possible. Comme le prix de vente convenu en 1999 ne représentait plus la valeur marchande de l'emplacement, un nouveau prix de vente devait être établi. Pour ce faire, un mandat d'évaluation a été confié à la Division évaluation et expertise de la DSTI le 29 janvier 2007. Aux fins de cette évaluation, les renseignements pris en compte étaient notamment la superficie, le règlement autorisant la construction et l'occupation d'un ensemble résidentiel multilocatif pour ce projet, lequel prévoyait la construction d'un minimum de 75 000 pi² habitables sur cinq et six étages et, finalement, la construction de 125 unités résidentielles prévues à l'accord de

développement. Le 15 mars 2007, la valeur marchande a été établie dans une fourchette variant entre 2 125 000 \$ et 2 250 000 \$.

CONSTATATION

Selon les renseignements obtenus, c'est à partir de cette valeur marchande que la DSTI aurait établi un prix cible de 1,9 M\$ pour servir de base aux négociations visant la vente de l'emplacement. Au cours de nos travaux de vérification, nous n'avons pu trouver de documentation soutenant ce montant ainsi que les raisons pour lesquelles la valeur marchande n'avait pas servi de prix cible.

CONSTATATION

Les négociations entre les deux parties ont débuté en 2007 et se sont poursuivies jusqu'en octobre 2008, date à laquelle une offre d'achat a été déposée par le promoteur. Le prix de vente négocié était de 1 500 000 \$. À cet égard aussi, nous n'avons pu trouver de documentation soutenant ce montant.

Par la suite, de nouvelles discussions se sont tenues et ont eu pour effet de retarder la signature de l'acte de vente initialement prévue pour mars 2009. Une nouvelle promesse d'achat, maintenant le prix de vente au montant de 1 500 000 \$, a été signée le 19 juillet 2009. Cette dernière promesse d'achat était valide jusqu'en septembre 2009, date à laquelle un acte de vente devait être signé.

CONSTATATION

En décembre 2009, avant de faire approuver le projet d'acte de vente par le conseil municipal, un dossier a été présenté par la DSTI au comité stratégique immobilier. Nous y avons relevé une information selon laquelle la valeur marchande du terrain (en décembre 2009) était estimée entre 3,5 M\$ et 4 M\$ et que le prix de vente de 1,5 M\$ représentait une situation de compromis. Précisons que l'actualisation de cette valeur marchande avait été réalisée par la Division transactions immobilières. Nous n'avons retrouvé aucune documentation à l'appui de cette nouvelle valeur marchande.

Finalement, en janvier 2010, au moment de finaliser le sommaire décisionnel visant à faire approuver l'acte de vente par le conseil municipal, la Division transactions immobilières mandatait à nouveau la Division expertise et évaluation immobilières pour une mise à jour

sommaire et préliminaire de la valeur de l'emplacement. Dans une note datée du 25 janvier 2010, la Division expertise et évaluation immobilières indique que, considérant le délai imparti pour réaliser le mandat, un relevé sommaire des transactions pertinentes survenues au centre-ville au cours de la période de 2006 à 2009 a été réalisé. De plus, la Division expertise et évaluation immobilières mentionne avoir été informée que le nombre d'unités prévues dans le projet n'était plus de 125, mais bien de 139. Une telle information signifiait que la valeur marchande évaluée en mars 2007 avait été sous-évaluée de l'ordre de 250 000 \$. Toutefois, en date du 25 janvier 2010, la nouvelle valeur marchande estimée était établie à 3 300 000 \$.

CONSTATATION

Quoi qu'il en soit, dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons comparé le prix de vente établi aux fins de l'acte de vente (1 500 000 \$) avec le prix cible ayant servi à la négociation (1 900 000 \$), l'évaluation de la valeur marchande de mars 2007 (2 125 000 \$ à 2 250 000 \$), l'actualisation de la valeur marchande effectuée en décembre 2009 (3 500 000 \$ à 4 000 000 \$), la valeur marchande de janvier 2010 (3 300 000 \$), l'évaluation municipale (2 052 000 \$) et finalement le coût d'acquisition (4 231 853 \$) (tableau 3). Les résultats de notre comparaison révèlent que le prix de vente établi est inférieur au coût original, aux valeurs marchandes établies depuis mars 2007 ainsi qu'à l'évaluation municipale.

Tableau 3 – Valeurs comparées au prix de vente établi aux fins de l'acte de vente (mars 2010)

Valeurs	Montants	Prix de vente établi aux fins de l'acte de vente de mars 2010	Écarts
Prix cible ayant servi à la négociation	1 900 000 \$	1 500 000 \$	400 000 \$
Valeur marchande – mars 2007 (pour 125 unités)	2 125 000 \$ à 2 250 000 \$	1 500 000 \$	625 000 \$ à 750 000 \$
Valeur marchande – mars 2007 (pour 139 unités)	2 375 000 \$ à 2 500 000 \$	1 500 000 \$	875 000 \$ à 1 000 000 \$
Actualisation de la valeur marchande – décembre 2009	3 500 000 \$ à 4 000 000 \$	1 500 000 \$	2 000 000 \$ à 2 500 000 \$
Valeur marchande – janvier 2010	3 300 000 \$	1 500 000 \$	1 800 000 \$
Évaluation municipale (rôle 1997-2010)	2 052 800 \$	1 500 000 \$	552 800 \$
Coût d'acquisition (1991)	4 231 853 \$	1 500 000 \$	2 731 853 \$
Valeur nette aux livres (mars 2010)	388 227 \$	1 500 000 \$	(1 111 773 \$)

Considérant que la valeur marchande évaluée en mars 2007 (2 125 000 \$ à 2 250 000 \$) est celle qui prévalait au moment d'établir le prix de vente à 1 500 000 \$, l'écart entre les deux valeurs varie entre 625 000 \$ et 750 000 \$. Nous n'avons pas retrouvé de documentation justifiant cet écart. Selon les renseignements obtenus auprès du directeur de la DSTI, en ajoutant au prix de vente de 1 500 000 \$ divers frais à la charge du promoteur tels que la décontamination, l'inventaire archéologique ainsi que la saisie du dépôt de garantie de 100 000 \$ payé par ce dernier au moment de la signature de l'accord de développement, la transaction aurait été effectuée entre 2 000 000 \$ et 2 200 000 \$.

CONSTATATION

Rappelons toutefois que la dernière valeur marchande établie en janvier 2010 s'élevait à 3 300 000 \$, ce qui représentait un écart de l'ordre de 1 100 000 \$ à 1 300 000 \$ avec le prix de vente établi, moins les coûts assumés par le promoteur. Nos travaux de vérification ne nous ont pas permis non plus de trouver une justification expliquant l'écart entre la dernière valeur marchande et le prix de vente négocié, en plus de tous les autres coûts assumés par le promoteur. Considérant l'existence de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LRQ, chapitre I-15), nous sommes d'avis que la DSTI aurait dû documenter les écarts ainsi constatés pour démontrer que des avantages n'avaient pas été consentis au promoteur. En l'absence d'une telle justification, nous ne pouvons affirmer que la transaction a été conclue à la juste valeur marchande.

Au moment de faire approuver la vente du terrain, nous constatons que la DSTI a notamment divulgué les renseignements suivants au conseil municipal pour lui permettre une prise de décision éclairée :

- Le prix de vente initialement convenu au moment de la signature de l'accord de développement (400 000 \$);
- Le prix de vente de 1 500 000 \$ au comptant, taxes en sus;
- Le réajustement du prix de vente à un taux de 22,62 \$/pi² de bâtisse pour tout ajout de superficie advenant une modification du règlement n^o 99-171;
- Les valeurs marchandes de l'immeuble en date du 15 mars 2007 (2 125 000 \$ et 2 250 000 \$) et en date de janvier 2010 (3 300 000 \$);
- L'évaluation municipale de 1 026 300 \$ portant sur une superficie de 1 324,3 m² de ce terrain;
- La valeur nette du terrain comptabilisée aux livres s'élevant à 388 227 \$.

La DSTI précisait également que d'autres avantages avaient été obtenus par la Ville, tels que la saisie du dépôt de garantie de 100 000 \$, préalablement encaissé à la signature de l'accord, ainsi que la prise en charge, par le promoteur, des coûts de décontamination de la phase III et des coûts liés à un inventaire archéologique effectué préalablement à toute excavation.

Finalement, le sommaire décisionnel indiquait également, à titre informatif, que les revenus de taxation générés par la vente de ce terrain et la construction d'un bâtiment seraient de l'ordre de 375 000 \$ par année.

CONSTATATION

En conclusion, bien que plusieurs renseignements pertinents aient été fournis par la DSTI, nous considérons que le conseil municipal n'a pas été informé sur des éléments pourtant essentiels à une prise de décision éclairée sur cette transaction. À cet effet, le sommaire décisionnel omet de divulguer trois éléments d'importance, soit le coût d'origine du terrain (4 231 853 \$), la dévaluation de 91 % du coût d'origine entre les années 1991 et 2007 (3 843 626 \$) ainsi que l'évaluation municipale de 2 052 800 \$ s'appliquant à la totalité de la superficie du terrain. Aussi, des explications sur les écarts constatés entre la dernière valeur marchande et le prix de vente de 1 500 000 \$, moins les coûts assumés par le promoteur, n'ont pas non plus été fournies. À la lumière des renseignements communiqués aux instances, nous ne pouvons affirmer si la transaction a été conclue à la valeur marchande, car certains renseignements utiles à son établissement ont été omis.

CONSTATATION

Finalement, bien que la DSTI estimait les retombées fiscales du projet à 375 000 \$ par année, le conseil municipal ne disposait pas d'une analyse financière du projet, incluant non seulement les flux monétaires estimés et le prix de vente, mais également le coût d'acquisition et le coût de détention.

Un tel renseignement aurait permis au conseil municipal d'être informé sur le délai de récupération des investissements réalisés par la Ville à l'égard de la phase III et de juger de sa raisonnableté.

3.2.B. Recommandations

Afin qu'elle se conforme à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, au moment de la conclusion d'accords de développement avec des promoteurs, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières :

- d'évaluer la possibilité d'ajouter des dispositions visant à actualiser l'établissement du prix de vente pour tenir compte des fluctuations de la valeur marchande des terrains visés en fonction des délais prévus dans les modalités de paiement;
- de prévoir l'ajout de dispositions visant un taux d'intérêt applicable au solde du prix de vente jusqu'au moment du versement par le promoteur.

Afin de démontrer, hors de tout doute raisonnable, dans quelle mesure le prix de vente retenu pour la vente d'un terrain correspond à la valeur marchande, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de documenter dans son dossier de travail :

- la justification du prix cible servant à négocier le prix de vente pour un immeuble de la Ville;
- le montant des concessions accordées au promoteur ayant une répercussion sur le prix de vente établi.

Nous recommandons également à la Direction des stratégies et transactions immobilières de divulguer, dans les sommaires décisionnels visant l'approbation de la vente de propriétés immobilières, tous les renseignements pertinents expliquant les écarts entre le prix de vente établi, plus les coûts assumés par le promoteur, la valeur marchande à la date de la transaction ainsi que le coût d'origine afin de fournir aux instances l'assurance que la Ville ne concède pas des avantages indus à l'acquéreur.

De plus, nous recommandons à la Direction des stratégies et transactions immobilières de joindre, aux sommaires décisionnels visant l'approbation de la vente de propriétés immobilières, une analyse financière du projet de développement afin d'informer les instances sur le délai de récupération des investissements réalisés par la Ville. Précisons que cette analyse financière devrait notamment prendre en considération le coût d'acquisition, le coût de détention, le prix de vente ainsi que les flux monétaires générés par le projet.

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

- 1) « Habituellement, les actes de vente prévoient une construction dans les 24 ou 36 mois suivant la signature de l'acte. Dans ces cas, aucun ajustement au prix n'est effectué en

fonction de la fluctuation de la valeur marchande. Dans les cas où les délais seraient plus longs (ce qui est le cas d'un accord de développement), nous n'avons habituellement pas la responsabilité de ces accords. Cependant, nous notons que nous devons en tenir compte, s'il y a des cas pour lesquels la DSTI serait responsable de telles transactions échelonnées dans le temps.

Nous verrons à établir un tel mécanisme dans la révision prochaine de nos procédures. »
(Échéancier prévu : septembre 2011)

- 2) « Dans les procédures utilisées par la DSTI, le prix de vente est justifié par une opinion de valeur marchande détaillée fournie par un évaluateur agréé de la DSTI ou par un évaluateur agréé externe, dont le rapport est examiné par un évaluateur de la DSTI. Ainsi, tous les dossiers décisionnels présentés aux autorités afin de vendre un terrain sont accompagnés d'une valeur marchande.

Toute concession ou considération faisant partie d'une transaction de vente sera accompagnée d'une justification de sa valeur monétaire. C'est une pratique déjà en vigueur, entre autres au chapitre de la défalcation du prix de vente des coûts relatifs à la décontamination des sols ou des coûts d'infrastructure à la charge du promoteur. »
(Échéancier prévu : mars 2011)

- 3) « L'ensemble des coûts et des valeurs liés à la transaction est déjà fourni dans les dossiers décisionnels. Pour ce qui est des différentes valeurs (valeur aux livres des immeubles, valeur marchande, prix de vente), les renseignements se trouvent dans le résumé de transaction joint au dossier décisionnel. Nous ajouterons, lorsqu'il sera disponible, le coût d'origine de l'immeuble faisant l'objet de la transaction. Nous nous assurerons que l'ensemble des coûts assumés par le promoteur se trouve dans les dossiers décisionnels. »
(Échéancier prévu : mars 2011)

- 4) « La DSTI travaille conjointement avec le Service des finances afin d'utiliser le modèle d'analyse financière développé par ce dernier, dans le cadre des grands projets. Dès qu'il sera disponible, ce modèle sera utilisé pour l'ensemble des ventes de propriétés immobilières. » **(Échéancier prévu : juin 2011)**

3.3. CONCLUSION GÉNÉRALE

Plusieurs événements sont survenus dans le projet Faubourg Saint-Laurent depuis l'autorisation de l'accord de développement par le conseil municipal (septembre 1999) jusqu'à la date de la transaction de vente du terrain de la phase III, adoptée par le conseil municipal en février 2010 et signée par les parties en mars 2010. À la suite de nos travaux de vérification, nous avons formulé, à l'intérieur des deux sections précédentes de ce rapport (3.1 et 3.2), nos constatations. Nous avons également adressé des recommandations aux unités d'affaires concernées afin que des correctifs soient apportés en vue d'éviter que de tels événements se reproduisent.

Nous avons toutefois regroupé nos principales constatations pour que le lecteur puisse avoir une meilleure compréhension ainsi qu'une meilleure vision des aspects qui ont principalement entouré la transaction de vente du terrain III du projet Faubourg Saint-Laurent de même que sur ceux qui ont eu une répercussion sur l'ensemble du projet.

- Implication importante du comité stratégique et de la Direction générale dans la gestion de ce dossier. À titre d'exemple, mandat verbal reçu du comité stratégique immobilier (comité consultatif), en 2007, à l'effet de négocier une entente à l'amiable à la suite de la mise en demeure transmise par le promoteur.
- Manque de fermeté de la part de la DSTI pour faire appliquer certaines clauses de l'accord de développement, notamment le début et la fin des travaux de la phase II ainsi que la signature de l'acte de vente de la phase III.
- Délai indu écoulé entre le moment où la DSTI a constaté que le promoteur était en défaut de certaines obligations (mars 2002) et le moment où une opinion juridique a été demandée à la Direction du contentieux (janvier 2007).
- Manque de rigueur de la DSTI pour effectuer un suivi approprié des clauses de l'accord de développement. Aucun chargé de projet n'a été assigné au dossier pendant une période de trois ans (novembre 2003 à décembre 2006) pour que les clauses contractuelles soient respectées.
- Grande tolérance de la part du Service de l'habitation et du développement urbain (avant 2002) et de la DSTI (après 2002) envers le promoteur, ce qui a eu pour effet d'apporter deux amendements à l'accord de développement (2001 et 2004). Cette tolérance a également

permis au promoteur de déposer deux offres d'achat non respectées (octobre 2008 à juillet 2009) avant que le contrat de vente pour la phase III ne soit finalement signé entre les deux parties.

- Manque de coordination entre l'arrondissement de Ville-Marie et la DSTI, ce qui a eu pour effet d'engendrer des ambiguïtés et de ralentir le processus de négociation avec le promoteur. Ce dernier discutait de modification à apporter au règlement 99-171 (règlement sur la construction et l'occupation d'un ensemble immobilier dans le Faubourg Saint-Laurent) avec la Direction de l'urbanisme de l'arrondissement alors que la DSTI voulait faire résilier l'accord de développement au sujet de la phase III.
- Des écarts substantiels entre les valeurs marchandes établies respectivement en 1991 (3 630 000 \$), en 1993 (715 000 \$) et en 1997 (400 000 \$).
- Trois valeurs marchandes ont également été établies à différentes dates (2007 à 2010) pour appuyer le prix de vente négocié, mais toutes ont été supérieures au prix de vente négocié figurant au contrat de vente approuvé par le conseil municipal en février 2010.
- Coût d'acquisition du terrain phase III (1991), par voie d'expropriation (4 231 853 \$), supérieur au prix de vente négocié inclus dans le contrat de vente approuvé (1 500 000 \$, plus les coûts assumés par le promoteur) par le conseil municipal en février 2010, soit 20 ans plus tard. Rien n'explique cette situation surtout en considérant les trois aspects suivants :
 - Les emplacements visés par le projet Faubourg Saint-Laurent présentent une localisation stratégique, au cœur du centre-ville;
 - Le secteur environnant est composé de complexes immobiliers d'importance (Hydro-Québec, complexes Desjardins et Guy-Favreau, CHUM, théâtre du Monument-National, Place des Arts, etc.);
 - Le site est bien situé par rapport au réseau de transport en commun.
- Juste valeur marchande établie en 1991 pour la phase III (3 630 000 \$) plus élevée que la juste valeur marchande établie à 715 000 \$ deux ans plus tard (1993) et également plus élevée que la juste valeur marchande établie à 400 000 \$ quatre ans plus tard (1997).

- Évaluation municipale de 1991 (294 210 \$) très inférieure au coût d'acquisition (3 258 526 \$¹).

Évaluation municipale de 1997 (739 600 \$) supérieure au prix de vente établi aux fins de l'accord de développement (400 000 \$).

Évaluation municipale de 2010 (2 052 800 \$) supérieure au prix de vente négocié (1 500 000 \$).

- Prix payé en 1991 (4 231 883 \$) pour la phase III très élevé en comparaison avec la valeur nette aux livres qui n'est plus que de 388 227 \$ 19 ans plus tard.
- Même si le conseil municipal a reçu plusieurs renseignements pertinents au moment de l'approbation de l'acte de vente avec le promoteur en 2010, certains renseignements essentiels à la prise de décision n'ont pas été divulgués, tels que le coût d'acquisition total (4 231 853 \$), l'importance de la dépréciation au fil des ans (environ 3 800 000 \$) et l'évaluation de la valeur foncière pour la superficie complète.

Enfin, il s'agit d'un dossier qui a été ponctué d'irrégularités et pour lequel toute la diligence requise n'a pas été exercée au fil des ans.

Rappelons que la Ville a acquis pour 11 723 350 \$ (dans les années 1990) trois emplacements situés au centre-ville à des fins de développement résidentiel, et que ceux-ci ont été vendus respectivement 820 000 \$ pour le lot de la phase I (2001), 550 000 \$ pour le lot de la phase II (2004) et 1 500 000 \$ pour la phase III (2010), pour un total de 2 870 000 \$.

Le projet soumis par le promoteur prévoyait initialement la construction de bâtiments représentant des investissements de 60 000 000 \$, totalisant 837 unités de logements. Nous sommes conscients que le volet financier, bien que très important, n'est pas le seul critère à retenir pour évaluer le projet dans son ensemble. Toutefois, rien ne nous indique, à la lecture de la documentation et à la suite des discussions avec les personnes rencontrées, qu'il constitue un développement résidentiel unique en son genre qui aurait pu expliquer l'écart qui a existé entre le prix d'acquisition et le prix de vente.

¹ Coût d'acquisition excluant le fonds de commerce.

Par conséquent, il est difficile de comprendre que les terrains situés en plein centre-ville puissent faire l'objet de dévaluation, au fil des ans, et ne représenter que 34 % du coût d'acquisition pour les phases I et II, en 1997, et que 11 % pour la phase III en 2010. À moins de circonstances exceptionnelles, les valeurs des terrains auraient dû s'apprécier avec le temps et non l'inverse. Il faut donc en déduire logiquement que les prix payés au moment de l'acquisition des terrains étaient trop élevés ou que le montant des ventes de ces mêmes terrains était trop bas, ou une combinaison des deux. Il est difficile de statuer sur l'un ou l'autre de ces éléments, car plusieurs données pertinentes remontent à plus de 20 ans. Toutefois, un fait demeure, il existe en effet un écart considérable entre le prix acquis et le prix vendu au promoteur. Tous les renseignements recueillis tendent à démontrer que le prix vendu aurait été sous-estimé et ne représentait qu'une fraction du coût d'acquisition, ce qui, par voie de conséquence, a entraîné une perte financière importante et bien réelle pour la Ville. Nous pouvons affirmer sans l'ombre d'un doute que la transaction s'est conclue à l'avantage du promoteur.