

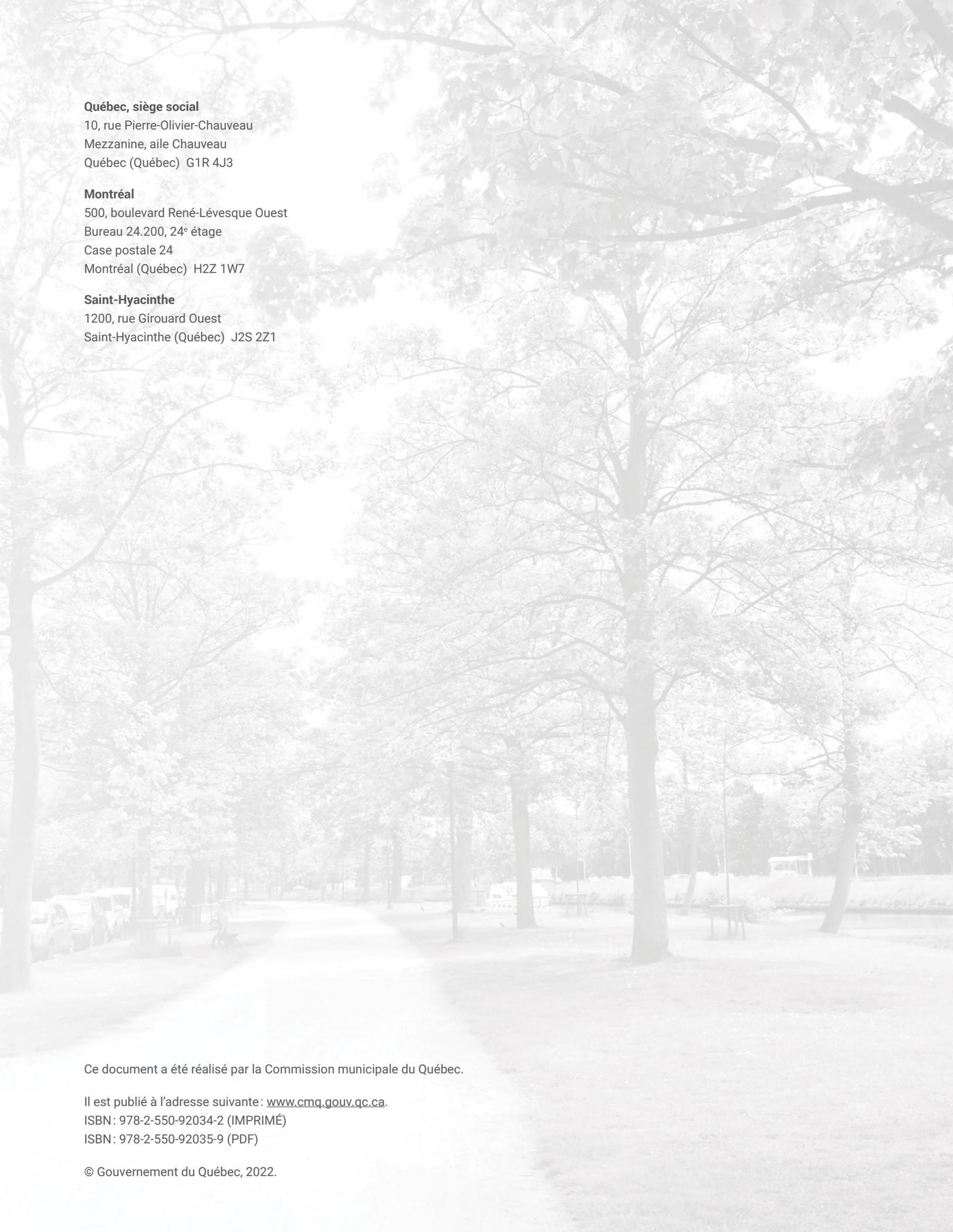
COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC

ENTENTES CONCLUES  
AVEC LES PROMOTEURS

AUDIT DE PERFORMANCE

JUIN 2022





**Québec, siège social**

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau  
Mezzanine, aile Chauveau  
Québec (Québec) G1R 4J3

**Montréal**

500, boulevard René-Lévesque Ouest  
Bureau 24.200, 24<sup>e</sup> étage  
Case postale 24  
Montréal (Québec) H2Z 1W7

**Saint-Hyacinthe**

1200, rue Girouard Ouest  
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : [www.cmq.gouv.qc.ca](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-92034-2 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-92035-9 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2022.

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

La Commission municipale a annoncé, en juin 2021, des travaux d’audit dans trois municipalités concernant les ententes conclues avec les promoteurs. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d’audit, à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement et la performance des municipalités et des organismes municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



**Jean-Philippe Marois**

Québec, juin 2022

# ▲ Municipalités auditées

---



Mirabel  
Mascouche  
Beloil

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur les ententes conclues avec les promoteurs est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Ville de Beloeil
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Mascouche
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Mirabel

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



**Nancy Klein**

Québec, juin 2022

# Vue d'ensemble de l'audit

---

## Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Le développement immobilier constitue un des principaux facteurs de croissance pour les municipalités du Québec. Pour desservir les nouveaux développements en services municipaux, plusieurs types d'infrastructures publiques sont nécessaires (réseaux d'aqueduc et d'égouts, chemins, trottoirs, etc.). La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet aux municipalités québécoises d'exiger la conclusion d'une entente avec les promoteurs souhaitant développer un secteur afin qu'ils financent les infrastructures publiques desservant le nouveau développement.

Pour s'assurer que leur processus de gestion des ententes avec les promoteurs est efficace et qu'elles obtiennent des infrastructures de qualité et conformes à leurs exigences, les municipalités doivent mettre en place les contrôles nécessaires leur permettant de mitiger les risques inhérents à la réalisation de travaux municipaux.

Par exemple, avant de conclure une entente, il est important que les municipalités s'assurent que les projets proposés cadrent avec leurs orientations stratégiques en matière de développement et évaluent bien les risques auxquels elles s'exposent, notamment au niveau de l'évaluation de la capacité des réseaux et de la rentabilité financière à long terme des projets proposés. De plus, comme les infrastructures sont cédées aux municipalités à la fin du projet de développement, il est important que ces dernières exercent un contrôle au cours des travaux afin de veiller à ce que la qualité attendue des infrastructures soit assurée et que les modalités prévues dans l'entente soient respectées.

Il appartient à chaque municipalité de déterminer les contrôles qu'elle désire mettre en place pour minimiser les risques tout en maintenant l'efficacité du processus. Il est toutefois important que ces contrôles soient bien conçus et mis en œuvre de façon uniforme, de manière à favoriser l'équité de l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus.

## Quel était notre objectif ?

Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que le processus de gestion des ententes avec les promoteurs :

- ◆ respecte le cadre légal et réglementaire applicable;
- ◆ permet de minimiser les risques pour la municipalité et d'obtenir des infrastructures de qualité tout en maintenant l'efficacité du processus;
- ◆ favorise l'équité entre les parties prenantes.

## Qui avons-nous audité ?

- ◆ Ville de Beloeil
- ◆ Ville de Mascouche
- ◆ Ville de Mirabel

## Quels sont les constats importants de l'audit?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant les ententes conclues avec les promoteurs. Il est à noter que les résultats portent sur le processus de gestion lié aux ententes avec les promoteurs, et non sur la qualité des projets de développement qui ont fait l'objet d'ententes et des infrastructures municipales qui en découlent.

De manière générale, bien que l'objectif de minimiser les risques et d'obtenir des infrastructures de qualité en maintenant l'efficacité du processus soit partagé par toutes les municipalités auditées, aucune n'a de processus qui lui permettrait de se prémunir contre l'ensemble des risques liés à la conclusion d'une entente avec un promoteur. À noter que cela s'applique à des degrés variables selon la municipalité.

- ◆ Beloeil et Mirabel n'ont pas formalisé leur processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs et ne disposent d'aucun document de référence pouvant être transmis à un promoteur ayant un intérêt pour réaliser un projet de développement sur le territoire de la Ville. Quant à Mascouche, elle dispose d'un guide qui présente les éléments essentiels. Toutefois, ce guide devrait être bonifié afin de décrire plus distinctement les étapes liées à la réalisation et au suivi des travaux.
- ◆ Aucune des municipalités auditées n'a prévu de contrôle minimal pour s'assurer que les promoteurs désirant influencer les décisions municipales visées par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* sont inscrits au Registre des lobbyistes du Québec.
- ◆ Mirabel n'a pas utilisé tous les outils à sa disposition afin de s'assurer que les projets de développement proposés cadrent avec sa vision et ses orientations stratégiques en matière de développement résidentiel.
- ◆ Pour les trois municipalités auditées, l'analyse de la faisabilité technique des projets soumis pourrait être améliorée.
  - À Mascouche, les contrôles mis en place pour s'assurer de la faisabilité technique des projets ne sont pas suffisants.
  - À Mirabel, l'absence de documentation relative aux analyses effectuées ne nous permet pas de conclure sur la suffisance des contrôles. Nous constatons toutefois que la Ville s'expose à des risques puisqu'elle attend après la signature de l'entente pour obtenir notamment les études sur la capacité des réseaux.
  - À Beloeil, les contrôles qui permettent de s'assurer de la faisabilité technique des projets proposés sont suffisants. Toutefois, la Ville devrait formaliser l'application de ces contrôles.
- ◆ Aucune des municipalités auditées n'a appliqué systématiquement de contrôle adéquat pour évaluer la rentabilité financière des projets de développement audités.
- ◆ À Beloeil et à Mirabel, les contrôles mis en place pour obtenir des garanties financières en début de mandat ne sont pas appliqués de façon uniforme.
- ◆ Les ententes auditées conclues par Beloeil et Mirabel comportent des non-conformités significatives par rapport soit à leur règlement encadrant les ententes avec les promoteurs, soit à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

## ▲ Ententes conclues avec les promoteurs

---



# Table des matières

---

<b>1 / Mise en contexte</b> .....	<b>10</b>
<b>2 / Résultats de l'audit</b> .....	<b>17</b>
2.1 Cadre de gestion des ententes avec les promoteurs .....	17
2.2 Analyse des projets .....	23
2.3 Réalisation des travaux .....	30
2.4 Conformité des règlements et des ententes .....	35
<b>Commentaires des municipalités auditées</b> .....	<b>40</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>42</b>

## Sigles

<b>CCU</b>	Comité consultatif d'urbanisme	<b>PAE</b>	Plan d'aménagement d'ensemble
<b>CMM</b>	Communauté métropolitaine de Montréal	<b>PIIA</b>	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
<b>CMQ</b>	Commission municipale du Québec	<b>PPCMOI</b>	Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble
<b>LAU</b>	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	<b>SADD</b>	Schéma d'aménagement et de développement durable
<b>LCM</b>	<i>Loi sur les compétences municipales</i>		
<b>LCV</b>	<i>Loi sur les cités et villes</i>		
<b>MAMH</b>	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation		

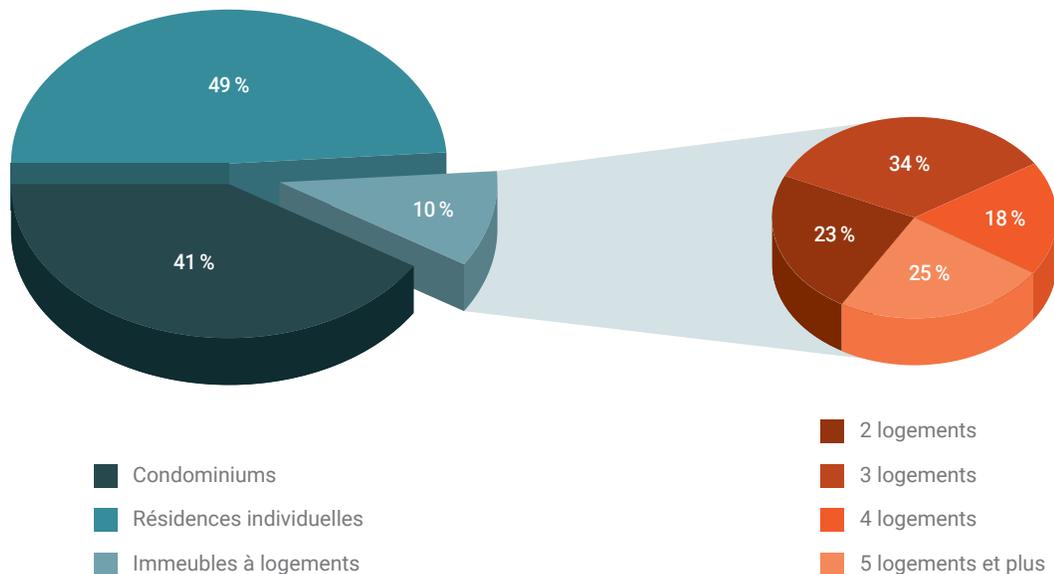
---

## 01

## Mise en contexte

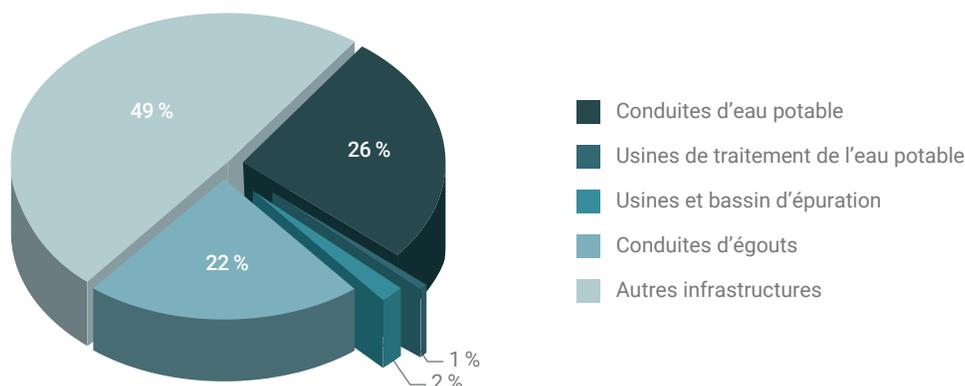
1. Le développement immobilier constitue un des principaux facteurs de croissance pour les municipalités du Québec. Pour desservir les nouveaux développements en services municipaux, plusieurs types d'infrastructures publiques sont nécessaires (réseaux d'aqueduc et d'égouts, chemins, trottoirs, etc.). La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) permet aux municipalités québécoises d'exiger la conclusion d'une entente avec les promoteurs souhaitant développer un secteur afin qu'ils financent les infrastructures publiques desservant le nouveau développement.
2. Le développement immobilier passe de plus en plus souvent par de telles ententes. Celles-ci prennent la forme d'un engagement contractuel dans lequel un promoteur s'engage à réaliser les travaux municipaux nécessaires à son développement immobilier, selon un partage des coûts convenu entre les parties, et à céder gratuitement les infrastructures et les équipements à la municipalité à la conclusion des travaux.
3. Au Québec, de 2018 à 2021, le nombre total d'immeubles d'un logement ou plus sur le territoire a connu une augmentation de près de 3 %. Ce sont donc 69 301 bâtiments d'habitation qui ont été ajoutés durant cette période. La figure 1 présente la ventilation de cette augmentation selon le type de bâtiment.

Figure 1 Augmentation du nombre de bâtiments d'habitation de 2018 à 2021



Source : Données statistiques sur l'évaluation foncière du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

4. En 2020 uniquement, la valeur des infrastructures municipales construites dans le cadre de nouveaux développements était de 887 millions de dollars. La répartition de l'utilisation de ce montant selon les catégories d'infrastructures est présentée à la figure 2.

**Figure 2** Acquisition d'infrastructures pour les nouveaux développements en 2020

Source : Données du rapport financier 2020 du MAMH.

5. Étant donné les sommes importantes consacrées à la construction de ces infrastructures et de ces équipements et à l'entretien que devront en faire les municipalités, il est important que ces dernières mettent en place un cadre de gestion rigoureux pour encadrer les ententes conclues avec les promoteurs et limiter les impacts que ces nouveaux développements pourraient avoir sur les finances municipales, l'aménagement du territoire et la collectivité.

### Cadre légal

6. La LAU permet aux municipalités d'exiger la conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux comme condition préalable à la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation (ci-après appelé « permis »). Pour ce faire, la municipalité doit d'abord adopter un règlement définissant, entre autres, les modalités de participation des promoteurs (ci-après appelé *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*).

7. Ce règlement doit notamment indiquer :

- ◆ les zones concernées sur le territoire de la municipalité ;
- ◆ les catégories de constructions, de terrains ou de travaux assujettis ;
- ◆ les catégories d'infrastructures et d'équipements visées dans l'entente, incluant les infrastructures ou les équipements dont l'ajout, l'agrandissement ou la modification est projeté ;
- ◆ les modalités déterminant la part des coûts assumée par le promoteur ainsi que la quote-part endossée par les autres propriétaires bénéficiaires ainsi que les modalités de paiement et de perception de cette quote-part et le taux d'intérêt payable, le cas échéant.

### Équipements municipaux

La notion d'« équipements municipaux » renvoie par exemple à l'installation d'usines de traitement des eaux, de stations de filtration, de bassins d'épuration ou de systèmes d'éclairage.

À noter que la LAU exclut de la définition d'équipements municipaux le matériel roulant dont la durée de vie utile prévue est inférieure à sept ans et les équipements informatiques.

### Bénéficiaires

Le concept de « bénéficiaire » des travaux est généralement reconnu comme s'appliquant à toute personne physique ou morale propriétaire d'un immeuble situé à proximité du lieu des travaux qui, sans être le demandeur du permis de lotissement ou de construction, bénéficie ou bénéficiera éventuellement de la réalisation de ces mêmes travaux.

8. Une municipalité peut adopter plusieurs autres règlements pour encadrer les projets de développement résidentiel ou autre de son territoire, dont les règlements suivants : *Règlement sur l'émission des permis et certificats*, *Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE)*, *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)*, *Règlement sur les dérogations mineures*. De plus, les municipalités doivent aussi s'assurer que les projets de développement approuvés respectent tous les autres règlements qu'elles pourraient avoir adoptés.

9. À la suite de la conclusion d'une entente avec un promoteur, les travaux peuvent être exécutés par ce dernier sans que la municipalité soit obligée de décréter leur exécution par règlement. Ce n'est que dans l'éventualité où c'est la municipalité qui finance les travaux que les règles prévues à cet effet dans la *Loi sur les travaux municipaux* s'appliquent. De plus, le recours aux appels d'offres publics n'est pas requis lorsque le promoteur exécute lui-même les travaux ou les confie à des sous-traitants.

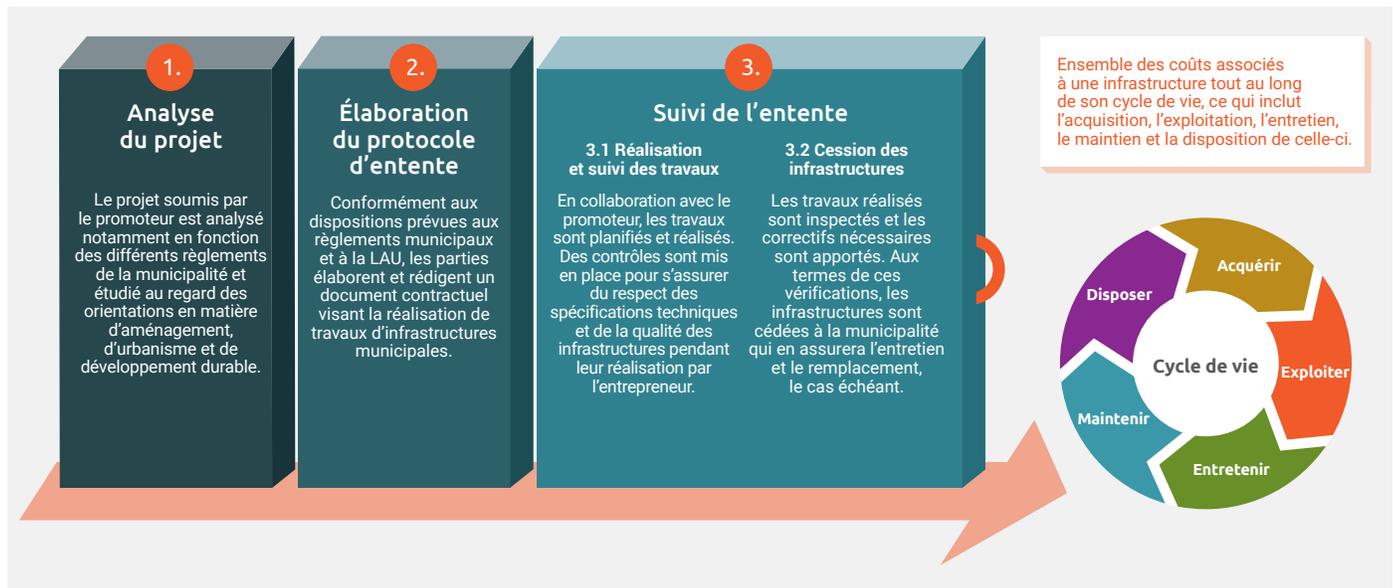
### **Processus de gestion des ententes avec les promoteurs**

10. La municipalité doit s'assurer de l'efficacité de son processus de gestion des ententes avec les promoteurs afin de favoriser la réalisation des infrastructures et des équipements municipaux requis, tout en assurant le respect des normes en matière d'environnement, de travaux d'infrastructures et d'aménagement du territoire. Ainsi, le processus commence bien avant la signature de l'entente à intervenir entre la municipalité et le promoteur.

11. La figure 3 présente une description simplifiée du processus général appliqué par les municipalités auditées, processus qui va de la réception d'une demande de projet de développement d'un promoteur à la cession des infrastructures à la municipalité. Bien que le processus puisse varier d'une municipalité à l'autre, les objectifs poursuivis par un tel encadrement sont généralement d'assurer :

- ◆ une meilleure intégration des projets dans la planification et l'aménagement du territoire;
- ◆ la qualité et la conformité des infrastructures à recevoir;
- ◆ le partage équitable du coût des infrastructures et des équipements entre le promoteur et la municipalité;
- ◆ la responsabilisation des promoteurs dans la réalisation des projets.

Figure 3 Processus de gestion des ententes avec les promoteurs



## Analyse du projet

12. À l'étape de l'analyse, la municipalité évalue le projet soumis par le promoteur au regard de sa réglementation et des enjeux en matière de finances municipales, d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, de mobilité, de sécurité incendie, etc. Il appartient à la municipalité de déterminer l'opportunité et de jauger l'intérêt de desservir cette partie de son territoire en infrastructures et de se doter d'équipements publics avant de délivrer un permis qui sera lié à une entente conclue avec un promoteur. Par conséquent, elle peut exercer une autorité de contrôle sur la localisation des infrastructures et leur implantation, même si ce n'est pas elle qui réalise les travaux.

13. C'est à cette étape que la municipalité s'assure de la faisabilité technique du projet envisagé par le promoteur. Elle doit notamment s'assurer que les infrastructures municipales existantes auront la capacité de desservir le nouveau développement. Si tel n'est pas le cas et que la municipalité veut tout de même aller de l'avant avec le projet, elle devra analyser l'impact de l'ajout de nouveaux équipements municipaux. Avant la signature de l'entente, la municipalité doit également évaluer si elle doit demander le surdimensionnement des infrastructures à construire en vue de développements futurs.

## Élaboration d'une entente

14. Si la municipalité approuve le projet à la suite de son analyse, les parties élaborent une entente conformément aux dispositions prévues à la LAU et au règlement municipal prévu à cet effet. L'entente élaborée doit définir clairement les enjeux et la nature des travaux à réaliser de même que les responsabilités propres à chacun; ainsi, l'entente devrait préciser à qui incombe d'assumer les coûts relatifs à la réalisation des travaux, les obligations de chacune des parties au contrat et les contrôles mis en place pour s'assurer du respect des dispositions du contrat.

## Surdimensionnement

La notion de « surdimensionnement » fait référence à l'ensemble des travaux relatifs à l'augmentation du diamètre des conduites pluviales, d'aqueduc et d'égouts au-delà des capacités requises en vue de permettre la poursuite du projet de développement dans d'autres secteurs.

## Devis

Le devis décrit les obligations générales liées à la prestation de services, notamment au sujet de la description du mandat, des biens livrables, des ressources humaines et de la rémunération.

## Réalisation des travaux et cession des infrastructures

15. Conformément à ce qui est stipulé dans l'entente, le promoteur effectue les travaux municipaux nécessaires à la réalisation du projet de développement. Durant les travaux, la municipalité se doit d'appliquer rigoureusement les contrôles prévus dans le document contractuel ainsi que les pratiques reconnues dans le milieu pour s'assurer de la conformité et de la qualité des travaux réalisés. À ce titre, une firme de génie-conseil est généralement mandatée pour élaborer les plans et devis et pour agir à titre de surveillante des travaux et un laboratoire est désigné pour s'assurer de la qualité des matériaux et des ouvrages réalisés. Avant de commencer les travaux, la municipalité doit s'assurer d'obtenir les garanties financières prévues à l'entente afin de se prémunir contre le risque de malfaçon ou de non-parachèvement des travaux.

16. Enfin, les infrastructures complétées sont cédées à la municipalité lorsqu'elles satisfont aux exigences techniques stipulées dans les plans et devis. Des mécanismes de contrôle sont généralement prévus à cette étape du processus dans le but de relever et de corriger les déficiences ayant pu survenir en cours de réalisation.

## Municipalités auditées

17. La présente mission d'audit concerne les municipalités suivantes :

- ◆ Ville de Beloeil;
- ◆ Ville de Mascouche;
- ◆ Ville de Mirabel.

18. Les municipalités ont été sélectionnées parmi celles comptant de 10 000 à 99 999 habitants et pour lesquelles la réalisation des audits de performance a été confiée à la Commission municipale du Québec par règlement en vertu de l'article 108.2.0.2 de la *Loi sur les cités et villes* ou de l'article 966.2.2 du *Code municipal du Québec*. Notre choix a également été basé sur certains critères définis en fonction des risques et à l'aide de données financières et à caractère démographique, notamment le montant des contributions reçues de la part des promoteurs, la variation de la population ainsi que la variation de la richesse foncière uniformisée et du nombre d'unités résidentielles imposables.

	Beloeil	Mascouche	Mirabel
<b>Information générale</b>			
Loi d'application	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Montérégie	Lanaudière	Laurentides
Communauté métropolitaine	CMM	CMM	CMM
Population (2021)	24 448	50 455	59 612
Superficie terrestre (km <sup>2</sup> )	24,3	106,9	483,9
Densité de population (population/km <sup>2</sup> )	1 005	472	123
Revenus de fonctionnement 2020 (M\$)	48,0	102,4	99,3
<b>Ententes conclues avec les promoteurs</b>			
Indice de vitalité économique (2018) <sup>1</sup>	14,5	13,0	19,6
Contributions des promoteurs de 2018 à 2020 (M\$)	6,18	10,91	22,9
Acquisition d'infrastructures pour de nouveaux développements de 2018 à 2020 (M\$)	6,17	31,79	64,67
Taux d'augmentation de la population de 2018 à 2021 (%)	8	5	12
Taux d'augmentation du nombre de logements de 2018 à 2021 (%)	9	8	14
Taux d'augmentation de la RFU de 2018 à 2021 (%)	22	14	24

1. L'information relative à cet indicateur est présentée dans le Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants, Commission municipale du Québec, 2019.

Sources: Rapports financiers des municipalités auditées, MAMH.

19. Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que le processus de gestion des ententes avec les promoteurs :

- ◆ respecte le cadre légal et réglementaire applicable;
- ◆ permet de minimiser les risques pour la municipalité et d'obtenir des infrastructures de qualité tout en maintenant l'efficacité du processus;
- ◆ favorise l'équité entre les parties prenantes.

20. Les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification se trouve à l'annexe 2.

## Rôles et responsabilités

21. Plusieurs services de la municipalité sont interpellés dans le processus de gestion des ententes avec les promoteurs, afin de s'assurer que les projets de développement font l'objet d'une analyse rigoureuse, que l'entente est conforme au cadre légal et réglementaire et que les infrastructures respectent les garanties et les normes de qualité établies.

- ◆ Le conseil municipal, qui représente la population, est appelé à prendre des décisions et à s'assurer que les projets de développement répondent aux besoins de la collectivité. Celui-ci est impliqué tout au long du processus, notamment pour entériner l'entente entre les parties, adopter les différents règlements, entre autres en matière d'urbanisme, et se prononcer sur les modifications qui y sont apportées, le cas échéant.
- ◆ La direction générale doit, entre autres, s'assurer que les élus municipaux ont en main l'ensemble de l'information pertinente pour leur permettre une prise de décision éclairée, notamment dans le cadre du processus de gestion des ententes avec les promoteurs. Parallèlement, elle doit également veiller à ce que les représentants des différentes directions et services municipaux travaillent collectivement à la réalisation de la vision et des orientations énoncées par les élus.
- ◆ Le Service du greffe s'assure de la légalité des décisions prises et joue un rôle-conseil lors de l'élaboration d'une entente avec les promoteurs. Généralement, il lui revient aussi le rôle de gardien de la conservation documentaire.
- ◆ Le Service de l'aménagement et de l'urbanisme planifie et supervise l'aménagement du territoire, et il est souvent la porte d'entrée du processus de gestion des ententes conclues avec les promoteurs. À cet égard, il veille à ce que les développements se fassent de façon harmonieuse et dans le respect du schéma d'aménagement et de développement et de la réglementation en vigueur. Ce service est aussi responsable de la délivrance des permis de construction ou de lotissement.
- ◆ Le Service du génie est responsable de l'étude, de la planification et de la coordination des travaux d'infrastructures. Il analyse l'impact des projets de développement sur les infrastructures existantes par l'entremise d'analyses techniques et en fonction de divers plans directeurs. Il effectue également la supervision de la construction des projets majeurs d'infrastructures, tels que les réseaux destinés à l'eau potable et aux égouts, la voirie et l'éclairage.



## 02

## Résultats de l'audit

22. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. Ces résultats portent sur le processus de gestion lié aux ententes avec les promoteurs, et non sur la qualité des projets de développement qui ont fait l'objet d'ententes et des infrastructures municipales qui en découlent.

23. La conclusion générale ci-dessous est expliquée en détail dans les sections suivantes. Chacun des constats est mis en contexte et nous identifions les conséquences potentielles qui y sont liées.

**24. Bien que l'objectif de minimiser les risques et d'obtenir des infrastructures de qualité en maintenant l'efficacité du processus soit partagé par toutes les municipalités auditées, aucune n'a de processus qui lui permettrait de se prémunir contre l'ensemble des risques liés à la conclusion d'une entente avec un promoteur. À noter que cela s'applique à des degrés variables selon la municipalité.**

### 2.1 Cadre de gestion des ententes avec les promoteurs

25. Pour s'assurer que son processus de gestion des ententes avec les promoteurs est efficace et qu'elle reçoit des infrastructures de qualité et conformes à ses exigences, la municipalité doit mettre en place les contrôles nécessaires lui permettant de mitiger les risques inhérents à la réalisation de travaux municipaux. Ce processus devrait être formalisé dans un cadre de gestion, communiqué de manière transparente et appliqué de façon uniforme, afin de favoriser l'équité pour l'ensemble des parties prenantes. Un cadre de gestion efficace devrait minimalement comprendre les trois éléments suivants :

- ◆ un processus interne de gestion des ententes avec les promoteurs ;
- ◆ des mécanismes de concertation et de partage de l'information ;
- ◆ un outil de référence à l'intention des promoteurs pour favoriser une collaboration efficace et l'équité dans le processus.

#### Processus interne de gestion des ententes avec les promoteurs

26. Les principales étapes devant être réalisées avant, pendant et après la conclusion d'une entente avec un promoteur doivent être structurées et formalisées de manière à ce que les différents intervenants de la municipalité (conseil municipal, direction générale et services) puissent en saisir le cheminement et les enjeux et soient en mesure d'accomplir l'ensemble des actions nécessaires au bon déroulement du processus et à l'application, en temps opportun, des différents contrôles. Ainsi, une description claire du processus interne de gestion des ententes avec les promoteurs favorise une coordination accrue et une meilleure imputabilité.

27. Une entente conclue avec un promoteur est un contrat qui mène généralement à la construction d'infrastructures municipales de plusieurs millions de dollars qui seront ensuite exploitées, entretenues et remplacées par la municipalité à la fin de leur durée de vie utile. Dans une transaction de cette importance, il est nécessaire que la municipalité désigne un responsable de la gestion de l'entente, lequel a pour rôle de coordonner la réalisation des différentes étapes du processus et de suivre le respect des clauses de l'entente. Par exemple, plusieurs municipalités du Québec prévoient la nomination d'un porteur de dossier ou choisissent de constituer un bureau de projet chargé d'agir à ce titre.

**28. Beloeil et Mirabel n'ont pas décrit ni formalisé adéquatement leur processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs. Quant à la Ville de Mascouche, elle dispose d'un guide qui présente les éléments essentiels. Toutefois, ce guide devrait être bonifié afin de décrire plus distinctement les étapes liées à la réalisation et au suivi des travaux.**

29. Beloeil et Mirabel ne disposent ni d'une procédure interne ni d'une description des rôles et responsabilités qui seraient consignées dans un document formel, lequel permettrait ainsi de dresser un portrait clair du processus. À Beloeil, il n'existe pas non plus de guichet unique pour diriger le promoteur et encadrer sa demande ou de formulaire standard qui spécifie les documents qu'il doit fournir en accompagnement à sa demande.

30. En conséquence, chaque intervenant agit selon sa compréhension de ses rôles et responsabilités, mais les étapes clés du cheminement d'un projet ne sont globalement pas connues. Le bon déroulement des projets de développement repose donc essentiellement sur la connaissance et la compétence des personnes impliquées, ce qui représente un risque pour la mémoire organisationnelle dans un contexte où le mouvement de personnel est fréquent.

31. Mascouche dispose, quant à elle, du *Guide de processus d'approbation et de réalisation d'un projet de développement ou de prolongement de réseau*. D'une part, ce document présente le processus menant à l'élaboration d'une entente. Il identifie les principales activités, les points de contrôle et le moment d'intervention des différents acteurs, et ce, jusqu'au démarrage des travaux. Toutefois, l'information présentée au niveau de l'étape de la réalisation et du suivi des travaux est insuffisante, notamment à l'égard des contrôles mis en place par la Ville.

32. Aucune des municipalités auditées ne désigne formellement de responsable de l'entente. En pratique, les responsabilités sont partagées entre les différents services selon l'étape de cheminement du projet. La désignation d'un porteur de dossier favoriserait la coordination et assurerait un meilleur suivi des enjeux tout au long du processus.

## Contrôle exercé en matière de lobbyisme

33. Au Québec, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est applicable aux activités de lobbyisme exercées auprès de tous les titulaires d'une charge publique, notamment auprès de ceux travaillant dans les municipalités et organismes municipaux. L'un des principes de cette loi est que toutes les personnes qui souhaitent influencer les décisions prises par un titulaire d'une charge publique, par exemple les promoteurs immobiliers, doivent déclarer l'objet de leurs activités dans le registre des lobbyistes, et ce, dans le respect des modalités et des délais prescrits. L'inscription au registre, combinée aux travaux de Lobbyisme Québec, favorise la confiance des citoyens et permet de s'assurer que les actions accomplies sont conformes aux règles d'encadrement du lobbyisme.

### Titulaires d'une charge publique

Il s'agit d'un élu ou d'un fonctionnaire d'une institution municipale, gouvernementale ou parlementaire. Le titulaire est le mandataire des citoyens et doit veiller à préserver leur droit de savoir qui tente d'influencer ses décisions.

Au niveau municipal, sont considérés comme des titulaires d'une charge publique :

- ◆ maires et préfets;
- ◆ conseillers municipaux ou d'arrondissement;
- ◆ personnel de cabinet;
- ◆ membres du conseil d'une communauté métropolitaine;
- ◆ fonctionnaires et employés des municipalités;
- ◆ employés des organismes municipaux.

Pour plus d'information, veuillez consulter la partie du site [Lobbyisme Québec](#) dédiée aux titulaires de charges publiques.

34. Dans le cadre du processus menant à l'élaboration d'une entente visant la réalisation de travaux d'infrastructures sur le territoire d'une municipalité, plusieurs activités de communication entreprises par un promoteur auprès d'un titulaire d'une charge publique peuvent être considérées comme des activités de lobbying. Il s'agit notamment de celles ayant pour objectif d'influencer les résultats des activités suivantes :

- ◆ la conclusion d'une entente;
- ◆ l'approbation de plans d'implantation et d'intégration architecturale;
- ◆ la délivrance d'un permis ou d'un certificat en vertu de la LAU;
- ◆ la modification d'un règlement d'urbanisme (zonage, lotissement, PAE);
- ◆ l'obtention d'une dérogation mineure.

35. Il est toutefois important de préciser que le fait de communiquer avec un titulaire d'une charge publique dans le cadre d'une séance publique du conseil municipal, dans le but soit de déterminer la faisabilité technique ou urbanistique d'un projet de développement au regard de la réglementation existante, soit de s'informer sur la marche à suivre pour conclure une entente, soit de fournir les documents requis pour déposer une demande, ne constitue pas une activité de lobbying au sens de la loi.

**36. Aucune des municipalités auditées ne prévoit dans son processus de contrôle minimal pour s'assurer que les promoteurs désirant influencer les décisions municipales visées par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying sont inscrits au Registre des lobbyistes.**

37. Bien que la responsabilité de déclarer ses activités et de s'inscrire au Registre des lobbyistes incombe au promoteur, il n'en demeure pas moins que les titulaires d'une charge publique municipale ont un rôle à jouer afin de sensibiliser les promoteurs aux exigences de cette loi et de prendre les moyens nécessaires pour préserver la transparence de leur processus décisionnel. Ils doivent également demeurer eux-mêmes vigilants dans leurs communications avec les promoteurs immobiliers. Dans l'éventualité où une communication constitue une activité de lobbying et que la tierce partie refuse de se soumettre aux exigences de la loi, le titulaire de la charge publique doit cesser d'interagir avec la personne et en informer Lobbyisme Québec.

38. Tout individu dispose du droit fondamental de s'adresser à un titulaire d'une charge publique et de faire valoir son point de vue. Cependant, tout en étant légitime, la pratique du lobbying doit s'exercer avec prudence. La transparence dans la prise de décision rend imputables les représentants élus et les dirigeants, favorise la participation au débat public et se reflète à l'intérieur même du consensus social entourant les décisions qui sont prises.

## Mécanismes de concertation et de partage de l'information

39. Le processus menant à l'élaboration d'une entente ainsi que la réalisation et le suivi des travaux peuvent s'échelonner sur plusieurs années et requérir l'intervention d'une multitude d'acteurs internes et externes à la municipalité. Il est donc important que cette dernière dispose de mécanismes de concertation faisant intervenir les expériences et les expertises techniques de chacun au moment opportun. Ces mécanismes peuvent prendre différentes formes, comme des tables de concertation, des comités techniques, des comités de direction, etc. Peu importe la structure retenue, leur utilité est indéniable pour créer la synergie nécessaire au travail collaboratif entre les services de la Ville et pour faciliter la communication avec le promoteur.

40. Puisque les dossiers relatifs aux ententes avec les promoteurs correspondent à des travaux de longue haleine et qu'ils impliquent une quantité imposante de documents, il est essentiel que l'information soit accessible et disponible lorsqu'elle est requise par un intervenant au dossier. Pour ce faire, la municipalité doit disposer d'un système de gestion documentaire, incluant une nomenclature partagée et comprise par tous, lui permettant d'archiver, de conserver et d'accéder facilement aux documents.

**41. La Ville de Mascouche utilise efficacement sa table de direction de la gestion du territoire comme instance de concertation, de coopération et de partage d'information. Quant à Beloeil et à Mirabel, bien qu'elles aient mis en place des comités techniques, nous n'avons pu conclure sur leur efficacité dans le cadre du processus de gestion des ententes avec les promoteurs en l'absence d'information suffisante et appropriée. De plus, ces deux municipalités ne disposent pas d'un système de gestion documentaire performant à l'égard de ce processus.**

### Table de direction de la gestion du territoire

Cette table vise à fournir un espace pour échanger sur divers enjeux en lien avec la gestion du territoire.

Elle est composée des directeurs des services suivants :

- ◆ Direction générale;
- ◆ Service de l'aménagement du territoire;
- ◆ Service des travaux publics;
- ◆ Service du génie;
- ◆ Service de l'environnement;
- ◆ Service du développement économique.

42. À Mascouche, les projets nécessitant des travaux d'infrastructures, notamment ceux impliquant une entente avec un promoteur, sont discutés à la Table de direction de la gestion du territoire. La Ville dispose de procès-verbaux de ces rencontres, lesquels témoignent de leur utilité.

43. Complémentairement à la Table, Mascouche dispose également d'un comité de projet dont les rencontres, ponctuelles, se tiennent en fonction de besoins spécifiques. Ce comité vise à résoudre des problématiques spécifiques aux projets qui nécessitent une coordination avec des intervenants qui ne sont pas présents à la Table, par exemple le Service de sécurité incendie. Comme aucune rencontre de ce comité n'a été tenue dans le cadre des projets audités, nous ne pouvons pas conclure sur l'efficacité de ces rencontres et la teneur de l'information qui y est échangée, mais le concept de ce comité correspond aux bonnes pratiques de gestion. Enfin, la Ville de Mascouche a mis à la disposition de ses intervenants une plate-forme interservices qui centralise et simplifie le suivi ainsi que la circulation de l'information.

44. En 2016, Beloeil a mis sur pied un comité technique dans le but d'assurer le lien entre les différents services de la municipalité au regard des projets de développement complexes et structurants sur le territoire. Il était prévu que tous les intervenants ayant un rôle dans la réalisation d'un projet de développement seraient convoqués à ces rencontres. Cependant, le comité tel qu'il était prévu à l'époque ne s'est jamais réuni pour les projets audités. Selon la Ville, un comité impliquant un nombre plus restreint d'intervenants a été créé en remplacement du comité technique. En l'absence de comptes rendus de réunions, d'ordres du jour ou de procès-verbaux, nous ne pouvons corroborer l'efficacité des rencontres de ce comité et la pertinence de l'information qui y aurait été échangée.

45. Beloeil ne dispose pas de plate-forme centralisée permettant à tous les intervenants d'accéder à l'ensemble des données afférentes à un projet. La Ville nous a indiqué qu'elle dispose d'un système de gestion documentaire, mais celui-ci n'était pas suivi de façon rigoureuse pour les projets audités. En conséquence, la Ville n'a pas été en mesure de retrouver certaines parties des dossiers pour ces projets. Consciente de cette problématique, elle a récemment décidé de se doter d'un logiciel intégré de gestion des documents et d'effectuer une refonte de son plan de classification. À la date de fin de nos travaux, ces éléments étaient en cours d'implantation.

46. Concernant la Ville de Mirabel, elle dispose d'un comité de service technique pour permettre aux différents services de la municipalité d'échanger et de traiter des enjeux techniques, urbanistiques et environnementaux. Toutefois, à la lecture des procès-verbaux, nous n'avons pu conclure que cette instance favorise la collaboration entre les différents services dans la cadre du processus de gestion des ententes avec les promoteurs, car les projets de développement y sont traités de façon succincte, c'est-à-dire comme des points d'information.

47. Mirabel dispose d'un système d'archivage et d'une nomenclature commune qui permet une bonne classification des documents produits et reçus. Toutefois, chaque service dispose de son propre répertoire et celui-ci n'est pas accessible aux autres services pour consultation ou partage d'information. Cette façon de faire crée des doublons et engendre de la confusion au niveau des différentes versions des documents. En outre, dans les dossiers pour les projets audités, nous avons constaté que certains documents qui servent de support à l'analyse des projets étaient manquants et la Ville n'a pas été en mesure de nous les fournir.

### Document de référence à l'intention des promoteurs

48. Un promoteur devrait, avant de soumettre son projet à la municipalité, être en mesure d'identifier les principales étapes du processus de gestion des ententes et les critères de vérification et d'analyse utilisés, et de connaître les documents devant être fournis pour l'étude de sa demande. Étant donné la complexité du processus, il est pertinent qu'un document public soit disponible pour faciliter la compréhension du promoteur et, par une plus grande transparence, favoriser une équité dans le traitement des demandes.

49. **Beloeil et Mirabel ne disposent d'aucun document de référence pouvant être transmis à un promoteur ayant un intérêt pour réaliser un projet de développement sur le territoire de la Ville. Quant à Mascouche, elle a publié en 2019 le *Guide de processus d'approbation et de réalisation d'un projet de développement ou de prolongement de réseau*.**

50. Beloeil et Mirabel ne disposent ni de politique, ni de procédures, ni de guide à l'intention des promoteurs. Ainsi, aucun document de cette nature ne permet d'identifier la façon selon laquelle un promoteur doit soumettre un projet à la Ville, les étapes fondamentales liées à la réalisation de tout projet, les critères d'analyse en vertu desquels un projet fait l'objet d'une acceptation, les validations qui devront être effectuées et les documents qui devront être fournis par le promoteur à la municipalité. Dans les deux municipalités, c'est donc uniquement par le biais d'une rencontre avec un représentant qu'un promoteur peut obtenir de l'information sur la marche à suivre pour déposer et faire cheminer un projet de développement.

51. Le *Guide de processus d'approbation et de réalisation d'un projet de développement ou de prolongement de réseau* publié par la Ville de Mascouche se veut un outil de référence pour aider le promoteur à mieux comprendre le processus. Il présente la façon de faire pour soumettre un projet de développement, les rôles et responsabilités des principaux intervenants, les principales étapes du processus, les documents qui doivent être fournis par le promoteur ainsi que les rencontres et les autres points de contrôle prévus. Par son contenu, le guide permet de structurer les échanges entre la Ville et les promoteurs.

52. Le contenu des guides consultés dans d'autres municipalités du Québec est relativement uniforme. On y trouve généralement, mais non exclusivement, de l'information permettant de connaître :

- ◆ les orientations de la municipalité en matière d'aménagement ;
- ◆ la façon de faire pour soumettre un projet de développement ;
- ◆ les principales étapes du processus ;
- ◆ les documents qui sont exigés par la municipalité au promoteur ;
- ◆ les analyses réalisées par la municipalité ;
- ◆ les rôles et responsabilités des principaux intervenants.

## RECOMMANDATIONS

### À Beloeil et à Mirabel

- ▲ 1. Décrire et formaliser leur processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs ainsi que les contrôles applicables incluant, par exemple, ceux en matière de lobbying afin de favoriser une coordination accrue et une meilleure imputabilité.
- ▲ 2. Améliorer la gestion documentaire des dossiers d'ententes conclues avec les promoteurs.
- ▲ 3. Élaborer un document de référence pouvant être transmis au promoteur pour favoriser une collaboration efficace et l'équité dans le processus.

### À Mascouche

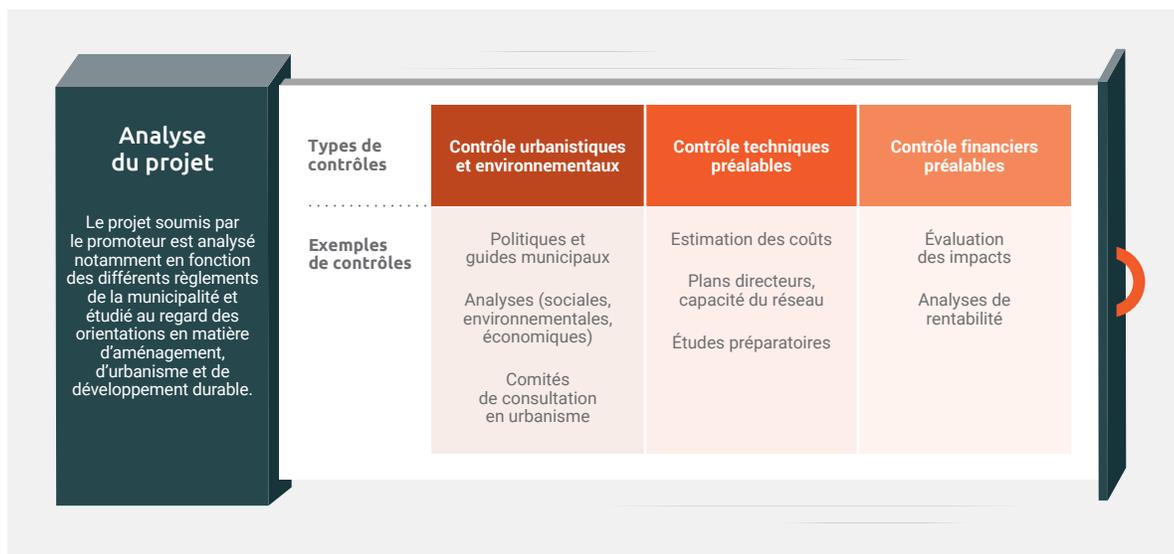
- ▲ 4. Bonifier le processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs en y ajoutant des contrôles applicables en matière de lobbying et en décrivant plus clairement les étapes liées à la réalisation et au suivi des travaux ainsi que les contrôles afférents.

## 2.2 Analyse des projets

53. L'analyse des projets vise à s'assurer que les projets de développement soumis à l'attention des décideurs municipaux respectent les différents règlements de la municipalité en matière d'aménagement et d'urbanisme et cadrent avec la vision définie par le conseil municipal au regard du développement de son territoire. Une telle analyse vise aussi à s'assurer que la municipalité dispose d'une capacité de desserte suffisante entre autres pour alimenter les nouveaux développements en services municipaux (eau potable, eaux usées, eaux pluviales, circulation automobile, etc.).

54. Pour conclure sur la performance de la municipalité au regard de l'analyse des projets soumis par les promoteurs, nous avons identifié les contrôles pertinents et analysé leur mise en œuvre par les municipalités auditées afin d'évaluer dans quelle mesure les contrôles permettent à la municipalité de juger adéquatement de la recevabilité et de l'acceptabilité des projets soumis à son attention (figure 4). Les constats présentés dans cette section ne concernent donc pas un projet spécifique.

**Figure 4** Exemples de contrôles pouvant être mis en place lors de l'analyse des projets



55. L'analyse de projets est le moment pour la municipalité de s'assurer que les projets de développement sont rentables à long terme et réalisables au regard de sa capacité technique. Celle-ci doit s'assurer qu'il sera possible d'alimenter les futurs développements en eau potable et de gérer les eaux usées et pluviales. Chaque demande de projet devrait aussi faire l'objet d'une analyse financière détaillée pour que la municipalité puisse anticiper et évaluer les impacts de ce développement sur l'ensemble du cycle de vie des actifs en immobilisation concernés.

56. De surcroît, la plupart des enjeux inhérents à un projet de développement sont traités lors de l'analyse du projet. Par l'expertise qu'elle a de son territoire, c'est à cette étape du processus que la municipalité est en mesure de prévenir les risques associés notamment aux excès de circulation, à l'accessibilité des sentiers piétonniers et des pistes cyclables, à la disponibilité des réseaux de transport en commun et à l'adéquation des nouvelles constructions à l'architecture des bâtiments environnants.

## Contrôles urbanistiques et environnementaux

57. La planification et l'aménagement du territoire ainsi que le développement durable sont des concepts de premier plan qu'une municipalité doit considérer avant d'accepter la réalisation des nouveaux projets de développement sur son territoire et de décider d'élaborer une entente avec un promoteur pour la réalisation des travaux municipaux. Ces concepts se traduisent notamment dans la vision et les orientations stratégiques de la municipalité et par sa réglementation en matière d'urbanisme.

58. Étant donné l'importance du projet qui fait l'objet d'une entente avec le promoteur et l'impact qu'il aura pour la municipalité, il est essentiel que cette dernière analyse le projet sur la base de critères d'évaluation définis et que ceux-ci soient appliqués uniformément à toutes les demandes. Cette méthode permet non seulement d'assurer un traitement équitable des demandes, mais surtout de respecter la vision et les orientations prises par le conseil municipal.

59. En plus des règlements à caractère normatif prévus dans la LAU, les municipalités peuvent se doter de plusieurs règlements à caractère discrétionnaire pour encadrer et évaluer un projet. La figure 5 présente les principaux règlements que peuvent adopter les municipalités en la matière.

### PAE

Le règlement sur les PAE permet de donner une direction au développement du territoire et d'établir des critères qualitatifs, par exemple pour orienter la forme urbaine et la préservation de l'environnement.

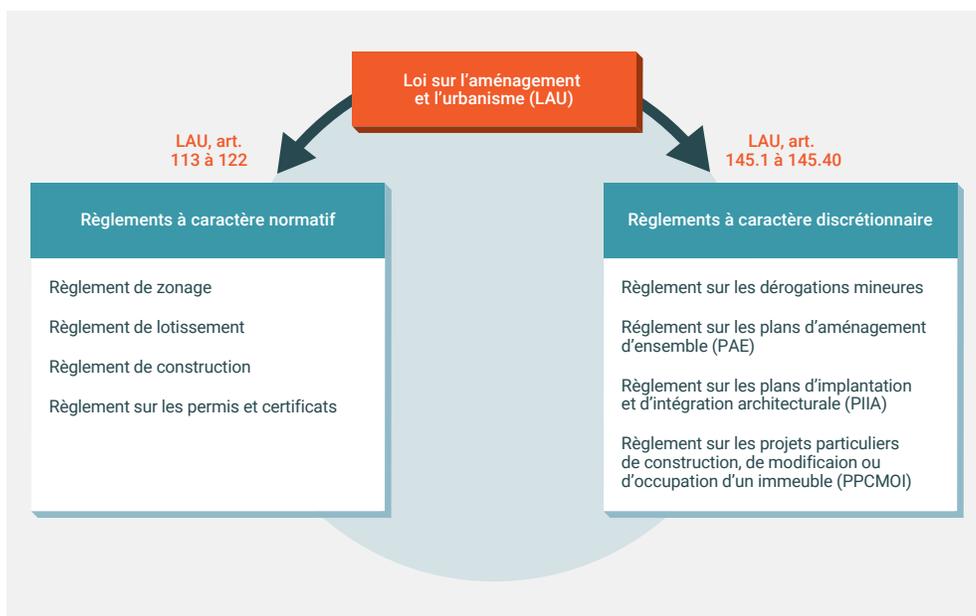
### PIIA

Le règlement sur les PIIA permet d'assujettir la délivrance du permis à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont reliés. Ce faisant, il permet à la municipalité d'assurer la qualité de l'implantation et de l'intégration architecturale.

### PPCMOI

Le règlement sur les PPCMOI vise à permettre la réalisation d'un projet qui dérogeait initialement à un autre règlement d'urbanisme adopté par la municipalité, à condition que ce projet respecte les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité.

**Figure 5** Réglementation municipale pertinente en matière d'aménagement et d'urbanisme<sup>1</sup>



1. Il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive de l'ensemble des règlements pouvant être adoptés par une municipalité en matière d'aménagement et d'urbanisme.

## Ville de Mirabel

**60. Mirabel n'a pas mis en place l'ensemble des contrôles nécessaires et n'a pas utilisé tous les outils à sa disposition afin de s'assurer que les projets de développement proposés cadrent avec sa vision et ses orientations stratégiques en matière de développement résidentiel.**

61. Le processus d'analyse des projets de développement de la Ville au regard des enjeux urbanistiques et environnementaux débute dès l'étape de l'autorisation du plan de lotissement, soit en amont du dépôt d'une demande d'entente avec le promoteur. Selon la municipalité, à cette étape, une analyse de conformité du plan est effectuée au regard des règlements de lotissement et de zonage. Lorsqu'une modification à un règlement est nécessaire (ex. : règlement de zonage, règlement de lotissement), un sommaire décisionnel est préparé par le Service de l'urbanisme à l'intention du conseil municipal.

62. Pour un des deux projets audités, nous avons obtenu les sommaires décisionnels soumis au conseil. L'analyse vise les enjeux urbanistiques reliés aux modifications aux règlements de zonage et de lotissement, comme les dimensions minimales des façades et des lots, le type de bâtiment et le pourcentage de verdure à respecter. Pour le second projet audité, lequel n'a pas donné lieu à un sommaire décisionnel, Mirabel n'a pas été en mesure de nous fournir l'analyse de conformité du projet. Cette lacune documentaire constitue particulièrement un problème dans le cas où la Ville devrait expliquer, notamment auprès du conseil municipal, les bénéfices et les impacts urbanistiques et environnementaux des projets de développement.

63. Dans son plan stratégique 2018-2021, la Ville dit vouloir favoriser, pour les nouveaux développements résidentiels, des projets innovants, axés sur l'environnement et la qualité de vie, et vouloir planifier les projets selon une analyse globale des impacts. En pratique, nous avons constaté que ces orientations ne se traduisent pas concrètement en actions, par exemple la Ville n'a pas spécifié de critères d'évaluation qui lui auraient permis d'apprécier, au regard de sa vision, les projets de développement qui lui sont soumis par les promoteurs.

64. Mirabel n'utilise pas l'ensemble des outils réglementaires à sa disposition pour analyser les projets des promoteurs. Contrairement aux deux autres municipalités auditées, Mirabel n'a pas adopté de règlement sur les PAE, ce qui la prive de la possibilité d'assujettir le développement d'une zone à l'approbation d'une planification détaillée du secteur par la Ville. De plus, bien qu'elle dispose d'un règlement sur les PIIA qui prévoit certains critères d'évaluation pour les projets de développement résidentiels, la Ville nous a indiqué qu'aucun projet de développement conclu avec un promoteur n'avait été soumis à un PIIA durant la période auditée. En conséquence, le CCU n'a pas non plus été consulté pour ces projets, bien que son rôle, tel que décrit dans son règlement de constitution, soit notamment d'étudier les projets de lotissement, de suggérer les modifications nécessaires et de faire rapport au conseil municipal.

65. L'utilisation non optimale de l'ensemble des outils à la disposition de la Ville, combinée à l'absence de critères d'évaluation formels, fait en sorte que l'analyse des projets de développement peut difficilement être uniforme et qu'elle ne permet pas de juger de l'adéquation des projets avec la vision de la Ville. Toutefois, quant aux projets TOD pour lesquels la Communauté métropolitaine de Montréal exige que les municipalités respectent des normes élevées en matière d'aménagement, Mirabel s'est dotée de grilles d'évaluation avec des objectifs et des critères clairement définis ainsi que d'un guide de bonnes pratiques urbanistiques à l'intention des promoteurs. De ce fait, la Ville a donc les outils nécessaires pour appliquer ce même niveau de rigueur pour l'ensemble des projets de développement sur son territoire.

### Comité consultatif d'urbanisme (CCU)

Le comité consultatif d'urbanisme (CCU) est un organisme mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. L'intervention du CCU peut être prescrite par la loi ou être sporadique, c'est-à-dire lorsqu'elle est jugée nécessaire par le conseil.

Plus spécifiquement, ce comité est obligatoire pour une municipalité souhaitant adopter un règlement sur les PAE, les PIIA, les PPCMOI, les dérogations mineures et les usages conditionnels. Précisément au regard de ces règlements, la décision du conseil municipal doit être précédée d'une consultation auprès du CCU.

### Projets TOD

Dans le PMAD de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le TOD est défini comme un développement immobilier de moyenne à haute densité, structuré autour d'une station de transport en commun à haute capacité. Ce projet met l'accent sur la qualité des paysages urbains en remettant le piéton au cœur des préoccupations du planificateur et le transport collectif et actif comme mode de déplacement à privilégier.

Les aires potentielles TOD sont identifiées sur tout le territoire de la CMM et se chiffrent à 159. Les municipalités et les MRC du grand Montréal voulant réaliser ce type de projets doivent intégrer les objectifs du PMAD dans leurs outils d'aménagement locaux.

## Ville de Beloeil

66. Beloeil dispose de certains critères d'évaluation et d'outils pour l'analyse des projets de développement proposés par les promoteurs, mais ces outils ne sont pas utilisés à leur plein potentiel.

67. À Beloeil, le processus d'analyse des projets de développement débute au moment du dépôt d'une demande d'entente avec un promoteur. La Ville nous a indiqué qu'à cette étape, le projet du promoteur est analysé afin d'en valider la recevabilité au regard des règlements d'urbanisme. Cependant, nous n'avons pas été en mesure de conclure sur la pertinence et l'efficacité de ce point de contrôle, car les documents soutenant les analyses n'ont pas été retrouvés par la Ville pour les projets audités.

68. Dans sa planification stratégique et son plan d'urbanisme, Beloeil s'est dotée de plusieurs objectifs en matière d'aménagement et d'environnement, comme bonifier l'interconnexion entre les espaces verts, les infrastructures publiques et les lieux d'activité pour favoriser le transport actif et optimiser la qualité et la diversité du cadre de vie dans une approche de développement durable. Afin d'atteindre ses objectifs, il est donc important que la Ville dispose d'outils et de critères clairs pour apprécier les projets de développement en fonction de ses orientations.

69. La Ville de Beloeil dispose d'un règlement sur les PAE et d'un règlement sur les PIIA qui viennent encadrer l'analyse des projets soumis à la Ville, notamment en définissant des conditions qui doivent être prises en compte par les promoteurs et des critères d'évaluation qui doivent être considérés par les employés de la Ville lors de l'analyse des projets de développement.

70. Le règlement sur les PAE permet d'encadrer et de structurer le développement du territoire en obligeant le promoteur à faire approuver le PAE du secteur pour les zones identifiées dans le règlement avant qu'un permis de lotissement soit délivré. La décision de soumettre ou non un projet au processus lié au PAE dépend de la superficie visée par le développement et de l'importance relative du projet. Les demandes de PAE sont ensuite évaluées par la Ville en fonction de critères qui sont définis dans le règlement.

71. Pour les projets audités, un seul a donné lieu à l'application du règlement sur le PAE. Toutefois, nous avons constaté que les dispositions du règlement applicables au secteur en question ont été abolies avant que tout le projet soit complété, ce qui diminue, pour ce projet, le contrôle que la Ville exerce sur le développement du territoire visé et, par conséquent, qui peut faire en sorte que des éléments prévus dans le PAE ne soient pas réalisés.

72. Le règlement sur les PIIA s'applique sur l'ensemble du territoire de la Ville et prévoit des critères d'évaluation pour les demandes de lotissement qui lui sont soumises. Ces critères concernent notamment la présence de sentiers piétonniers et pistes cyclables, la desserte du transport en commun et la plantation d'arbres. Pour les projets audités, nous avons constaté qu'ils avaient bien fait l'objet d'une telle démarche. Les PIIA ont également fait l'objet d'une analyse par le CCU pour vérifier si les projets respectent les objectifs et les critères prévus au règlement et ont été approuvés subséquemment par le conseil municipal.

73. Nous avons toutefois constaté que les critères prévus dans le PIIA ne reflétaient pas l'ensemble des orientations stratégiques de la Ville, notamment au niveau des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement. À cet égard, Beloeil nous a indiqué qu'une révision du règlement sur les PIIA était en cours afin d'y intégrer des critères qualitatifs concernant des sujets tels que la création d'îlots de biodiversité, l'interconnexion des liens pour les piétons et les cyclistes ou, encore, la présence de mesures de gestion durable des eaux pluviales. L'objectif de cette révision pour la Ville est de pouvoir mieux évaluer l'adéquation des projets à ses orientations stratégiques.

## Ville de Mascouche

**74. Mascouche dispose de critères d'évaluation et d'outils pour évaluer les projets de développement proposés par les promoteurs. Ces critères et ces outils sont généralement bien utilisés dans le cadre des projets audités.**

75. Le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* de la Ville prévoit de manière détaillée la validation urbanistique et environnementale qui doit être réalisée au début du processus global. De plus, les normes et les critères d'évaluation relatifs aux projets de développement sont définis par le règlement sur les PIIA, notamment ceux concernant l'aménagement de sentiers piétonniers et de pistes cyclables, leur connexion au réseau existant et la mise en valeur des paysages naturels. Il est à noter que ces critères varient selon le territoire et que certains secteurs sont soumis à des exigences plus élevées, par exemple au niveau de la protection et du maintien des milieux naturels. Quant à l'application du règlement, les projets audités ont été analysés par la Ville en fonction des critères prévus et ont fait l'objet d'un examen par le CCU.

76. La Ville dispose également d'un règlement sur les PAE qui lui permet de donner les grandes lignes de ses intentions d'aménagement afin d'éviter le développement à la pièce ou d'énoncer des critères d'évaluation pour des sites non construits. Mascouche nous a indiqué qu'elle favorise cependant un encadrement par le truchement des PIIA, lorsque les secteurs et les projets de développement y sont assujettis, ce qui était le cas pour les projets audités.

## Contrôles techniques préalables

77. Avant d'autoriser un projet de développement immobilier, il est essentiel que la Ville analyse la faisabilité technique du projet soumis en regard des infrastructures municipales existantes et des autres projets de développement en cours. Le Service du génie doit donc s'impliquer rapidement afin d'éviter que des efforts soient consacrés à un projet qui ne serait pas réalisable ou qui serait réalisable, mais selon un montage financier trop onéreux pour les capacités de la Ville.

78. Les principaux outils à la disposition du Service du génie pour procéder à cette analyse sont les plans directeurs d'égouts et d'aqueduc municipaux. En fonction du projet soumis, le Service du génie doit déterminer les études techniques requises, encadrer leur réalisation et en effectuer le suivi. De nombreuses études techniques peuvent être exigées pour les projets, notamment :

- ◆ étude sur la capacité des sites de traitement des eaux usées et de la production d'eau potable;
- ◆ étude de capacité des réseaux d'aqueduc et d'égouts;
- ◆ étude de drainage des eaux pluviales.

**79. Les contrôles mis en place par Mascouche pour s'assurer de la faisabilité technique des projets ne sont pas suffisants.**

80. À Mascouche, le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* ainsi que le *Guide de processus d'approbation et de réalisation d'un projet de développement* identifient le demandeur comme responsable de la validation technique du projet, en particulier en ce qui concerne la réalisation des études sur la capacité des réseaux municipaux existants. Le fait que cette responsabilité névralgique incombe uniquement au promoteur peut être problématique, notamment en situation de projets multiples qui utilisent les mêmes réseaux municipaux et qui sont menés simultanément ou à de courts intervalles sur le territoire de la Ville. Selon la procédure en place, les firmes de génie-conseil mandatées par les différents promoteurs sont responsables d'évaluer en aval de leurs projets les capacités requises des réseaux techniques existants, sans nécessairement prendre en considération les impacts des autres projets de développement qui peuvent se réaliser parallèlement. Par conséquent, la capacité globale à moyen ou long terme des réseaux municipaux peut être surévaluée.

### Bassin de taxation

Pour pourvoir aux dépenses engagées relativement aux intérêts et au remboursement en capital des échéances annuelles d'un règlement d'emprunt, il est parfois convenu que, durant le terme de l'emprunt, le remboursement soit imposé et prélevé annuellement sur tous les immeubles imposables situés dans un secteur précis du territoire de la municipalité, en fonction notamment de la façade ou de la superficie des terrains. Les immeubles imposables visés par le secteur en question constituent le bassin de taxation.

81. À titre d'exemple, nous avons constaté dans le cadre d'un des projets vérifiés que cette approche a effectivement engendré une surévaluation des capacités sanitaires de la Ville, ce qui a nécessité la mise en place précipitée d'une conduite de refoulement vers une seconde station de pompage afin de desservir adéquatement les immeubles du projet, et ce, en raison de l'engorgement de la station de pompage initialement prévue à ce titre. Le coût de cet ajout non planifié a été estimé à plus d'un demi-million de dollars et son financement a nécessité la modification d'un règlement d'emprunt existant et la modification du bassin de taxation afférent. Pour corriger cette problématique, la Ville nous a indiqué qu'elle travaillait de concert avec la Régie d'assainissement des eaux Terrebonne-Mascouche afin de réviser les plans directeurs et de pouvoir effectuer un suivi en temps réel de la capacité des réseaux.

**82. En raison d'un manque de documentation, il n'est pas possible de conclure sur la suffisance des contrôles techniques mis en place par Mirabel avant la signature de l'entente. Nous constatons toutefois que la Ville s'expose à des risques puisqu'elle attend après la signature de l'entente pour obtenir notamment les études de capacité des réseaux.**

83. À Mirabel, pour les projets analysés, nous avons constaté que les études de capacité des réseaux ont été réalisées par la firme de génie-conseil après la signature de l'entente. Selon la Ville, des travaux auraient été réalisés par le Service du génie avant la signature de l'entente pour s'assurer de la faisabilité technique, mais ceux-ci n'ont pas été documentés. Pour un des projets audités, nous avons constaté que le rapport de la firme de génie-conseil conclut que la capacité du réseau sanitaire n'est pas suffisante pour le projet et recommande de tripler la capacité du poste de pompage. Bien que, dans ce cas, les promoteurs aient accepté de payer les coûts supplémentaires afférents, la Ville s'expose à des risques en n'exigeant pas un rapport de ce type avant la signature de l'entente.

**84. Les contrôles mis en place par Beloeil permettent de s'assurer de la faisabilité technique des projets proposés. Toutefois, ces contrôles devraient faire l'objet d'une formalisation dans le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*.**

85. À Beloeil, le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* est muet quant à l'obligation de réaliser des études préparatoires dans le cadre d'un projet de développement. Puisqu'actuellement les projets y sont majoritairement effectués par le même promoteur et que, le cas échéant, peu de projets sont réalisés simultanément, cela diminue le risque d'une mauvaise évaluation de la capacité des réseaux municipaux. Cependant, ce risque pourrait être accru si le contexte actuel venait à changer. Par ailleurs, la Ville met régulièrement ses plans directeurs à jour et ceux-ci prennent en considération les phases subséquentes des

développements immobiliers prévues au PAE. Ce faisant, elle est en mesure de s'assurer elle-même, par des analyses internes, de la recevabilité technique des projets impliquant un promoteur.

## Contrôles financiers préalables

86. Les nouveaux développements génèrent des revenus municipaux supplémentaires, principalement des revenus de taxation associés à l'augmentation du nombre de bâtiments résidentiels, industriels et commerciaux. En contrepartie, même si les coûts de construction des infrastructures municipales liées au projet de développement sont payés en partie ou presque en totalité par le promoteur, la municipalité doit aussi considérer les coûts supplémentaires associés au cycle de vie de ces nouvelles infrastructures et à leur remplacement éventuel. De plus, elle doit également considérer les coûts liés à l'expansion de l'offre de services publics (ex. : déneigement, équipements sportifs et culturels).

87. Avant d'autoriser un projet, il est donc crucial que la municipalité analyse l'impact de ce projet de développement sur sa situation financière globale à long terme. Ce type d'analyse permet non seulement de veiller à la pérennité financière de la municipalité, mais aussi d'orienter le développement du territoire de manière à favoriser une utilisation optimale des infrastructures, des services et des équipements publics existants.

**88. Aucune des municipalités auditées n'a appliqué systématiquement de mesures de contrôle adéquates pour évaluer la rentabilité financière des projets de développement audités. Toutefois, Beloeil a procédé à une analyse partielle de la rentabilité pour un des projets audités et seule Mascouche a prévu formellement dans son processus d'évaluer la rentabilité des projets.**

89. À Mascouche, l'évaluation de la rentabilité des projets est spécifiquement prévue dans le *Guide de processus d'approbation et de réalisation d'un projet de développement ou de prolongement de réseau* et dans le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*. Toutefois, pour les projets audités, la Ville n'a pas procédé à une évaluation formelle de la rentabilité des projets. Depuis 2020, elle dispose d'un outil pour calculer la rentabilité d'un projet par rapport à la durée du cycle de vie des infrastructures. Cet outil a pour objectif d'orienter la prise de décision et la planification des projets de développement vers une approche économiquement durable et de permettre d'orienter rapidement les négociations avec un promoteur. Cet outil a été utilisé une seule fois depuis sa création. Selon la Ville, cette situation s'explique par la nature des projets qui lui ont été soumis depuis. Advenant qu'une nouvelle demande soit déposée pour un projet résidentiel nécessitant une nouvelle infrastructure, la Ville nous a indiqué que l'outil serait à nouveau utilisé.

90. À Beloeil, aucun règlement municipal ou procédure administrative ne mentionne la nécessité de procéder à une validation financière ou à une analyse de rentabilité des projets de développement soumis par un promoteur. Néanmoins, la Ville avait jugé important de procéder ponctuellement à de telles analyses par le passé pour les projets majeurs. Nous avons pu constater, pour un des projets audités qui a été mené par phases, qu'une étude d'impact portant sur les retombées financières pour l'ensemble des phases du projet a été réalisée en 2010. Cette étude ne considérait toutefois pas l'ensemble du cycle de vie des infrastructures et leur remplacement. De fait, pour les projets comportant plusieurs phases, il serait pertinent que la Ville valide à des moments charnières la plausibilité des conclusions de l'étude en fonction des résultats réels pour les phases antérieures et qu'elle mette à jour les projections si nécessaire, ce qui n'a pas été fait pour le projet de développement audité.

91. Quant à Mirabel, elle n'applique aucun contrôle pour s'assurer de la rentabilité des projets qui lui sont soumis. Comme la construction des infrastructures est payée en totalité par

## Coûts complets du cycle de vie

Méthode relative aux coûts de revient complets d'un actif dans laquelle on prend en compte l'ensemble des coûts associés aux activités tout au long du cycle de vie de cet actif, ce qui inclut l'acquisition, l'exploitation, l'entretien, le maintien et la disposition de celui-ci.



le promoteur, la Ville pose l'hypothèse que l'ensemble des projets sont rentables. En l'absence d'une analyse de rentabilité détaillée, qui inclurait minimalement les coûts relatifs à l'ensemble du cycle de vie des infrastructures, nous sommes d'avis qu'il n'est pas possible d'obtenir une conclusion juste et complète sur la rentabilité du projet. Une analyse de rentabilité adéquate pourrait non seulement permettre au conseil municipal de se prononcer sur les projets de développement en disposant d'une image claire de leur impact financier à long terme, mais aussi donner l'occasion à la Ville de privilégier les projets qui maximisent l'utilisation des infrastructures existantes.

## RECOMMANDATION

### À toutes les municipalités auditées

- ▲ 5. Identifier, formaliser et mettre en œuvre les contrôles essentiels lors de l'analyse des projets afin de s'assurer d'apprécier adéquatement la recevabilité et l'acceptabilité des projets soumis à son attention avant de conclure une entente avec un promoteur.

## 2.3 Réalisation des travaux

92. En général, le promoteur qui demande un permis de construction ou de lotissement se substitue à la municipalité pour la réalisation des travaux d'infrastructures municipales. Dans cette éventualité, il demeure tout de même important que les municipalités, et particulièrement le Service du génie, exercent un contrôle afin de veiller à ce que la qualité des infrastructures soit assurée et que les modalités prévues dans l'entente soient respectées. Cette surveillance s'avère d'autant plus importante que les infrastructures, à la fin du projet de développement, sont cédées à la municipalité et que c'est cette dernière qui aura la responsabilité de les maintenir tout au long de leur cycle de vie. Nous pouvons ainsi subdiviser les contrôles liés à la réalisation des travaux en deux grandes catégories :

- ◆ les contrôles techniques;
- ◆ les contrôles financiers.

93. Dans un souci d'uniformité et pour s'assurer de la qualité des infrastructures construites, les firmes de génie-conseil qui sont chargées de la conception des plans et devis, qu'elles soient mandatées par la municipalité ou par le promoteur, doivent respecter les exigences de la municipalité en matière de travaux municipaux. Pour ce faire, il est souhaitable que ces exigences soient déterminées dans un document formel de la municipalité (ex. : Normes et procédures pour travaux d'ingénierie), lequel doit être accessible à l'ensemble des parties concernées par la réalisation et la cession des infrastructures liées au projet. Lors des travaux, lesquels s'étendent de la réunion de démarrage jusqu'à la réception finale des infrastructures, tout écart en lien avec les attentes de la municipalité en matière d'infrastructures doit être relevé par le surveillant des travaux et rapidement porté à l'attention de celle-ci. Pour se prémunir du risque que le promoteur ne se conforme pas aux exigences de la municipalité ou qu'il soit dans l'incapacité financière de mener à terme la réalisation des travaux, il est d'usage commun que la municipalité dispose de garanties qu'elle pourra utiliser au besoin afin de s'assurer que les travaux sont menés à bien à sa satisfaction. La figure 6 montre les types de contrôles et donne des exemples à cet égard.

**Figure 6** Exemples de contrôles mis en place lors de la réalisation des travaux



## Contrôles techniques sur les travaux

### Référentiel d'encadrement technique

94. Bien que le recours à des référentiels généraux, tels que ceux du Bureau de normalisation du Québec, demeure un outil important pour les municipalités, la mise en place de devis et de référentiels spécifiques établissant plus précisément les attentes de la municipalité est une mesure de contrôle efficace qui facilite les communications entre celle-ci et les firmes de génie.

95. **Mirabel dispose d'un référentiel d'encadrement technique spécifique pour la réalisation des projets de développement avec un promoteur et dispose d'un devis standard pour encadrer la conception des infrastructures.**

96. Mirabel mandate aux frais du promoteur la firme qui sera chargée de l'élaboration des plans et devis. Avec cette façon de faire, elle s'assure également de contrôler adéquatement le contenu du cahier des charges destiné aux entrepreneurs, puisqu'elle doit en approuver le contenu avant le lancement de l'appel d'offres. Elle dispose également à l'interne d'un cahier des charges général et d'un document portant sur les normes et devis standard, lesquels facilitent sa vérification de la conformité des documents soumis par les firmes de génie-conseil dûment mandatées.

97. **Beloil dispose d'un référentiel d'encadrement technique, mais celui-ci ne prévoit pas de spécificités techniques pour tous les types d'infrastructures liés à un projet de développement.**

98. À Beloil, le règlement général encadre globalement les spécificités techniques associées à la construction des infrastructures d'eau potable et d'eaux usées et un devis normalisé y est inclus. En présentant ces exigences directement dans son règlement, la Ville en facilite la communication à la firme de génie-conseil responsable de la conception des plans et devis. Le règlement ne traite toutefois pas des spécifications techniques des travaux de voirie et des autres travaux de finition (ex. : trottoirs, pistes cyclables, paysagement, éclairage). Selon la Ville, les normes spécifiques pour la voirie sont fournies au promoteur directement, mais elles ne sont pas encore intégrées à son règlement général.

### Cahier des charges

Le cahier des charges définit notamment les obligations liées à la gestion et à l'administration d'un contrat, ainsi que les conditions générales d'exécution des travaux et de prestation de services.

99. Malgré le fait que le promoteur soit chargé de mandater la firme de génie responsable de la conception, la présence des plans et devis et de la soumission retenue dans l'entente confirme que les représentants de la Ville étaient d'accord avec ces documents en date de la signature de l'entente.

**100. Mascouche dispose, quant à elle, d'un document interne décrivant ses exigences au niveau de la conception des infrastructures. À la date de fin de nos travaux, ce document n'était toutefois pas intégré formellement aux façons de faire de la Ville.**

101. À Mascouche, c'est le promoteur qui est responsable de mandater la firme de génie chargée de la conception des infrastructures. Les directives et les normes de conception pour les infrastructures d'eau potable et d'eaux usées et pour les travaux de voirie se trouvent dans un document interne appelé *Guide de conception et de réalisation des projets*. Ce guide a pour objectif d'uniformiser les livrables et les méthodes de travail dans le cadre des travaux de construction, de réfection ou de prolongement de réseaux civils et souterrains réalisés sur son territoire. Il est toutefois en cours d'élaboration depuis 2019 et n'est pas encore intégré de façon systématique aux pratiques de la Ville.

102. Étant donné que la Ville et le promoteur ont des intérêts qui peuvent parfois être divergents, un encadrement formel est essentiel soit par la présence d'un référentiel officiel, soit par l'évaluation de la firme chargée de la surveillance, comme suggéré par le règlement sur le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*. Ce règlement prévoit que la firme de génie-conseil mandatée par le promoteur doit faire l'objet d'une évaluation qualitative par la Ville, notamment au niveau de sa compréhension du mandat. Seule une firme dont l'évaluation qualitative a atteint un seuil minimal au pointage total peut être mandatée par le promoteur. En pratique, nous avons toutefois constaté que ces évaluations n'étaient pas réalisées sur une base régulière par la Ville.

## Surveillance des travaux

103. Les firmes de génie-conseil qui sont chargées de la surveillance des travaux lors de la réalisation d'infrastructures municipales doivent respecter les exigences et les conditions minimales formellement déterminées par la municipalité. Parmi ces exigences, cette dernière doit définir le rôle et les responsabilités des différents acteurs ainsi que ses attentes afin d'encadrer le suivi des travaux efficacement et d'intervenir au temps opportun.

**104. En pratique, les trois municipalités auditées exercent un contrôle des activités de surveillance liées à la réalisation des travaux municipaux. Cependant, Beloeil et Mascouche n'ont pas formalisé leurs attentes au regard des documents qui devront leur être fournis au cours des travaux. Ainsi, les activités de surveillance réalisées sont surtout dépendantes de l'expérience et des compétences des personnes qui assument cette responsabilité.**

105. À Beloeil et à Mascouche, c'est le promoteur qui est responsable de mandater le surveillant des travaux dans la pratique. Puisque, dans le cadre d'un projet de développement, les objectifs du promoteur et ceux de la municipalité peuvent ne pas être convergents, il est important que celle-ci définisse et communique clairement au promoteur et aux firmes de génie-conseil ses exigences en matière de surveillance des travaux.

106. Aucune des deux municipalités auditées n'a défini formellement ses exigences au regard des documents à fournir au cours des travaux et au moment de l'acceptation provisoire ou de celle définitive. Cependant, nous avons constaté que ces municipalités exerçaient généralement un encadrement adéquat de l'activité de surveillance des travaux de construction. Pour les

projets audités, les documents obtenus sont conséquents avec les pratiques professionnelles reconnues dans le domaine, tel le guide de surveillance des travaux publié par l'Ordre des ingénieurs du Québec.

107. À Beloeil, bien que ce ne soit pas prévu dans le règlement, le mandat de surveillance des travaux est joint aux ententes. Bien que cette pratique ne remplace pas l'élaboration par la Ville d'exigences formelles, elle favorise la qualité et la conformité des infrastructures à recevoir puisqu'elle permet à la municipalité de valider les activités de surveillance proposées par la firme de génie-conseil et les livrables attendus, et ce, au moment opportun.

108. Pour ce qui est de Mascouche, un document interne préparé par le Service du génie précise des lignes directrices au niveau des exigences de la municipalité en matière de surveillance. Ce document est toutefois encore en cours d'élaboration et son contenu n'est pas intégré de façon formelle et systématique aux pratiques de la Ville.

109. À Mirabel, contrairement aux deux autres municipalités auditées, c'est la Ville qui mandate, aux frais du promoteur, la firme de génie-conseil qui sera chargée de la surveillance. Ainsi, la municipalité s'assure de contrôler adéquatement le contenu du cahier des charges, puisqu'elle doit en approuver le contenu avant le lancement de l'appel d'offres. Pour les projets audités, bien que la Ville n'ait pas exigé de plan de surveillance des travaux ou de rapport de la part de l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux, le contenu du cahier des charges préalablement approuvé permet de considérer les risques importants et de pallier cette absence. Toutefois, il convient de rappeler que l'obtention d'un rapport de surveillance demeure une mesure de contrôle à privilégier puisqu'un tel rapport permet de consigner et de conserver des renseignements capitaux sur le déroulement des travaux, renseignements qui pourront servir, le cas échéant, à l'occasion de discussions futures ou de réclamations.

## Contrôles financiers sur les travaux

### Obtention de garanties financières au début des travaux

110. En vertu de l'article 145.23 de la LAU, les ententes conclues avec les promoteurs doivent prévoir le montant des garanties financières qui leur sont exigées. Il s'agit d'un élément important pour la municipalité, car cela lui permet de se prémunir notamment contre le risque de faillite du promoteur et d'exiger des modifications si les travaux effectués ne sont pas conformes à ses attentes.

**111. En ce qui concerne Beloeil et Mirabel, les contrôles mis en place pour obtenir des garanties financières en début de mandat ne sont pas appliqués de façon uniforme. Pour sa part, Mascouche a mis en place des mesures de contrôle liées aux garanties qui sont suffisantes et appliquées adéquatement.**

112. À la Ville de Beloeil, les garanties financières doivent couvrir la totalité du coût des travaux en plus des taxes et des frais pour les imprévus. À la signature de l'entente, le promoteur doit déposer sa garantie à la Ville en argent comptant ou sous la forme d'une lettre de garantie bancaire irrévocable d'une période d'au moins un an. Le montant de la garantie doit correspondre à l'estimation des coûts réalisée par la firme de génie-conseil chargée de la conception du projet. Toutefois, pour un des deux projets audités, le montant exigé à titre de garantie couvrait uniquement la part du coût des travaux attribuables aux infrastructures souterraines. Selon la Ville, cette situation s'explique par le fait qu'il s'agissait d'un projet de type « intégré » pour lequel seules les infrastructures souterraines étaient cédées à la Ville à la fin des travaux. Comme

### Projet intégré

Un projet intégré inclut un ensemble de bâtiments qui est caractérisé par l'utilisation et la responsabilité conjointe de divers espaces, de services, de constructions et d'équipements.

Pour la municipalité, le projet intégré se distingue du projet de développement standard notamment par la responsabilité future d'entretenir les infrastructures réalisées dans le cadre de travaux municipaux.

À titre d'exemple, pour le projet analysé dans le cadre de cet audit, seules les conduites d'égouts sanitaires, les conduites d'eau potable, l'unité de traitement des eaux de ruissellement et les servitudes requises pour leur entretien ont été cédées à la municipalité après la réalisation des travaux.

les autres types d'infrastructures seront éventuellement cédés à des citoyens de la Ville et que ce type d'infrastructures devra répondre aux mêmes normes que celles pour les projets réguliers, nous sommes d'avis que les garanties financières exigibles devraient également couvrir la totalité du coût des travaux pour les projets de type « intégrés », et ce, afin que la Ville dispose des leviers nécessaires pour exiger des modifications s'il est opportun de le faire.

113. À Mirabel, contrairement aux deux autres municipalités, les garanties financières exigibles totalisent 25 % du coût des travaux, coût établi sur la base du prix du plus bas soumissionnaire. Ces garanties peuvent être fournies à la Ville sous forme d'argent comptant ou de lettre de garantie bancaire irrévocable. En ce qui concerne l'application des modalités prévues, nous avons constaté pour un projet audité que les soumissions ont fait l'objet d'un addenda avant la mise en chantier du projet, et ce, sans que le montant des garanties soit ajusté en conséquence. Cet addenda correspondait à 400 000 dollars, ce qui aurait représenté un montant additionnel de 50 000 dollars en garanties, montant qui n'a pas été exigé par la Ville.

114. À Mascouche, les garanties financières exigibles doivent correspondre à la totalité du coût des travaux majoré de 10 %, incluant les taxes applicables. Ces garanties peuvent être déposées sous forme de lettre de garantie bancaire irrévocable ou en argent comptant lors de la signature de l'entente. Lorsque les garanties sont remises sous forme d'un dépôt en argent comptant, la majoration de 10 % n'est pas exigée. Enfin, les garanties financières peuvent être ajustées sur la base du coût réel des travaux dans les 30 jours suivant l'ouverture des soumissions. Pour les projets audités, nous avons constaté que le montant des garanties était conforme à ce qui était prévu.

## Gestion des garanties au cours des travaux

115. Puisque la gestion des garanties financières est une mesure de contrôle capitale dans la réalisation de travaux municipaux par un tiers, une procédure formelle de libération de ces garanties et un suivi de leur validité sont essentiels. Une application rigoureuse de cette procédure permet une meilleure gestion des risques pour la municipalité, en plus d'assurer un traitement équitable et transparent des dossiers. Une garantie ou un cautionnement pour l'entretien peut également être prévu et exigé par la municipalité lors de l'acceptation provisoire des travaux dans l'objectif de se prémunir contre les défauts de construction que le surveillant des travaux n'aurait pas été en mesure d'identifier.

**116. Beloeil et de Mascouche ne disposent pas d'une procédure formelle de suivi des garanties. De plus, à Mascouche les modalités prévues au règlement concernant les garanties financières n'ont pas été appliquées comme prévu pour un projet. Pour sa part, Mirabel dispose d'une procédure détaillée qui inclut le maintien d'un montant en garantie à la suite de l'acceptation provisoire des travaux et cette procédure est bien appliquée.**

117. Beloeil ne dispose pas d'une procédure pour faire le suivi des garanties au cours des travaux. Le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* de la Ville prévoit des modalités de suivi des garanties. Cependant, pour les projets audités, puisque les promoteurs ne se sont pas prévalus de la possibilité de demander une libération des garanties, il nous est impossible de conclure sur l'application de ces modalités. Incidemment, lors de l'acceptation provisoire pour les projets audités, la Ville disposait toujours du montant total des garanties. Le *Règlement sur les ententes promoteurs* ne prévoit toutefois pas de conserver une partie des garanties financières après l'acceptation provisoire, ce qui peut exposer la municipalité à un plus grand risque dans le cas où les infrastructures municipales ne répondent pas à ses attentes.

118. Mascouche ne dispose pas de procédure formelle de suivi; cependant, le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* prévoit des modalités pour la gestion des garanties. La Ville dispose également d'outils pour en faire le suivi. Toutefois, pour un projet audité, la gestion des garanties différait significativement des modalités prévues au règlement. Dans ce projet, la municipalité était responsable de payer les fournisseurs au cours des travaux à même le montant déposé à titre de garantie par le promoteur. Cette façon de faire n'est pas prévue dans les procédures de la Ville, ce qui soulève des enjeux d'équité et d'uniformité dans le traitement des dossiers.

119. Bien que ce ne soit pas prévu dans le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*, la Ville nous a mentionné qu'une pratique interne est en place à l'effet de conserver une retenue de 10 % sur l'ensemble des travaux, dont 5 % sont remis lors de l'acceptation provisoire et 5 %, lors de l'acceptation définitive. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si cette pratique était appliquée uniformément à l'ensemble des projets audités.

120. Pour sa part, Mirabel dispose d'une procédure formelle pour la libération des garanties en fonction des paiements faits par le promoteur et des mécanismes sont prévus pour le renouvellement des lettres de garantie. Ces mesures sont bien appliquées par la Ville pour les projets audités. Il est à noter que la municipalité prévoit dans le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* de conserver un montant de garantie de l'ordre de 5 % jusqu'à l'acceptation définitive des infrastructures, ce qui constitue une bonne pratique.

## RECOMMANDATIONS

### À Beloeil et à Mascouche

- ▲ 6. Préciser ses attentes et les contrôles qu'elle exerce sur les activités liées à la surveillance des travaux municipaux réalisés par le promoteur afin de s'assurer de l'uniformité dans le traitement des dossiers et de clarifier auprès du promoteur ses attentes, entre autres, sur les livrables attendus.

### À toutes les municipalités auditées

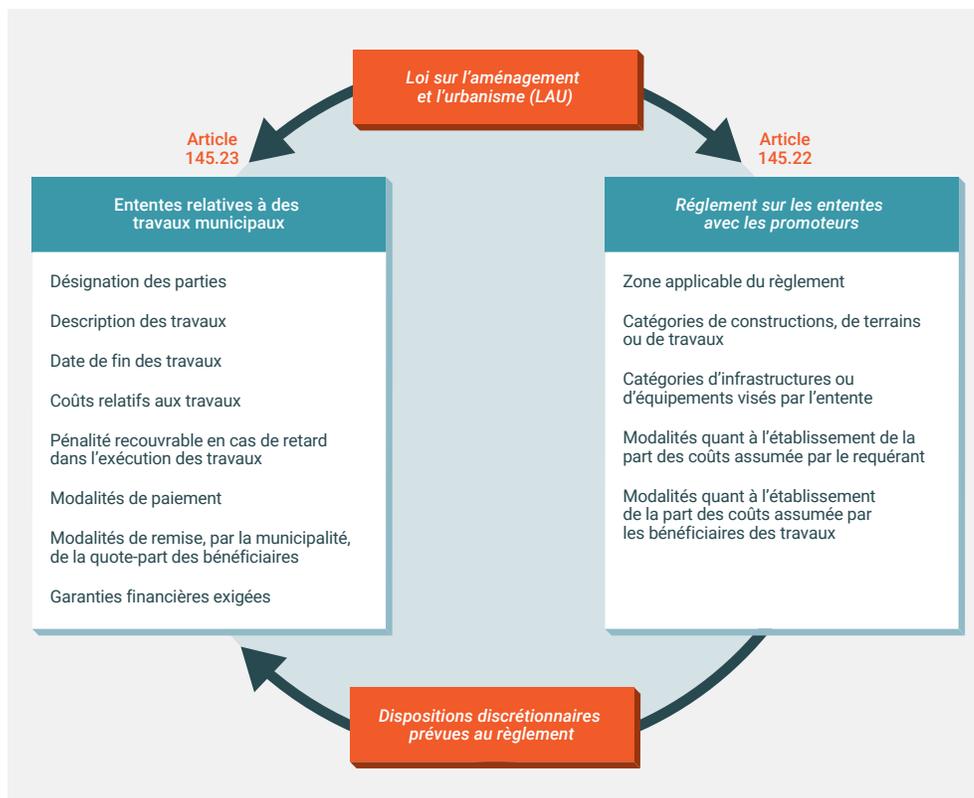
- ▲ 7. Prendre les dispositions afin d'uniformiser et de formaliser la mise en œuvre des contrôles pour l'obtention de garanties financières en début de mandat et lors du suivi au cours des travaux.

## 2.4 Conformité des règlements et des ententes

121. Comme mentionné précédemment, une municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de lotissement ou de construction à la conclusion d'une entente avec un promoteur portant sur la réalisation de travaux d'infrastructures et sur la prise en charge ou le partage des coûts inhérents à ces travaux. Le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* ainsi adopté est majoritairement constitué de dispositions discrétionnaires reflétant la façon dont la municipalité choisit d'encadrer cette activité. Cependant, la LAU prévoit certaines dispositions qui doivent obligatoirement être traitées dans ce règlement.

122. L'application du règlement dans le contexte d'un projet de développement immobilier mène habituellement à l'élaboration d'une entente conclue entre la municipalité et le promoteur. À l'image du règlement, l'entente peut varier grandement d'une municipalité à l'autre et d'un projet à l'autre par l'application de ses dispositions discrétionnaires. Cependant, le contenu minimal de l'entente est assujéti à la LAU, laquelle énumère certaines dispositions qui doivent obligatoirement être prises en considération, et dépend aussi des dispositions adoptées dans le *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*. La figure 7 présente d'ailleurs de manière synthétique cette interrelation.

**Figure 7** Interrelation entre les exigences du cadre légal et réglementaire



### Conformité du règlement à la LAU

123. Pour les règlements sur les ententes avec les promoteurs, nous avons vérifié si chacun de ceux-ci intégrait l'ensemble des dispositions obligatoires prescrites par la LAU.

124. Le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* de la Ville de Mascouche ne prévoit pas les modalités relatives au partage des coûts avec les bénéficiaires, ce qui contrevient à l'article 145.22 de la LAU. Le règlement pour les municipalités de Mirabel et Beloeil est conforme aux exigences de la LAU, et ce, pour les dispositions considérées.

125. Le règlement de Mascouche prévoit la possibilité de répartir une partie des coûts de certains travaux assumés par le promoteur à des bénéficiaires selon le bassin d'utilisateurs. Contrairement à ce qui est exigé dans la LAU, le règlement omet de préciser les modalités obligatoires qui permettront d'identifier les bénéficiaires des travaux d'infrastructures et d'établir la quote-part des coûts qui leur sera exigée, et de déterminer les modalités de paiement et de perception de cette quote-part, ainsi que de fixer le taux d'intérêt payable, le cas échéant, sur un montant exigible. Ces modalités revêtent une importance particulière lorsque les ententes en question prévoient notamment le « surdimensionnement » de certaines infrastructures ou l'ajout d'équipements en vue de poursuivre le développement d'une autre partie du territoire de la municipalité.

126. En vertu du principe d'équité, les dispositions qui assujettissent les bénéficiaires doivent être bien définies et suivies rigoureusement afin, d'une part, d'en assurer une application uniforme d'un projet à un autre et, d'autre part, de s'assurer qu'un bénéficiaire assume une quote-part des travaux en proportion du bénéfice que ceux-ci apportent à sa propriété.

127. Cela étant dit, la méthodologie utilisée par la municipalité pour déterminer le partage des coûts entre le promoteur immobilier et le bénéficiaire devrait être empreinte d'équité et de transparence et être appliquée de manière objective sur l'ensemble du territoire. À titre d'exemple, plusieurs règlements adoptés par des municipalités du Québec prévoient un calcul basé sur le nombre de mètres d'étendue en front du terrain, sur la superficie de l'immeuble ou à l'unité. Il est à noter que l'application objective de cette méthode repose grandement sur le fait que cette dernière est explicitement prévue au règlement.

## Conformité des ententes avec les promoteurs

128. Pour la période visée par l'audit, les municipalités auditées ont conclu plusieurs ententes pour la réalisation de travaux municipaux sur leur territoire. Ainsi, nous avons procédé à un échantillonnage en sélectionnant les ententes portant sur des projets de développement résidentiel composés de cinq unités d'habitation ou plus, pour lesquels la valeur des travaux d'infrastructures municipales était d'au moins 100 000 dollars. Pour l'ensemble des ententes retenues, nous avons vérifié la présence des dispositions devant obligatoirement y figurer, et ce, en vertu de la LAU et des règlements de chacune des municipalités.

**129. Les ententes auditées conclues par Mascouche ne comportent aucune non-conformité jugée significative, alors que celles conclues par Beloeil et Mirabel présentent des non-conformités significatives. Une non-conformité a été jugée significative lorsqu'elle pouvait accroître les risques liés au processus de gestion des ententes conclues avec les promoteurs.**

130. Nous présentons ci-dessous les résultats de l'analyse de la conformité des ententes.

	Beloeil	Mascouche	Mirabel
N <sup>bre</sup> d'ententes retenues	3	7	11
N <sup>bre</sup> d'ententes avec au moins une non-conformité à la LAU, et ce, pour les dispositions retenues	—	—	9
N <sup>bre</sup> d'ententes avec au moins une non-conformité significative au règlement	3	—	11

## Non-conformité à la LAU

131. La nature des non-conformités observées à Mirabel se détaille ainsi :

- ◆ Le nom de certaines parties signataires ne figurait pas dans l'entente (4 ententes);
- ◆ La date à laquelle était censée se terminer la réalisation des travaux n'était pas inscrite dans le document (6 ententes);
- ◆ Les modalités de remise de la quote-part des bénéficiaires n'étaient pas prévues dans l'entente ni le délai en vertu duquel la Ville s'engage à rembourser le promoteur en cas de non-paiement de ces bénéficiaires (3 ententes);
- ◆ L'entente ne permettait pas à elle seule de déterminer le montant des garanties financières exigibles par la Ville (2 ententes).

132. Il convient de mentionner que le modèle d'entente prévu au *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* et utilisé par Mirabel prévoit toutes les dispositions obligatoires de la LAU que nous avons considérées. Par conséquent, la plupart des non-conformités auraient pu être évitées si la Ville avait fait preuve de plus diligence avant la signature de l'entente.

133. Concernant la date de fin des travaux municipaux, la signature de l'entente par la Ville avant l'obtention de certains documents clés, comme le certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et les analyses techniques des capacités de réseaux, rend difficile la détermination de cette date. Pourtant, celle-ci est un élément important de l'entente conclue avec le promoteur, car elle est complémentaire au suivi des autres conditions qui y figurent, comme l'application des pénalités prévues en cas de retard, l'échéance et le renouvellement des garanties financières ainsi que la validité des polices d'assurance.

## Non-conformité au *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*

134. La nature des non-conformités observées à Mirabel se détaille ainsi :

- ◆ La résolution de la compagnie signataire en annexe de l'entente est absente (10 ententes);
- ◆ L'annexe pour l'identification des bénéficiaires ne précise pas les modalités d'établissement de la quote-part des bénéficiaires (2 ententes);
- ◆ L'entente n'est pas signée par les représentants de la Ville (1 entente);
- ◆ L'entente a été signée par une personne qui n'avait pas été habilitée en vertu d'une résolution du conseil municipal (1 entente).

135. La nature des non-conformités observées à Beloeil se détaille ainsi :

- ◆ Le mandat de l'ingénieur chargé de la surveillance des travaux a été accordé par le promoteur plutôt que par la Ville (3 ententes);

136. Bien que les non-conformités observées n'affectent pas dans l'immédiat la validité des ententes, elles exposent néanmoins les municipalités à des risques de contestation de ces ententes, en plus de soulever des enjeux d'équité. À titre de bonne pratique, nous avons constaté à Mascouche qu'un professionnel du Service du greffe a la responsabilité de réviser les ententes pour s'assurer de leur conformité au règlement, et ce, préalablement à la signature.

## RECOMMANDATIONS

### À Mascouche

- ▲ 8. Prendre les dispositions nécessaires pour que le *Règlement sur les ententes avec les promoteurs* respecte l'article 145.22 de la LAU.

### À Mirabel

- ▲ 9. Prendre les dispositions nécessaires pour que les ententes respectent l'ensemble des dispositions prévues à la LAU ainsi qu'au *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*.

### À Beloeil

- ▲ 10. Prendre les dispositions nécessaires pour que les ententes respectent l'ensemble des dispositions prévues au *Règlement sur les ententes avec les promoteurs*.

# Commentaires des municipalités auditées

---

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que la Ville de Beloeil et la Ville de Mascouche ont adhéré à toutes les recommandations qui leur sont adressées. Quant à la Ville de Mirabel, elle adhère aux recommandations à l'exception de celle concernant les contrôles essentiels lors de l'analyse des projets et du volet touchant le lobbyisme.

## Ville de Beloeil

« Nous avons pris connaissance du rapport de l'Audit de performance - *Ententes conclues avec les promoteurs*. Cet audit cadre en tout point avec la démarche d'amélioration continue déployée par la Ville depuis 2016. Le rapport découlant de l'analyse de la Commission s'avérera un guide précieux pour améliorer notre processus et il nous permettra de déployer de meilleurs outils de gestion. Cet audit a constitué une opportunité pour prendre le temps de questionner nos façons de faire et nous tenons à remercier l'équipe de la Commission municipale du Québec pour son professionnalisme et sa rigueur dans le cadre de cette démarche. Les commentaires et les recommandations qui ont été formulés sont constructifs et seront intégrés dans un plan d'action, par lequel nous souhaitons inspirer de meilleures pratiques dans le milieu municipal. »

## Ville de Mascouche

« La ville de Mascouche a participé activement aux travaux d'audit de performance *Ententes conclues avec les promoteurs* de la Commission municipale du Québec (CMQ) et accueille favorablement le rapport de la Vice-présidente à la vérification. Le personnel de la Ville concerné est satisfait du déroulement des travaux et de la qualité des échanges avec les représentants de la CMQ. Nous reconnaissons la pertinence des recommandations émises dans ce rapport puisque celles-ci permettront à notre organisation de poursuivre nos objectifs organisationnels d'amélioration des processus déjà entamée avec les services concernés. D'ailleurs notre plan directeur des infrastructures sera à jour d'ici la fin de l'année 2023.

« Suite aux recommandations de la CMQ et toujours dans une optique d'amélioration des processus, la Ville de Mascouche s'engage à bonifier le guide à l'intention des promoteurs du bureau de projet plus spécifiquement pour les aspects de réalisation, de suivi et de reprise des infrastructures. De terminer son guide de conception des infrastructures et finaliser son projet de refonte du règlement sur les ententes promoteur déjà entamé.

« En ce qui a trait à la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, nous sommes en réflexion pour la mise en œuvre d'une politique municipale en cette matière bien que la responsabilité de déclarer ses activités et de s'inscrire au registre incombe au promoteur. »

## Ville de Mirabel

« La Ville de Mirabel reconnaît que le travail d'audit fait par la Commission municipale est intéressant et utile. D'ailleurs nous prenons connaissance et partageons avec les directeurs des services concernés les rapports sur les sujets traités jusqu'à maintenant dans un but d'amélioration.

« Tout comme pour le rapport d'audit fait à Mirabel sur les ententes conclues avec les promoteurs, nous mettons à jour nos processus de travail à partir des recommandations que nous jugeons appropriées et pertinentes. Une chose est certaine, le respect à la lettre des règles est primordial.

« Nous avons eu également l'occasion de faire valoir la réalité terrain et les résultats concrets à Mirabel, qui, pour nous, ont beaucoup de valeur probante. Il aurait été ainsi pertinent d'apprécier les résultats réels et concrets des travaux réalisés dans le cadre des ententes promoteurs car nous sommes convaincus que certains constats auraient nécessité des nuances. Nous comprenons que nous sommes en présence d'un audit sur la procédure et non sur les résultats.

« Quant aux risques éventuels, les 20 dernières années nous donnent raison. La ville n'a pas eu à reprendre les travaux des promoteurs ou à les compléter car les permis de construction ne sont émis qu'à l'acceptation provisoire des travaux. Les normes de construction des infrastructures sont établies et les professionnels sont mandatés directement par la Ville au frais du promoteur. Mirabel s'est développé notamment en raison d'ententes promoteurs qui répondaient aux exigences du conseil municipal et dont le financement des travaux n'a pas été imputé aux contribuables. Nos taux de taxes (des plus bas au Québec pour des villes comparables) et notre endettement à long terme le confirment.

« Merci à la Commission de nous permettre de nous exprimer sur l'audit. Nous croyons à l'importance des travaux effectués et nous souhaitons même qu'elle puisse aller plus loin dans son analyse. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

## À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent notamment sur les exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ainsi que sur les saines pratiques qui sont promues notamment par des experts, des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

### OBJECTIF DE L'AUDIT

#### Objectif

S'assurer que le processus de gestion des ententes avec les promoteurs :

- ◆ respecte le cadre légal et réglementaire applicable;
- ◆ permet de minimiser les risques pour la municipalité et d'obtenir des infrastructures de qualité tout en maintenant l'efficacité du processus;
- ◆ favorise l'équité entre les parties prenantes.

#### Critères d'évaluation

1. Le *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux* adopté par la municipalité est conforme aux exigences législatives.
2. Les ententes conclues par la municipalité sont conformes au *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux* et contiennent des dispositions notamment à l'égard :
  - ◆ de l'identification des rôles et responsabilités des parties prenantes;
  - ◆ du partage des coûts entre la municipalité et le promoteur;
  - ◆ de l'identification des bénéficiaires hors site;
  - ◆ de la gestion des garanties financières;
  - ◆ de la cession des infrastructures.
3. Le processus facilite le cheminement des projets et les interactions entre le requérant et les différents services de la municipalité.
4. Les projets d'ententes avec les promoteurs font l'objet d'une analyse rigoureuse, objective et documentée.
5. Les mécanismes et les contrôles mis en place permettent de s'assurer du respect des ententes ainsi que de la qualité et de la conformité des infrastructures à recevoir.
6. Le transfert des infrastructures du promoteur à la municipalité se fait en temps opportun et conformément aux dispositions prévues à l'entente.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la Loi sur la Commission municipale et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidence à la vérification. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001). De plus, spécifiquement pour les critères d'évaluation 1 et 2, ces méthodes respectent également la norme sur les missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité (NCCM 3531).

La Vice-présidence à la vérification applique également la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du Manuel de CPA Canada – Certification. Ainsi, elle maintient un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

## PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Ville de Beloeil, la Ville de Mascouche et la Ville de Mirabel. Nos travaux d'audit ont porté plus particulièrement sur le processus de gestion lié aux ententes conclues avec les promoteurs, et non sur la qualité des projets de développement qui ont fait l'objet de ces ententes et des infrastructures municipales qui en découlent.

Les travaux visaient à nous assurer que le processus de gestion des ententes conclues avec les promoteurs permettait de minimiser les risques pour les municipalités auditées, dont ceux liés à la conformité et à l'équité entre les parties prenantes, et nous assurer que le processus permettait d'obtenir des infrastructures de qualité tout en maintenant son efficience. Certains éléments ont été exclus de ces travaux. Ainsi, les contributions pour les parcs, les terrains de jeux et les espaces naturels ainsi que les contributions monétaires n'ont pas fait l'objet de cet audit. Nos travaux n'ont pas porté sur la concordance et la conformité des règlements et des plans d'urbanisme aux schémas d'aménagement et de développement, au *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* et aux orientations gouvernementales; nos travaux n'ont pas eu non plus pour objet l'application des différentes dispositions prévues aux règlements municipaux dans l'analyse des projets.

Afin de mener à bien nos travaux, nous avons analysé le processus, les rôles et responsabilités des intervenants de même que les pratiques au sein des municipalités auditées. Pour ce faire, nous avons obtenu de l'information auprès des représentants des municipalités auditées.

Nous avons aussi examiné un échantillon d'ententes conclues par les municipalités avec des promoteurs entre 2018 et 2021 ainsi que divers documents relatifs à la gestion des ententes. Afin de comparer des projets de nature similaire, nous avons limité notre analyse à des projets de construction de type résidentiel. Enfin, pour les critères d'évaluation 1 et 2, nous avons analysé les éléments suivants afin d'évaluer la conformité des ententes et des règlements aux exigences légales :

	Conformité des règlements à la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	Conformité des ententes à la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	Règlement municipal	Nombre d'ententes analysées de 2018 à 2021 <sup>1</sup>	Conformité des ententes au règlement
<b>Ville de Beloeil</b>			Règlement 1597-00-2008 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux.  En vigueur depuis le 28 novembre 2008.	3	Article 4 Articles 6 à 12 Annexe B
<b>Ville de Mascouche</b>	Article 145.22 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	Article 145.23 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	Règlement numéro 1110 portant sur les ententes relatives au financement et à l'exécution de travaux municipaux.  En vigueur depuis le 15 mai 2007.	7 <sup>2</sup>	Article 4 Article 8 Articles 16 à 19 Article 23 Article 28 Article 29 Annexe A
<b>Ville de Mirabel</b>			Règlement numéro 2191 sur les ententes relatives à des travaux municipaux pour la construction d'infrastructures et d'équipements.  En vigueur depuis le 26 juin 2017.	11	Article 5 à 7 Article 11 Articles 25 à 27 Article 34 Annexe A

1. Les ententes analysées ont été sélectionnées sur la base de quatre critères :

- 1) la réalisation de projets de nature majoritairement domiciliaire ;
- 2) la construction d'un minimum de cinq unités d'habitation ;
- 3) la réalisation de travaux d'infrastructures d'une valeur minimum de 100 000 dollars ;
- 4) la signature de l'entente durant la période de 2018 à 2021.

2. Pour la ville de Mascouche, trois ententes ont été transmises par la municipalité à l'équipe d'audit et elles ont été incluses dans la portée de nos travaux, car elles étaient assujetties à la même version du Règlement numéro 1110, ce dernier étant toujours en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. La prise en compte de ces ententes a permis d'obtenir une documentation plus complète au regard de l'analyse de la conformité des ententes conclues avec les promoteurs.

Conformément à la NCMC 3531 du *Manuel de CPA Canada – Certification*, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité des municipalités auditées au cadre légal et réglementaire ayant trait à la conclusion par une municipalité d'une entente avec un promoteur. En outre, nos constats ne peuvent avoir pour effet d'établir la validité ou la légalité d'un contrat.

Nos travaux se sont déroulés essentiellement de juin 2021 à juin 2022. Notre audit a porté principalement sur les activités des années 2018 à 2021. Toutefois, certains travaux ou certaines de nos observations pourraient avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Le présent rapport a été achevé le 14 juin 2022.

## Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification aux municipalités auditées.

Recommandation	Beloeil	Mascouche	Mirabel
▲ 1. Décrire et formaliser leur processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs ainsi que les contrôles applicables incluant, par exemple, ceux en matière de lobbyisme afin de favoriser une coordination accrue et une meilleure imputabilité.	◆		◆
▲ 2. Améliorer la gestion documentaire des dossiers d'ententes conclues avec les promoteurs.	◆		◆
▲ 3. Élaborer un document de référence pouvant être transmis au promoteur pour favoriser une collaboration efficace et l'équité dans le processus.	◆		◆
▲ 4. Bonifier le processus interne de gestion des ententes conclues avec les promoteurs en y ajoutant des contrôles applicables en matière de lobbyisme et en décrivant plus clairement les étapes liées à la réalisation et au suivi des travaux ainsi que les contrôles afférents.		◆	
▲ 5. Identifier, formaliser et mettre en œuvre les contrôles essentiels lors de l'analyse des projets afin de s'assurer d'apprécier adéquatement la recevabilité et l'acceptabilité des projets soumis à son attention avant de conclure une entente avec un promoteur.	◆	◆	◆
▲ 6. Préciser ses attentes et les contrôles qu'elle exerce sur les activités liées à la surveillance des travaux municipaux réalisés par le promoteur afin de s'assurer de l'uniformité dans le traitement des dossiers et de clarifier auprès du promoteur ses attentes, entre autres, sur les livrables attendus.	◆	◆	
▲ 7. Prendre les dispositions afin d'uniformiser et de formaliser la mise en œuvre des contrôles pour l'obtention de garanties financières en début de mandat et lors du suivi au cours des travaux.	◆	◆	◆

Recommandation	Beloeil	Mascouche	Mirabel
▲ 8. Prendre les dispositions nécessaires pour que le Règlement sur les ententes avec les promoteurs respecte l'article 145.22 de la LAU.		◆	
▲ 9. Prendre les dispositions nécessaires pour que les ententes respectent l'ensemble des dispositions prévues à la LAU ainsi qu'au <i>Règlement sur les ententes avec les promoteurs</i> .			◆
▲ 10. Prendre les dispositions nécessaires pour que les ententes respectent l'ensemble des dispositions prévues au <i>Règlement sur les ententes avec les promoteurs</i> .	◆		

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*