

**AVIS ET RECOMMANDATION RELATIFS À L'OPPOSITION
AU BUDGET D'AGGLOMÉRATION DE LA VILLE DE QUÉBEC
FORMULÉE PAR LA VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMANURES
DANS SA RÉOLUTION NUMÉRO RVSAD-2005-053**

**TRANSMIS À
MADAME NATHALIE NORMANDEAU
MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES
ET DES RÉGIONS**

**Pierre Delisle
Mandataire**

Mars 2006

**EXAMEN DE L'OPPOSITION
AU BUDGET D'AGGLOMÉRATION DE LA VILLE DE QUÉBEC
FORMULÉE PAR LA VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES
DANS SA RÉOLUTION NUMÉRO RVSAD-2005-053**

1. MANDAT

Le 27 février 2006, madame Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions signait la désignation suivante :

« Je désigne monsieur Pierre Delisle aux fins qu'il me transmette, d'ici le 10 mars 2006, un rapport contenant son avis et ses recommandations quant à l'opposition à l'égard du budget d'agglomération de la Ville de Québec que m'a communiquée, par sa résolution no RVSAD-2005-053, adoptée le 29 décembre 2005, le conseil de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Cette opposition doit être examinée en relation avec le bien-fondé du règlement R.A.V.Q. 7 de la Ville de Québec concernant l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2006. »

Le 28 février, je recevais du sous-ministre, monsieur Jean-Paul Beaulieu, une lettre en date du 27 février m'indiquant ce qui suit :

« (...) Je vous informe que la ministre des Affaires municipales et des Régions, madame Nathalie Normandeau, vous a désigné aux fins de lui transmette, d'ici le 10 mars 2006, un rapport contenant son avis et ses recommandations quant à l'opposition à l'égard du budget d'agglomération de la Ville de Québec que lui a communiquée, par sa résolution no RVSAD-2005-053, adoptée le 29 décembre 2005, le conseil de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Cette opposition doit être examinée en relation avec le bien-fondé du règlement R.A.V.Q. 7 de la Ville de Québec concernant l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2006 (...) »

Un tel mandat impliquait que les deux parties en cause puissent faire valoir leur point de vue respectif sur les motifs d'opposition et aient la chance de soumettre tous leurs arguments ainsi que la documentation les supportant.

J'ai tenté, en m'appuyant sur les documents fournis et les témoignages entendus, de cerner les véritables motifs de l'opposition formulée, en vue d'en analyser la pertinence et de recommander à la ministre une ligne d'action.

2. DÉMARCHE

Bien que l'expérience des droits d'opposition soit tout à fait nouvelle, j'estime que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par la ministre, notamment pour

l'approbation d'un règlement à la suite de la réception d'une opposition, n'est pas absolu. Il doit être guidé par l'obligation générale d'agir équitablement, après avoir donné la possibilité à chacun de se faire entendre.

Certes, il ne s'agit pas d'un processus quasi judiciaire, mais l'équité suggère qu'en l'absence de la nécessité d'une audience, la possibilité doit être donnée aux parties de faire valoir leur point de vue dans le cadre d'une rencontre formelle, bien qu'il puisse être suffisant qu'elles le fassent par écrit.

Dès le 28 février, je convoquais les représentants de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures afin de permettre à celle-ci de compléter la présentation des motifs de son opposition et de soumettre la documentation pertinente. J'ai également convoqué la Ville de Québec afin de lui permettre d'exprimer son opinion sur les motifs d'opposition invoqués par la municipalité liée.

Lors de rencontres formelles tenues le 3 mars, j'ai voulu obtenir de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures des précisions sur les motifs énoncés dans sa résolution et prendre connaissance de documents additionnels s'y rapportant.

Dans le même esprit, j'ai voulu obtenir de la part des représentants de la Ville de Québec leur opinion sur les divers éléments contenus à la résolution numéro RVSAD-2005-053 de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, de même que sur les documents additionnels que m'avait fourni la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

3. OPPOSITION DE LA VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

La Ville fonde son opposition sur l'article 115 *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales* (L.Q. 2004, c. 29) (Loi 75):

« Art. 115. Le plus tôt possible après l'adoption d'un règlement prévu à l'un ou l'autre des articles 22, 27, 30, 34, 36, 38, 41, 47, 55, 56, 69, 78 et 85, une copie vidimée du règlement est transmise au ministre

Dans les 30 jours qui suivent cette adoption, toute municipalité liée peut faire connaître au ministre son opposition au règlement. Une copie vidimée de la résolution par laquelle cette opposition est formulée est transmise simultanément, dans ce délai, au ministre et à chaque autre municipalité liée.

Si aucune opposition n'est ainsi communiquée au ministre dans ce délai, la publication dont découle l'entrée en vigueur du règlement peut être effectuée après l'expiration du délai. Dans le cas contraire, le règlement requiert l'approbation du ministre ou de la personne que celui-ci désigne pour examiner le bien-fondé du règlement et rendre une décision à sa place.

Tout refus d'accorder l'approbation doit être motivé par écrit. »

Lors d'une séance spéciale de son Conseil tenue le 29 décembre 2005 et à laquelle tous les membres étaient présents, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a

adopté à l'unanimité la résolution numéro RVSAD-2005-053, reproduite en ANNEXE 1 (page 18).

On peut résumer comme suit les raisons mentionnées dans cette résolution par la ville pour s'opposer au budget d'agglomération :

- Le conseil d'agglomération n'a pas tenu compte de la position du conseil municipal relativement au budget d'agglomération.
- La Ville de Québec n'a pas respecté les ratios pour les dépenses d'agglomération déterminés, entendus et choisis par le comité de transition et pour lesquels la Ville de Québec a contribué à la détermination.
- Ce non respect des ratios établis affecte le taux global de taxation des villes liées.
- La ville centre a ignoré les demandes de révision des coûts présentées par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures mentionne par ailleurs que son opposition est basée sur des éléments fondamentaux quant au partage des coûts reliés au fonctionnement de l'agglomération. De plus, la ville fait état dans sa résolution de documents, annexes et notes argumentaires, lesquels n'ont toutefois pas été transmis avec la résolution d'opposition.

Pour la rencontre du vendredi 3 mars en avant-midi, les représentants de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures qui ont répondu à ma convocation sont : monsieur Marcel Corriveau, maire, monsieur Mohamed A. Madène, directeur général, M^e Jean-Pierre Roy, greffier, et madame Manon Lemay, trésorière. Le but de cette rencontre était de demander directement à la ville d'apporter certaines précisions à son argumentation et de fournir au mandataire la documentation additionnelle utile à son analyse.

D'entrée de jeu, le maire, monsieur Marcel Corriveau, a indiqué que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'existe que depuis le 1^{er} janvier 2006 et que, par conséquent, elle était absente des négociations de l'été 2005 avec le Comité de transition. Monsieur Corriveau a toutefois convenu que, globalement, le Comité de transition avait fait un bon travail, avec la réserve qu'il n'a pu compter que sur la version de la Ville de Québec. Il n'y avait pas d'élus ni de fonctionnaires pour représenter les contribuables du secteur de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Monsieur le maire a précisé qu'il appréciait avoir cette première chance de se faire entendre et il a indiqué que la présentation de sa ville porterait sur les ratios de partage que la Ville de Québec n'a pas retenus, ainsi que sur les dépenses qui, selon elle, ne devraient pas paraître au budget d'agglomération 2006, de même que sur les revenus qui devraient y figurer.

Selon le maire, ce n'est que le 9 décembre 2005 que les représentants des deux villes liées se sont vu remettre un bref document portant sur les revenus et les dépenses qui apparaîtraient au budget 2006. Selon lui, la présentation était des plus sommaire et elle se limitait à l'énumération des revenus et dépenses par grandes activités et à leur répartition entre ceux liés aux compétences de l'agglomération et ceux liés aux compétences locales ou de proximité de la Ville de Québec.

Puisque selon eux, la documentation fournie était identique à celle remise à la presse, les élus des villes liées ont par la suite demandé de recevoir les détails précis sur les revenus et les dépenses qui ont permis d'établir le budget 2006 de l'agglomération de Québec. Ils voulaient pouvoir soigneusement l'étudier et, possiblement l'appuyer si ce dernier répondait à leurs attentes relatives à un juste partage des dépenses entre l'agglomération et la proximité de Québec.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ajoute que, par la suite, elle a dû se débrouiller avec les moyens du bord et soutirer ici et là des informations à la pièce. N'ayant pu obtenir de réponse à leurs nombreuses questions, les deux villes liées se sont opposées, le 22 décembre 2005, à l'adoption du budget présenté par la Ville de Québec au Conseil d'agglomération.

Le directeur général de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, monsieur Mohamed A. Madène a déposé le document d'opposition de la ville intitulé « *Opposition en vertu de l'article 115 en regard avec le règlement R.A.V.Q. 5 et 7 de la Ville de Québec relatif à l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2006* ». Monsieur Madène a mentionné que le travail de préparation du document avait été facilité par la consultation des documents que la Ville de Québec a déposés au mandataire dans le cadre de l'opposition de la Ville de L'Ancienne-Lorette au règlement R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération.

Il a rappelé que le budget présenté à la fin du mois de septembre 2005 par le Comité de transition était arrivé un peu tard par rapport à la tenue du scrutin le 6 novembre. Ce budget, qui avait reçu l'aval du ministère des Affaires municipales et des Régions projetait une hausse de taxes de 25 % en cas de défusion, ce sur quoi les électeurs de Saint-Augustin-de-Desmaures se sont prononcés.

La ville ajoute que les motifs qui sous-tendent sa décision de se prévaloir de son droit d'opposition en vertu de l'article 115 de la Loi 75 portent sur la répartition des revenus, le droit d'imposition de certaines taxes, les affectations de certaines dépenses et les ratios appliqués aux dépenses mixtes.

Tout comme l'a fait la Ville de L'Ancienne-Lorette, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a mentionné qu'elle se réserve tous ses droits de contestations ultérieures, si elle juge que la décision rendue est injuste pour ses citoyens. Elle souhaite vivement que la constitution de la nouvelle agglomération se fasse de la façon la plus harmonieuse possible et que cette dernière œuvre dans l'intérêt,

l'équité et le respect de l'ensemble des citoyennes et des citoyens qui la composent.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'explique mal l'écart entre le taux global de répartition des taxes du budget (52,3 %) et celui qu'avait établi le Comité de transition quelques mois auparavant, soit 49,9 %, alors que le Comité avait pu compter sur les informations fournies par les différents services de la Ville de Québec pour la préparation du budget. Il y avait alors eu entente sur tous les ratios, à une exception près, soit celui qui touche les équipements motorisés. Cet écart implique un transfert de 923 861 \$ aux contribuables de Saint-Augustin-de-Desmaures.

En scrutant les chiffres de la Ville de Québec « Prévisions budgétaires par postes comptables », la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures estime que l'agglomération est privée de revenus de 27 978 699 \$ et qu'elle s'est vue imputer 21 447 193 \$ de dépenses en trop. Selon les chiffres qu'elle possède, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures estime à 49 425 892 \$ l'erreur totale d'affectation budgétaire à l'agglomération.

En se référant aux documents mentionnés plus haut, de même qu'au rapport du Comité de transition ainsi qu'aux différents signets de son document, la ville a précisé les principaux éléments du budget qu'elle conteste.

Ainsi, au niveau des revenus, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures identifie les postes budgétaires suivants comme étant les plus significatifs : ExpoCité, remboursement de salaires des élus siégeant à la CMQ et au RTC, permis de stationnement et de déneigement, loyers, raccordements d'aqueduc et d'égouts, licences diverses, vente d'immeubles industriels, subventions, contrat de ville, droits de divertissement, police et service de la dette.

La ville a aussi mentionné d'autres postes de revenus, à impact moindre, soit : entretien des entrées charretières, vente de papier, marché au puces, ski de fond, piscines, plages, marinas et ports de plaisance, bibliothèque, équipements culturels, activités externes et de promotion, régime de retraite, fête nationale, protection incendie, sécurité civile, approvisionnement et traitement de l'eau et logement social.

Quant aux postes des dépenses qu'elle questionne plus particulièrement, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures les identifie comme suit : cour municipale, déneigement, entretien du réseau des rues, entretien du réseau d'aqueduc et des égouts, ingénierie, environnement, développement économique, bibliothèques, relations internationales, police, incendie, équipements motorisés et service de la dette. Elle y souligne notamment un écart de 19,63 % entre le ratio du Comité de transition et celui de la Ville de Québec pour la gestion des équipements motorisés.

Par ailleurs, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures soutient qu'en l'absence de critères écrits, elle est dans l'impossibilité de vérifier si la Ville de Québec a tenu compte de la totalité des revenus générés par l'ensemble des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif identifiés à l'annexe du décret d'agglomération 1211-05.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures prétend qu'au niveau de l'imputation de revenus au crédit de l'agglomération, la Ville de Québec a réduit les ratios de 1 % comparativement à ceux des dépenses. Par exemple, au niveau des revenus relatifs au « recouvrement de tiers – transport », elle a appliqué un taux de 21,94 % au crédit de l'agglomération, comparativement à 22,9 % au niveau des dépenses. La ville cite aussi en exemple les revenus de l'entretien des rues et du déneigement, de l'environnement, de l'aqueduc et des égouts.

Elle ajoute que pour d'autres activités, la Ville de Québec a omis de créditer l'agglomération de revenus dans des compétences où elle impute à 100 % toutes les dépenses correspondantes, par exemple, ExpoCité, le RTC, la police, le service d'incendie et même les salaires et les avantages sociaux d'élus qui siègent sur des comités à la CMQ et au RTC, alors que ces organismes facturent 100 % de ces montants à l'agglomération.

Au chapitre des transferts inconditionnels, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures soutient que la Ville de Québec s'approprie au niveau local pas moins de 21 millions de dollars pour des fonctions de ville-centre, en subvention à la Capitale, en droits de divertissements et pour le contrat de ville. Pourtant, les fonctions pour lesquelles la Ville de Québec reçoit ces aides sont toutes des compétences d'agglomération à 100 %, soit : aide aux démunis et sans abris, logement social, infrastructures et équipements d'agglomération, transport en commun, sécurité lors d'événements internationaux, festivals et manifestations sportives, 400^e anniversaire, rivière St-Charles, régime de retraite des employés de Québec, etc.

Selon la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, la Ville de Québec prive l'agglomération de Québec de 27 978 699 \$. N'ayant pas accès à l'information détaillée, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures estime que d'autres revenus générés par les activités mixtes échappent à l'agglomération comme les revenus reliés aux concessions, les droits d'entrées, et divers autres revenus. De plus, elle affirme que la Ville de Québec prélève, sans y avoir droit, des paiements tenant lieu de taxes sur le territoire de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ajoute : « L'analyse de la répartition des dépenses par activités, malgré le peu de détails dont nous disposons, montre que la Ville de Québec a interprété de façon libérale la Loi en s'assurant de transférer son fardeau de proximité à ses voisines. » .

Somme toute, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures soutient que les villes liées sont là à 100 % quand il est question des dépenses d'agglomération, mais on les

oublie quand vient le temps d'imputer les revenus afférents. Elle estime que le budget d'agglomération a été surchargé par l'inclusion de dépenses qui ne devraient pas s'y retrouver, allégeant ainsi le budget de proximité de la Ville de Québec.

Sans véritablement parler de mauvaise foi, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures déplore le manque de transparence de la Ville de Québec. Elle trouve inacceptable de ne pas avoir eu accès à toute la documentation, comme ce fut le cas pour les agglomérations de Montréal et de Longueuil où les fonctionnaires des arrondissements concernés ont été mis à contribution.

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures soulève trois questions :

La Ville de Québec a-t-elle donné toute l'information à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures avant, pendant et après le dépôt de l'opposition qui porte sur les règlements RAVQ 5 et RAVQ 7 et sur les prémisses du budget ?

Les prémisses à l'établissement du budget et les éléments qualifiés et taxés par la Ville de Québec sont-ils sûrs, établis et incontestables ?

La Ville de Québec peut-elle garantir que son budget distingue bien toutes les dépenses et tous les revenus d'agglomération et de proximité ?

La ville estime que la seule façon de véritablement répondre à ces questions et de faire la lumière sur l'ensemble du dossier du budget serait la nomination d'un vérificateur externe indépendant, compte tenu de la complexité que représente la préparation d'un budget d'une telle envergure, à laquelle les vingt-trois unités administratives de la Ville de Québec ont dû être appelées à participer.

En conclusion, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a indiqué qu'elle a présenté un document technique plutôt qu'un mémoire juridique et elle a rappelé sa réserve de recours dans l'éventualité où elle n'obtiendrait pas satisfaction suite à sa démarche d'opposition.

Le 9 mars, en fin d'après-midi, j'ai reçu du directeur général de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures une liste de quelque vingt-cinq règlements d'emprunt dont le Comité de transition a imputé la totalité des coûts à l'agglomération et dont la ville dit « douter profondément de leur pertinence au niveau des dépenses mixtes ».

Craignant qu'il s'agisse d'un « pelletage de la Ville de Québec sur ses voisines », la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures questionne chacun de ces règlements, qui totalisent quelque 12,5 millions de dollars, et elle affirme que « seule une vérification externe peut éclairer et répondre à toutes ces questions ».

4. POSITION DE LA VILLE DE QUÉBEC

Pour la rencontre du vendredi 3 mars en après-midi, les représentants de la Ville de Québec qui ont répondu à ma convocation sont : monsieur Raynald Bédard, trésorier et directeur du service des finances, monsieur Jean Migneault, directeur de la section de planification fiscale et facturation, monsieur Clément Guay, directeur de la division du budget, et M^e Nicolas Paradis, avocat au service des affaires juridiques.

D'entrée de jeu, M^e Paradis a fait valoir un moyen préliminaire compte tenu du fait que l'opposition de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures est exercée à l'égard du budget, alors que l'article 115 de la Loi 75 précise que ce sont les règlements de taxation et le règlement établissant les critères pour le partage des dépenses mixtes qui sont assujettis au possible exercice de ce droit. Selon la Ville de Québec, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'a nullement exercé un droit d'opposition en regard du règlement R.A.V.Q. 7 sur l'imposition des taxes et des compensations ni à l'égard du règlement numéro R.A.V.Q. 5 sur le partage des dépenses mixtes, pas plus que la Ville de L'Ancienne-Lorette d'ailleurs.

Monsieur Bédard estime, à la lecture du mandat accordé par la ministre, que l'on déforme la position de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures en précisant que l'opposition doit être examinée en relation avec le bien-fondé du règlement R.A.V.Q. 7. Il a indiqué qu'il ne voit pas pourquoi la ministre rendrait une décision sur un sujet sur lequel il n'y a pas de droit d'opposition de la part de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures. Selon lui, c'est aller beaucoup trop loin dans les fins du processus et cela ne respecte pas l'assise juridique sur laquelle auraient été établis l'existence de l'agglomération et le concept des municipalités liées et leur pouvoir d'intervention.

Dans la mesure où dans le cas présent, aucun droit n'a été exercé, on ne peut que considérer que le règlement du budget est dûment en vigueur, sujet à la décision sur l'opposition de la Ville de L'Ancienne-Lorette qui portait sur le règlement de taxation. Selon M^e Paradis, l'opposition de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ne peut tenir.

Quant au fond, monsieur Bédard souligne qu'il n'y a pas de faits nouveaux et que le fondement de la position de la Ville de Québec demeure le même que celui exprimé lors de la rencontre portant sur l'opposition de la Ville de L'Ancienne-Lorette. Ce qui a été longuement discuté et convenu avec le Comité de transition portait sur la méthodologie devant conduire à la fixation des critères de répartition des dépenses et des revenus entre le local et l'agglomération. La Ville de Québec m'a remis un document sommaire qui expose les principes qui ont servi de base à la répartition, entre l'agglomération et le local, des revenus autres que ceux de taxation (ANNEXE 2, page 19).

Monsieur Bédard refute les allégations de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures au sujet du manque de transparence de la Ville de Québec dans l'opération

budgétaire et il rappelle que le 9 décembre 2005, toutes les informations requises ont été fournies aux deux villes liées à l'égard des charges qui leur étaient faites, tant au niveau des revenus que des dépenses, y compris le service de la dette détaillé, règlement par règlement avec tous les échéanciers s'y rapportant.

Selon monsieur Bédard, le budget soumis ne comporte pas de surprise, puisque ce sont les mêmes indicateurs qui avaient été utilisés par le Comité de transition qui ont servi à l'établissement du budget remis aux villes pour la réunion du 22 décembre du Conseil d'agglomération. Il note de plus qu'il a reçu le 1^{er} mars un courriel du directeur général de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures lui demandant des informations et qu'il lui a répondu dès le lendemain.

Les représentants de la Ville de Québec ont rappelé l'approche qu'ils avaient retenue dans le cadre des travaux menés avec le Comité de transition, à l'été 2005. Avec comme base de référence le budget 2005 de la Ville de Québec, la méthode a consisté à retirer les dépenses de proximité des villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures, inventorier et consigner les activités budgétaires détaillées, analyser chacune de ces activités et les classer sous les trois rubriques Agglomération – Proximité Québec – Dépenses mixtes, puis faire la répartition des dépenses mixtes selon les paramètres retenus.

L'écart de 5,2 % entre exercice budgétaire théorique du Comité de transition et le budget 2006 soumis au Conseil d'agglomération en décembre s'explique par l'évolution des données budgétaires qui tiennent compte de l'indexation des coûts, des nouvelles dépenses ou activités et de contrats renégociés à la hausse.

L'exercice a consisté à développer des indicateurs basés sur des valeurs vérifiables établies par les différents services de la ville à partir du budget 2005. Le travail s'est fait en toute transparence et l'information a été contrôlée et validée par le Comité de transition. On y a établi une méthodologie que la Ville de Québec a respectée dans la préparation du budget d'agglomération pour 2006.

Dans son rapport du 29 septembre 2005, le Comité de transition a retenu l'ensemble de ces critères et les pourcentages qu'il a établis reflétaient les niveaux de dépenses de 2005, les seules dont le Comité pouvait disposer à l'été 2005 lors de la préparation de son projet de budget.

Bien que le Comité de transition ait pu estimer un pourcentage d'augmentation, ce n'est qu'ultérieurement que les données plus précises sont devenues disponibles et c'est sur ces dernières estimations que le budget 2006 de l'agglomération a été basé. La Ville de Québec soumet qu'il n'y a que très peu d'écarts dans les partages, la variation de certains pourcentages s'expliquant par les hausses importantes de certains postes budgétaires.

Le seul élément qui n'a pas fait l'objet d'un accord entre le Comité de transition et la Ville de Québec est le critère de répartition des dépenses reliées aux équipements motorisés. Alors que le Comité de transition applique un pourcentage

du budget global, la ville établit son ratio en considérant les activités directement associées, telles que la sécurité publique, l'entretien des rues, le déneigement, l'aqueduc et les égouts. La Ville de Québec estime que des postes importants du budget, comme par exemple les 61 millions de dollars versés au Réseau de transport de la capitale n'ont pas d'incidence directe sur l'utilisation des équipements motorisés.

Il était difficile pour la Ville de Québec de commenter sur le champ le document d'opposition de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures qui m'avait été remis le matin même et dont je venais tout juste de lui remettre copie. Ce document pointe de très nombreux postes budgétaires, tant au niveau des revenus que des dépenses d'agglomération, dans le but de contester l'exactitude, voire même le bien-fondé du budget 2006.

Sans entrer dans le détail, monsieur Bédard y relève, à titre d'exemple, l'interrogation posée par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures en rapport avec les revenus d'agglomération pour ExpoCité au titre des intérêts et frais, de même que du remboursement de capital. Il rappelle que ExpoCité est un organisme para-municipal qui a son propre conseil d'administration et qui est doté d'une structure administrative distincte. La Ville de Québec lui verse une contribution annuelle pour équilibrer son budget.

La Ville de Québec m'a transmis le 7 mars en fin de journée, un rapport synthèse et un commentaire d'ordre juridique, que j'ai fait parvenir à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures. La ville y expose les grandes lignes de l'approche qui a été privilégiée auprès du Comité de transition en rappelant que ce sont les principes d'équité, de transparence, de communication et de simplicité qui ont guidé les travaux qui ont débuté en mars 2005.

Elle commente de façon plus détaillée les prétentions de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et elle fournit des explications sur les éléments de dépenses contestés par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures tels que : la Cour municipale, le déneigement, l'entretien des rues et l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égouts, de même que pour les services de l'environnement, le développement économique, l'Institut canadien, l'ingénierie, les équipements motorisés et le service de la dette.

La Ville de Québec s'exprime aussi sur les éléments touchant les revenus et elle joint un document qui expose les principes qui ont servi de base à la répartition, entre l'agglomération et le local, des revenus autres que ceux de taxation (ANNEXE 2, page 19). En plus de rejeter l'allégation concernant la réduction systématique de 1% du ratio de partage des revenus entre l'agglomération et la proximité, la Ville de Québec a fourni plusieurs explications sur les transferts inconditionnels, les droits sur les divertissements, la subvention à la capitale, ExpoCité, les salaires recouverts des tiers et les loyers et rentes emphytéotiques.

Par ailleurs, M^e Poitras a souligné que c'est bien mal comprendre les dispositions de la loi et du décret que de prétendre que la ville centre ne peut percevoir d'en-lieux de taxes sur les territoires des villes résiduelles, puisque ces territoires sont réputés être le sien à l'égard de l'exercice de ses compétences d'agglomération. Il a rappelé à cet égard que la répartition entre l'agglomération et le local des paiements tenant lieu de taxes est prévue à l'article 56 du *Décret concernant l'agglomération de Québec* (1211-2005).

La Ville de Québec rejette les conclusions du document d'opposition de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures qui établit à quelque 49,5 millions de dollars l'écart budgétaire. Elle rappelle que la méthode qui a été utilisée rencontre les principes de gestion convenus et qu'elle représentait l'option qui permettait le mieux de rendre justice à tous les partenaires, tout en admettant toutefois que la méthode est perfectible et qu'elle pourra être améliorée pour le futur.

5. ANALYSE

Afin d'assurer une meilleure équité et une plus grande transparence dans la prise de décision, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (Loi 75) a prévu un mécanisme d'opposition en regard de certaines décisions du Conseil d'agglomération, lorsque celles-ci peuvent avoir un impact plus important sur certains aspects de la gestion municipale, notamment sur la participation financière des uns et des autres au financement des compétences d'agglomération.

C'est en vertu de l'article 115 de la Loi 75, que toute municipalité liée peut formuler une opposition à la ministre sur certaines décisions du Conseil d'agglomération, énumérées à cet article. Or, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures formule une opposition au budget d'agglomération. Puisque le règlement concernant l'adoption du budget n'est pas visé spécifiquement par l'article 115, j'ai effectué mon examen en relation avec le bien-fondé du règlement numéro R.A.V.Q. 7 qui lui, est sujet à l'opposition puisqu'il concerne l'imposition des taxes et des compensations.

J'ai essentiellement centré mon analyse sur les éléments inclus dans la résolution RVSAD-2005-053 de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et je m'en suis tenu à l'argumentation et aux documents qu'elle m'a soumis dans le cadre d'une rencontre formelle.

Bien que la documentation qui m'a été remise porte sur plusieurs points très précis du budget, je n'avais pas pour mandat de refaire l'exercice budgétaire qui a été mené en 2005 par les représentants de la Ville de Québec et le Comité de transition. J'ai considéré les aspects du règlement R.A.V.Q. 7 de la Ville de Québec qui sont en relation directe avec les motifs d'opposition formulés par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Mon analyse m'a amené à considérer les bases de calcul sur lesquelles la Ville de Québec s'est fondée pour convenir, avec le Comité de transition, des principes et des critères qui ont servi à établir les ratios et les montants en vue de la préparation du budget d'agglomération. J'ai effectué mon examen en relation avec les motifs soulevés dans la résolution RVSAD-2005-053 de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, qui peuvent se résumer comme suit :

- Le conseil d'agglomération n'a pas tenu compte de la position du conseil municipal relativement au budget d'agglomération.
- La Ville de Québec n'a pas respecté les ratios pour les dépenses d'agglomération déterminés, entendus et choisis par le comité de transition et pour lesquels la Ville de Québec a contribué à la détermination.
- Ce non respect des ratios établis affecte le taux global de taxation des villes liées.
- La ville centre a ignoré les demandes de révision des coûts présentées par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

La présentation de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'a pas été faite en regard de ces éléments précis de sa résolution. La ville a plutôt choisi de développer son argumentation en présentant un document « corrigeant » le budget d'agglomération en ayant soin de mentionner au début de sa présentation du 3 mars qu'elle avait dû travailler à partir d'informations obtenues par brides à la dernière minute, ce qui lui aurait laissé peu de temps pour présenter un point de vue plus complet.

Faut-il alors penser que les « documents, annexes et notes argumentaires nécessaires » dont fait mention la résolution RVSAD-2005-053 de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'existaient tout simplement pas le 29 décembre 2005 et qu'ils ont été rédigés par la suite? C'est fort possible, puisque des officiers du ministère auraient tenté de les obtenir auprès de greffier, mais sans succès.

Au début de la rencontre, le maire Corriveau a admis que le travail effectué par le Comité de transition lui apparaissait fort valable, bien qu'il regrette l'absence, à cette époque, de représentants de Saint-Augustin-de-Desmaures qui n'a acquis son existence légale que le 1^{er} janvier 2006. Par contre, au cours de cette même rencontre du 3 mars, les représentants de sa ville ont maintes fois remis en question les données budgétaires de même que leurs taux de répartition entre l'agglomération et la proximité.

On ne peut affirmer une chose et son contraire. Ou bien le Comité de transition a bien travaillé, ou bien on met en doute ce qu'il a fait. Il faut mentionner à cet égard que le Comité de transition de l'agglomération de Québec a effectué un exercice prévisionnel des dépenses d'agglomération sur la base de l'information dont il disposait alors. La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures prétend que le résultat obtenu (49,93 % des dépenses liées aux compétences d'agglomération) n'aurait pas dû être dépassé.

Tel que mentionné plus haut, l'exercice budgétaire effectué par le Comité de transition, en collaboration avec divers services de la Ville de Québec ne consistait pas à faire des prévisions budgétaires définitives pour 2006, mais plutôt de simuler un budget avec la composante « agglomération » et ce, à partir des données du budget 2005 de la Ville de Québec.

Les différents services de la Ville de Québec ont collaboré étroitement avec le Comité de transition en vue d'établir, selon la nature des activités, des indicateurs de répartition au niveau des dépenses de nature mixte. Les pourcentages proviennent de l'analyse des situations particulières par rapport aux différentes activités se rapportant aux compétences d'agglomération.

L'écart observé au niveau du pourcentage global de répartition du budget entre le local et l'agglomération s'explique par le fait que c'est seulement dans les mois qui ont suivi l'exercice du Comité de transition que les données plus précises applicables pour 2006 sont devenues disponibles.

C'est justement sur ces dernières estimations que le budget de l'agglomération a été basé. On constate qu'il n'y a que très peu d'écarts dans les partages, la variation de quelques pourcentages s'expliquant plutôt par les hausses importantes de certains postes budgétaires.

Ainsi, les frais d'administration sont demeurés à 13,75 %, mais ils s'appliquent sur un budget plus élevé, ce qui s'explique par d'importantes augmentations à des postes budgétaires tels que les salaires, la gestion des matières résiduelles, la protection incendie, la sécurité publique, le transport en commun et le service de la dette. Globalement, le budget d'agglomération 2006 est d'environ 4 % supérieur au projet du Comité de transition, établi à partir du budget 2005 de la Ville de Québec.

Le seul élément où le ratio de partage entre le local et l'agglomération établi par la Ville de Québec diffère sensiblement de celui du Comité de transition est celui des équipements motorisés. Alors que le Comité de transition applique un pourcentage du budget global, la ville établit son pourcentage en considérant les activités directement associées, telles que la sécurité publique, l'entretien des rues, le déneigement, l'aqueduc et les égouts. Il m'apparaît logique de procéder ainsi, puisque des postes importants du budget, comme par exemple les 61 millions de dollars versés au Réseau de transport de la capitale n'ont pas de rapport avec la gestion des équipements motorisés.

Somme toute, je considère que le budget d'agglomération 2006 reflète fidèlement les principes mis de l'avant par le Comité de transition, avec les ajustements rendus nécessaires auxquels il est fait allusion plus haut.

Selon la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, plusieurs revenus sont absents ou figurent à un niveau insuffisant au budget d'agglomération. Bien que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ait fourni de nombreuses estimations sur cet aspect

de son opposition, je n'avais pas le mandat de mener une expertise comptable détaillée sur chacune des hypothèses de modifications qu'elle a soulevées.

Je ne mets pas en doute la bonne foi de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, ni la somme de travail requise pour produire son document. Toutefois, il m'apparaît hasardeux d'accorder à un exercice fait en quelques jours et résumé en quelques pages une crédibilité comparable à celle que je me sens à l'aise d'accorder au travail de longue haleine effectué par le Comité de transition avec le concours de la Ville de Québec qui lui a apporté ouverture et collaboration.

Les informations contenues dans les documents indiquent que c'est sous diverses formes et à divers postes budgétaires que la Ville de Québec a tenu compte des revenus autonomes reliés aux équipements, infrastructures, services et activités de nature collective, tant au plan de la sécurité publique, l'hygiène du milieu, l'aménagement, les équipements communautaires, culturels et sportifs, les ventes de terrains, ainsi que les ristournes et transferts.

Je considère que ces documents identifient adéquatement les éléments de revenus retenus pour la préparation du budget d'agglomération 2006, lesquels sont conformes à l'esprit de la Loi.

En ce qui a trait à l'argumentation de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures quant à la difficulté qu'elle aurait eue à obtenir certains documents, je ne suis pas en mesure de tirer de conclusion, si ce n'est de mentionner que la Ville de Québec a confirmé avoir présenté le 9 décembre 2005 aux deux villes liées une documentation de soutien complète et qu'elle leur a alors fourni les explications demandées, rappelant que c'était selon la même méthodologie et avec les mêmes indicateurs utilisés à l'été 2005 avec le Comité de transition que le budget 2006 avait été préparé.

À plusieurs reprises, tant verbalement que dans son document, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures déplore le peu d'informations dont elle dispose. Il se peut que la ville n'ait pas eu accès à tous les documents dont elle estimait avoir besoin, mais il lui a été impossible de m'en préciser la nature exacte.

Puisque, selon toute vraisemblance, il y a eu une étroite collaboration entre le Comité de transition et la Ville de Québec, j'estime que celle-ci n'avait pas intérêt à cacher de l'information. Rien ne me permet de conclure qu'il y ait eu absence de transparence ou manque de collaboration vis-à-vis la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Comment peut-on d'une part, affirmer à plusieurs reprises que l'on ne dispose pas de l'information requise ni des outils nécessaires à une véritable compréhension du budget et de ses prémisses et d'autre part, proposer toute une série de changements importants sans, pour ce faire, avoir recours à l'improvisation ?

J'estime qu'il ne me revenait pas d'effectuer le travail qui, de l'avis même de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, ne pourrait être exécuté que par un vérificateur externe indépendant, tout comme je n'avais pas pour mandat de me prononcer sur les questions de légalité ou d'opportunité. Pas plus qu'il n'appartient à la ministre ou à son mandataire de faire une enquête générale visant à trouver des failles dans le budget de la municipalité centrale.

Je constate que, malgré les efforts qu'elle a pu y consentir, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'a pas réussi à appuyer ses prétentions sur des bases suffisamment crédibles et vérifiables pour me convaincre qu'il y aurait lieu de mettre en doute le bien-fondé du règlement numéro R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec.

6. RECOMMANDATION

Même si techniquement l'opposition telle que formulée aurait pu ne pas être recevable, je l'ai examinée, comme le précisait mon mandat, en relation avec le bien-fondé du règlement R.A.V.Q. 7 du conseil d'agglomération de Québec. Ma recommandation est formulée sur la base des arguments et des pièces justificatives présentés par les municipalités concernées en regard des motifs énoncés en support de l'opposition.

À cette fin, j'ai considéré le bien-fondé des arguments et motifs de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures de manière à pouvoir en évaluer le poids et la pertinence, après avoir donné à ses représentants l'occasion de me présenter leur point de vue complet, d'étayer les motifs contenus dans sa résolution numéro RVSAD-2005-053 et de me fournir les pièces justificatives.

J'ai également rencontré les représentants de la Ville de Québec à qui j'ai donné copie du document reçu de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures en leur demandant de me fournir des réponses aux questions que je me posais sur les motifs invoqués et sur les chiffres avancés par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

Après avoir parcouru l'ensemble des documents présentés et analysé les divers arguments soumis en appui à la résolution d'opposition numéro RVSAD-2005-053, j'en suis arrivé à la conclusion que les données sur lesquelles la Ville de Québec s'est basée pour établir les éléments contenus dans le budget d'agglomération pour l'année 2006 sont réalistes et en ligne avec les critères que le Comité de transition avait retenus dans son rapport de septembre 2005.

En conséquence, je considère que l'opposition de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, formulée par sa résolution numéro RVSAD-2005-053, ne contient pas de motifs suffisants pour remettre en question le bien-fondé du règlement numéro R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec, dont je recommande l'approbation par la ministre.

7. CONCLUSION

En raison du court délai qui m'était imparti pour effectuer mon analyse, j'ai apprécié la diligence avec laquelle les deux municipalités ont répondu à mon invitation à les rencontrer pour me présenter leur argumentation et me fournir leurs documents.

J'espère que mon rapport sera utile à la ministre dans sa prise de décision relative à l'approbation du règlement numéro R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec.



PIERRE DELISLE, ing., F.AdM.A.
Mandataire

Québec, le 10 mars 2006

À une séance spéciale tenue mercredi le 29 décembre 2005, à 08h00, au lieu ordinaire des réunions du Conseil et où étaient présents le maire et tous les conseillers. 17 heures 30.

« DROIT D'OPPOSITION À L'ADOPTION DU BUDGET D'AGGLOMÉRATION

RÉSOLUTION NUMÉRO RVSAD-2005-053

ATTENDU la résolution du 21 décembre 2005 donnant le mandat au maire de demander le report de l'adoption du budget d'agglomération dans l'intérêt des citoyens de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et d'autres considérations;

ATTENDU QUE le conseil d'agglomération n'a pas tenu compte de la position du conseil municipal de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures relatif au budget d'agglomération;

ATTENDU QUE ladite opposition est basée sur des éléments fondamentaux quant au partage des coûts reliés au fonctionnement de l'agglomération;

ATTENDU QUE le conseil municipal prétend à juste titre que l'adoption dudit budget affecte grandement les contribuables locaux;

ATTENDU QUE la Ville centre n'a pas respecté les ratios pour les dépenses d'agglomération déterminés, entendus et choisis par le comité de transition et pour lesquels la Ville de Québec a contribué à la détermination;

ATTENDU QUE la Ville centre a ignoré les demandes de révision des coûts présentés par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures;

ATTENDU QUE ce non respect des ratios établis affecte le taux global de taxation des villes liées;

ATTENDU QUE l'article 115 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomération P.L. no 75 (2004 chapitre 29) autorise la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures à faire connaître à la ministre des Affaires municipales et des régions son opposition relative à l'adoption du budget d'agglomération;

II EST PROPOSÉ PAR : Mme Lise Lortie, conseillère no 3

APPUYÉ PAR : M. Denis Côté, conseiller no 1

ET RÉSOLU par le conseil municipal de Saint-Augustin-de-Desmaures :

De présenter à la ministre, en application de l'article 115 de la législation précitée, son opposition formelle à l'adoption du budget d'agglomération.

De transmettre simultanément et dans le même délai une copie vidimée de la résolution par laquelle cette opposition est formulée à la ministre et à chaque autre municipalité liée notamment Québec et L'Ancienne-Lorette. Les documents, annexes, notes argumentaires nécessaires sont joints à la présente dans le cadre de la présentation à la ministre. »

LA RÉPARTITION DES REVENUS, AUTRES QUE CEUX DE TAXATION, ENTRE L'AGGLOMÉRATION ET LE LOCAL POUR LE BUDGET 2006 DE LA VILLE DE QUÉBEC TIENT COMPTE DES PRINCIPES ET DES ÉLÉMENTS SUIVANTS:

▪ **Répartition telle que définie par la Loi en fonction des dépenses**

Les revenus découlant des dépenses d'agglomération aux chapitres de la sécurité publique, de l'assainissement des eaux, du traitement des eaux usées, de la cour municipale, du développement économique et des matières résiduelles notamment ont été considérés comme des revenus d'agglomération (ex : facturation aux compagnies d'assurances pour le Commissariat aux incendies, vente de vapeur à Stadacona, revenus et subventions de l'Office du tourisme et de la cour municipale, redevances sur les matières résiduelles en fonction des lois 102 et 130, revenus provenant du service d'urgence 911, etc.).

▪ **Répartition de certains revenus en fonction des dépenses d'agglomération et des dépenses locales**

Certains revenus ont été répartis en fonction des dépenses. Il s'agit, à titre d'exemple, des revenus provenant de salaires récupérés, transfert conditionnel sur service de dette en fonction de la répartition du service de dette, etc.

▪ **Répartition en fonction de certains articles très précis de la Loi**

La répartition de certains revenus a été spécifiée dans certains articles de la Loi. Il s'agit notamment des revenus reliés à certains équipements d'agglomération définis par la Loi, des revenus provenant des surplus accumulés de la Ville et des revenus provenant des contraventions aux règlements de circulation et autres.

▪ **Répartition en fonction d'informations fournies par le ministère des Affaires Municipales et des Régions et convenue avec le Comité de transition**

Transferts reliés au pacte fiscal conclu entre le Gouvernement du Québec et les municipalités et subventions reliées aux droits sur les divertissements et à la Capitale nationale.