

**AVIS ET RECOMMANDATION RELATIFS
À L'EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU
RÈGLEMENT NUMÉRO R.A.V.Q. 7 DU CONSEIL
D'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC
EN REGARD DE L'OPPOSITION FORMULÉE
PAR LA VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE
DANS SA RÉOLUTION NUMÉRO R. 06-01**

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

**Pierre Delisle
Mandataire**

Février 2006

**EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RÈGLEMENT NUMÉRO R.A.V.Q. 7
DU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION DE QUÉBEC
EN REGARD DE L'OPPOSITION FORMULÉE PAR LA VILLE DE
L'ANCIENNE-LORETTE DANS SA RÉOLUTION NUMÉRO R. 06-01**

1. MANDAT

Le 6 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 24 février 2006, un rapport contenant son avis et ses recommandations quant à l'opposition à l'égard du bien-fondé du règlement no R.A.V.Q. 7 de la Ville de Québec que m'a communiquée, par sa résolution no R. 06-01, adoptée le 6 janvier 2006, le conseil de la Ville de L'Ancienne-Lorette. »

Le 7 février, je recevais du sous-ministre, monsieur Jean-Paul Beaulieu, une lettre en date du 6 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 transmettre, d'ici le 24 février 2006, un rapport contenant son avis et ses recommandations quant à l'opposition à l'égard du bien-fondé du règlement no R.A.V.Q. 7 de la Ville de Québec que lui a communiquée, par sa résolution no R. 06-01, adoptée le 6 janvier 2006, le conseil de la Ville de L'Ancienne-Lorette. (...)

Vous noterez que la ministre a exclu de votre examen le deuxième motif invoqué par la ville, à savoir l'inclusion souhaitée des rues Jules-Verne et Saint-Paul dans le réseau des voies de circulation qui constituent le réseau artériel. La liste initiale de ces voies, établie par le décret d'agglomération, n'est pas assujettie au droit d'opposition. Seules les modifications apportées par la Ville de Québec à cette liste le sont. (...) »

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 7 février, je convoquais les représentants de la Ville de L'Ancienne-Lorette 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.

Pour réaliser mon mandat, j'ai d'abord pris connaissance des documents pertinents, ce qui m'a permis de mieux saisir les enjeux, en préparation pour les rencontres avec les représentants des deux villes.

Lors de rencontres formelles tenues le 13 février, j'ai voulu obtenir de la Ville de L'Ancienne-Lorette des précisions sur la façon dont elle aurait établi le pourcentage qu'elle conteste, ainsi que sur les revenus additionnels d'agglomération qu'elle aurait voulu retrouver au budget. Ce sont là les deux aspects que je dois étudier dans le cadre du présent mandat.

Dans le même esprit, j'ai voulu obtenir de la Ville de Québec les critères et les bases de calcul qui lui ont permis d'établir ses répartitions, ainsi que des explications eu égard à la différence entre ses chiffres et ceux du Comité de transition de l'agglomération de Québec (Le Comité de transition).

3. MOTIFS D'OPPOSITION DE LA VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE

La résolution R. 06-01 de la Ville de L'Ancienne-Lorette, adoptée le 6 janvier 2006 apparaît en ANNEXE 1 (page 14).

La Ville fonde son opposition sur les articles suivants de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales* (L.Q. 2004, c. 29) :

« **Art. 65.** Les dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences. »

« **Art. 71.** Les revenus de la municipalité centrale qui sont produits par l'exercice d'une compétence d'agglomération doivent être affectés au financement des dépenses faites dans cet exercice. »

« **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. »

Les raisons mentionnées dans sa résolution par la Ville de L'Ancienne-Lorette pour s'opposer au règlement numéro R.A.V.Q. 7 sont les suivantes :

« La Ville de Québec n'est pas justifiée de prendre, pour la préparation de son budget 2006, pour les dépenses d'agglomération, un pourcentage différent (52,39 %) de celui établi par le Comité de transition dans son rapport du 29 septembre 2005 (49,93 %);

Les rues Jules-Verne et Saint-Paul doivent être reconnues comme faisant partie du réseau artériel du territoire de la Ville de L'Ancienne-Lorette;

Le budget de la Ville de Québec n'inclut pas, dans les revenus d'agglomération, des revenus qui deviennent ainsi exclus du financement des dépenses d'agglomération selon l'article 71 de la « Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations » et de toute autre disposition pertinente; sans limiter la généralité de ce qui précède, il s'agit, à titre d'exemple, de revenus ou compensations analogues aux droits sur les divertissements, vente de billets, taxes et compensations sur des immeubles situés en bordure des grandes artères de l'agglomération, etc.. »

Pour la rencontre du lundi 13 février en avant-midi, les représentants de la Ville de L'Ancienne-Lorette qui ont répondu à ma convocation sont : monsieur Émile Loranger, maire, monsieur André Pelchat, directeur général, M^e Claude Deschênes, greffier, et M^e Roger Pothier, avocat. Le but de cette rencontre était de permettre à la Ville de L'Ancienne-Lorette d'apporter certaines précisions à son argumentation et de déposer une documentation additionnelle.

D'entrée de jeu, M^e Pothier a souligné que sa présentation serait brève, compte tenu du peu de renseignements qu'il disait avoir pu obtenir de la Ville de Québec relativement au budget d'agglomération qu'elle a préparé pour l'année 2006. La demande de documentation qui aurait été formulée à la Ville de Québec portait principalement sur les critères de fixation du partage des dépenses mixtes.

La majeure partie de l'argumentation de M^e Pothier a porté sur le pourcentage des dépenses d'agglomération qui sont imposées à la Ville de L'Ancienne-Lorette.

Ainsi, en référant aux articles 33 et 34 et aux annexes 2 et 3 du décret 1211-05 concernant l'agglomération de Québec, la Ville de L'Ancienne-Lorette dénonce le partage des dépenses reliées au réseau artériel de voirie et au réseau d'aqueduc et d'égouts qui s'y rattache, parce qu'il ne correspondrait pas à ce que le Comité de transition avait soumis.

Selon elle, la Ville de Québec a estimé que tout ce qui est en dessous du réseau artériel de voirie est de nature d'agglomération et elle a réparti les coûts d'entretien des rues selon la superficie, alors que c'est selon la longueur des conduites qu'elle l'a fait pour l'entretien du réseau d'aqueduc et d'égouts.

Selon le maire Loranger, les coûts reliés à l'entretien de ce qu'il y a en dessous des rues sont beaucoup plus élevés que ceux qui sont rattachés à l'entretien et au déneigement de ces mêmes rues. Il soutient que la Ville de Québec a facturé sa ville au niveau de 19,7 % pour le réseau souterrain artériel, alors qu'il l'estime de l'ordre de 3 % ce qui, selon lui, pourrait représenter une différence de l'ordre de 50 à 60 millions de dollars. Il considère que le Comité de transition a fait la même erreur, mais dans des proportions moindres.

Si, selon le maire de l'Ancienne-Lorette, la Ville de Québec décidait l'an prochain de doubler son personnel affecté au réseau artériel, la facture pour les villes liées augmenterait sensiblement, sans qu'il y ait un réseau plus étendu ou mieux entretenu.

Les documents budgétaires préparés par la Ville de Québec fixent à 961,6 M \$ le budget d'agglomération et à 444,3 M \$ le budget local de la Ville de Québec, laissant ainsi 487,3 M \$ pour l'agglomération, soit une proportion de 52,3 %.

La Ville de L'Ancienne-Lorette s'explique mal l'écart entre ce taux (52,3 %) et celui qu'avait établi le Comité de transition quelques mois auparavant, soit 49,9 %, alors que, selon M^e Pothier, le Comité avait pu compter sur les informations fournies par les différents services de la Ville de Québec pour la préparation du budget.

La Ville de l'Ancienne-Lorette a présenté, sous forme de tableau, une analyse sommaire des dépenses d'agglomération (reproduit en ANNEXE 2, page 15). 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 L'Ancienne-Lorette 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. Bien qu'elle ne conteste pas la nature collective de ces équipements, la Ville de L'Ancienne-Lorette affirme ne pas disposer des informations nécessaires pour être en mesure de vérifier si on a inscrit au

budget d'agglomération 2006 tous les revenus et les subventions applicables à ces équipements.

En conclusion, la Ville de L'Ancienne-Lorette a rappelé que c'est le 22 décembre 2005 qu'elle a demandé à la Ville de Québec de lui fournir diverses informations, dont le mode d'établissement des critères sur lesquels elle s'est basée pour établir les répartitions budgétaires entre la proximité et l'agglomération. N'ayant toujours pas reçu les documents demandés, l'avocat de la ville se demande s'ils existent vraiment.

Somme toute, l'opposition de la Ville de L'Ancienne-Lorette s'appuie, pour l'essentiel, sur les questions budgétaires reliées au réseau artériel de voirie, et plus particulièrement le réseau d'aqueduc et d'égouts qui s'y rattache, ainsi que sur le mode d'établissement des revenus générés par les équipements à caractère collectif.

La Ville de L'Ancienne-Lorette déplore le manque de transparence de la Ville de Québec. 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.

Selon le maire, la notion d'agglomération est beaucoup trop lourde pour seulement trois villes et on peut déjà s'attendre à ce que tout ce qui s'y rattache, tant le partage des responsabilités que les coûts, résultera en une situation très difficile à vivre.

En conclusion, M^e Pothier a rappelé qu'il aurait pu faire des représentations plus adéquates au nom de la Ville de L'Ancienne-Lorette, s'il avait pu mettre la main sur des documents plus complets.

Par ailleurs, ce n'est qu'à la toute fin de mon mandat, soit le 22 février, que j'ai reçu copie de la résolution numéro R. 40-06 que la Ville de L'Ancienne-Lorette a adoptée le 17 février 2006, dans le but de préciser ses motifs d'opposition pour y ajouter notamment l'affectation au budget d'agglomération des dépenses relatives au réseau d'aqueduc et d'égouts.

4. POSITION DE LA VILLE DE QUÉBEC

Pour la rencontre du lundi 13 février 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 Guy Martineau, directeur de la division des revenus, monsieur Clément Guay, directeur de la division du budget, et M^e Nicolas Paradis, avocat au service des affaires juridiques.

À cette occasion, la Ville de Québec m'a remis un document contenant le sommaire des prévisions budgétaires d'agglomération pour 2006. En annexe, on y retrouve divers tableaux relatifs aux bases de répartition utilisées pour divers postes. Il s'agit notamment des frais d'administration pour la gestion des activités d'agglomération, des salaires par fonction, du réseau des voies de circulation et du réseau de l'aqueduc et des égouts, des budgets des dépôts à neige, de l'ingénierie, des immeubles, des équipements motorisés, des subventions culturelles, ainsi que du fonds de roulement. J'ai transmis ce document à M^e Pothier.

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. L'exercice consistait alors à estimer ce qu'auraient été les budgets 2005 s'il y avait eu agglomération. C'est donc à partir des données du budget 2005 que l'évaluation et l'analyse des dépenses mixtes et des responsabilités d'agglomération ont été effectuées.

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.

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 estimé budgétaire *pro forma*.

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.

Les frais d'administration sont demeurés à 13,75 %, mais il y a eu d'importantes augmentations à des postes de dépenses 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, de telle sorte que le budget d'agglomération pour 2006 est d'environ 4 % supérieur au *pro forma* du Comité de transition.

Pour ce qui est des deux modes de calculs différents pour la voirie et le réseau d'aqueduc et d'égouts, la Ville de Québec explique que l'on ne peut répartir au kilomètre les dépenses d'entretien et de déneigement des rues. Elle soutient que les données seraient faussées parce que certaines rues artérielles comptent deux voies de circulation, alors que d'autres en ont quatre.

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.

Au sujet du manque de documentation allégué par la Ville de L'Ancienne-Lorette, la Ville de Québec soutient que toutes les informations requises, tant au niveau des revenus que des dépenses, ont été fournies aux deux villes liées le 9 décembre 2005. Elle rappelle que 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 le 21 décembre, en vue de la réunion du 22 décembre du Conseil d'agglomération.

Par ailleurs, la ville soutient que les revenus autonomes, comme par exemple la vente de vapeur, ont été pris en compte avant que ne soit établi, par différence, le niveau de taxation. J'ai reçu de la Ville de Québec un chiffrier détaillant le détail des postes comptables de revenus, ainsi qu'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.

Ce document, reproduit en ANNEXE 3 (page 16), précise les différentes approches utilisées, selon les différents modes de répartition retenus par la Ville de Québec et le Comité de transition. J'ai transmis ces documents à M^e Pothier.

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. Ainsi, la Ville de L'Ancienne-Lorette formule une opposition au règlement R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec concernant l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice

financier 2006. Ce règlement est prévu à l'article 85 de la Loi 75 et il est assujéti au droit d'opposition.

J'ai essentiellement centré mon analyse sur les éléments inclus dans la résolution R. 06-01 de la Ville de L'Ancienne-Lorette et je m'en suis tenu à l'argumentation et aux documents qu'elle m'a soumise dans le cadre d'une rencontre formelle.

Je n'avais pas pour mandat de faire un examen complet de l'ensemble des aspects du règlement ni de refaire l'exercice budgétaire qui a été mené à l'été 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 L'Ancienne-Lorette.

Ce n'est que le 14 février, soit bien après le délai prévu à la Loi, que la Ville de L'Ancienne-Lorette adoptait une nouvelle résolution (numéro R.40-06) à l'effet d'ajouter à ses motifs d'opposition l'affectation au budget d'agglomération des dépenses relatives au réseau d'aqueduc et d'égouts qu'elle considère de nature plus locale.

Mon analyse m'a amené à considérer les bases de calcul sur lesquelles la Ville de Québec s'est fondée pour établir les ratios et les montants en relation avec les motifs soulevés dans l'opposition de la Ville de L'Ancienne-Lorette.

Le premier motif d'opposition invoqué a trait à la répartition des dépenses de la Ville de Québec entre son budget d'agglomération et son budget de proximité. La Ville de L'Ancienne-Lorette soumet que la Ville de Québec n'était pas justifiée d'utiliser un pourcentage différent de celui établi par le Comité de transition pour les dépenses d'agglomération.

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 à cette date, soit à l'été 2005. La Ville de L'Ancienne-Lorette 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, consistait à estimer ce qu'auraient été les budgets 2005 s'il y avait eu agglomération. C'est donc à partir des données du budget 2005 que l'évaluation et l'analyse des dépenses mixtes et des responsabilités d'agglomération ont été effectuées.

Il ne s'agissait donc pas de faire des prévisions budgétaires définitives pour 2006, mais plutôt de simuler un budget *pro forma* avec l'existence de

l'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 2006 d'agglomération est d'environ 4 % supérieur au *pro forma* 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 est le reflet fidèle de celui qu'avait estimé le Comité de transition en septembre 2005.

Le deuxième motif d'opposition mentionné par la Ville de L'Ancienne-Lorette a trait à l'inclusion souhaitée par la ville de deux rues (Jules-Verne et Saint-Paul) dans le réseau des voies de circulation qui constituent le réseau artériel. Ces voies n'ont pas été retenues dans le décret d'agglomération.

Or, la liste initiale de ces voies n'est pas assujettie au droit d'opposition. Seules les modifications apportées par le Conseil d'agglomération à la liste initiale prévue au décret d'agglomération sont assujetties à ce droit, même si cette liste a un impact sur le règlement d'imposition des taxes qui fait l'objet d'une opposition.

C'est sans doute pour cette raison que la ministre a exclu ce deuxième motif de mon examen.

Le troisième motif d'opposition a trait à la répartition des revenus de la Ville de Québec entre son budget d'agglomération et son budget de proximité. Selon la Ville de L'Ancienne-Lorette, certains types de revenus qu'on identifie, à titre d'exemple, comme des « *revenus ou compensations analogues aux droits sur les divertissements, vente de billets, taxes et compensations sur des immeubles situés en bordure des grandes artères de l'agglomération, etc.* » ne figureraient pas au budget d'agglomération.

Bien que la Ville de L'Ancienne-Lorette n'ait pas fourni beaucoup de précisions sur cet aspect de son opposition, j'ai demandé à la Ville de Québec des explications sur les modes de répartition des revenus. J'ai reçu de la ville le détail des postes comptables de revenus, ainsi qu'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 3, page 15).

Les informations contenues dans ces 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 L'Ancienne-Lorette 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 présenté le 9 décembre 2005 aux deux villes liées une documentation de soutien 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.

Il se peut que la Ville de L'Ancienne-Lorette n'ait pas eu accès à tous les documents dont elle estimait avoir besoin, mais M^e Pothier a eu de la difficulté à

en préciser la nature exacte, se demandant même si certains d'entre eux existaient vraiment. Par contre, les documents qui m'ont été remis par la Ville de Québec sont datés du 19 décembre 2005 et ils auraient été fournis aux villes défusionnées le 21 décembre 2005.

Puisque, selon la Ville de L'Ancienne-Lorette, il y a eu une étroite collaboration entre le Comité de transition et la Ville de Québec, celle-ci n'avait certainement 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 L'Ancienne-Lorette.

* * *

Je ne peux passer sous silence le fait qu'une bonne partie de l'argumentation de la Ville de L'Ancienne-Lorette porte sur la répartition des coûts reliés à l'entretien du réseau artériel d'aqueduc et d'égouts. Or, la nature de mon mandat, ainsi que le délai qui m'a été donné pour le remplir, ne me permettaient pas d'évaluer l'à propos des prétentions de la Ville de L'Ancienne-Lorette relativement au partage des dépenses reliées réseau artériel souterrain.

Sans vouloir minimiser l'importance de cet aspect pour la Ville de L'Ancienne-Lorette, j'estime qu'il ne me revenait pas, dans le cadre de la présente analyse, de traiter de motifs autres que ceux que contient la résolution à l'origine de l'opposition, ni d'évaluer les questions de légalité ou d'opportunité. M^e Pothier a d'ailleurs mentionné la possibilité pour la Ville de L'Ancienne-Lorette de s'adresser aux tribunaux pour faire valoir ses droits en cette matière.

Il n'appartient pas à la ministre ou à son mandataire de faire une enquête générale visant à trouver des failles dans le budget de la municipalité centrale. C'est la ville liée qui doit baser son opposition sur des éléments précis du budget de la municipalité centrale et présenter les arguments à l'effet que la répartition budgétaire serait inadéquate.

À mon avis, toute contestation, par une municipalité liée, du budget d'agglomération de la municipalité centrale devrait être précise en regard des éléments de dépenses et de revenus dont la répartition serait inadéquate. Il appartient à la municipalité qui fait valoir un droit d'opposition d'indiquer à la ministre, en regard du partage des compétences prévues à la loi et des modalités du décret d'agglomération, quelles dépenses devraient être comptabilisées au budget de proximité de la municipalité centrale plutôt qu'à son budget d'agglomération ou quels revenus additionnels devraient être comptabilisés à son budget d'agglomération.

À cet égard, je constate qu'il n'a pas été possible pour la Ville de L'Ancienne-Lorette de fournir toutes les précisions requises pour véritablement mettre en doute le bien-fondé de l'ensemble du règlement numéro R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec.

6. RECOMMANDATION

À titre de mandataire, je devais formuler une recommandation sur le bien-fondé du règlement sous étude, en regard de l'opposition formulée par la Ville de L'Ancienne-Lorette dans sa résolution numéro R. 06-01. Ma recommandation est donc 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 cette opposition, de manière à pouvoir en évaluer le poids et la pertinence, après avoir donné à la Ville de L'Ancienne-Lorette l'occasion de me présenter son point de vue complet et d'étayer les motifs de son opposition contenus dans sa résolution et de me fournir les pièces justificatives.

J'ai également rencontré les représentants de la Ville de Québec et j'ai alors obtenu des réponses aux questions que je me posais sur les motifs invoqués et ce, après avoir pris connaissance du dossier et avoir rencontré les représentants de la Ville de L'Ancienne-Lorette le même jour.

Après avoir parcouru l'ensemble des documents présentés et analysé les divers arguments soumis en appui à la résolution d'opposition numéro R.06-01, 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 L'Ancienne-Lorette, formulée par sa résolution numéro R. 06-01, 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

La Loi accorde à une municipalité liée de l'agglomération le droit de formuler à la ministre son opposition à l'égard d'un règlement. La Ville de L'Ancienne-Lorette s'est prévaluée de ce droit et elle l'a fait selon les règles établies.

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.

*

*

*

Il y a de fortes chances que la ministre reçoive plusieurs autres oppositions de la part des villes liées, puisqu'il a 15 types de règlements relevant d'un Conseil d'agglomération qui sont assujettis à ce droit.

Sans pouvoir affirmer que la Ville de Québec n'a pas répondu adéquatement aux demandes de la Ville de L'Ancienne-Lorette, je crois que celle-ci était légitimée de vouloir accéder, dans un délai raisonnable, à toute l'information qu'elle estimait pertinente.

Par souci de transparence et pour éviter de trop nombreux recours au droit d'opposition, je crois qu'il faudrait trouver un moyen d'exiger qu'à l'intérieur d'un délai raisonnable, préalablement à la présentation pour approbation par le Conseil d'agglomération de tout projet de règlement sujet à opposition d'une ville liée, la ville centre soit tenue de fournir toute la documentation nécessaire à la bonne compréhension du bien-fondé du règlement et qu'ainsi, elle puisse répondre, avant l'adoption du règlement, à toutes les questions qui pourraient être soulevées.

Si la documentation complète était obligatoirement rendue disponible plus tôt dans le processus, le Conseil d'agglomération serait en mesure de prendre une décision encore plus éclairée et les villes liées n'auraient pas à revenir à la charge, ce qui pourrait réduire la frustration et peut-être même diminuer le nombre d'oppositions sur le bien-fondé des règlements.



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

Québec, le 23 février 2006

ANNEXE 1

Extrait du procès-verbal d'une réunion spéciale du Conseil municipal, tenue à l'hôtel de Ville de L'Ancienne-Lorette, le 6 janvier 2006, à 17 heures 30.

**R. 06-01 OPPOSITION DE LA VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE - RÈGLEMENT R.A.V.Q. 7
SELON L'ARTICLE 115 DE LA LOI SUR L'EXERCICE DE CERTAINES
COMPÉTENCES MUNICIPALES (L.R.Q. c.E-20.001)**

CONSIDÉRANT l'adoption, le 22 décembre 2005, par le Conseil d'agglomération de Québec, du règlement R.A.V.Q. 7 sur « *L'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier de 2006* »;

CONSIDÉRANT que ce règlement prévu à l'article 65 de la « *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* » peut faire l'objet d'une opposition selon l'article 115 de cette même loi;

CONSIDÉRANT que la Ville de L'Ancienne-Lorette juge opportun de s'opposer à ce règlement, notamment pour les raisons suivantes :

- La Ville de Québec n'est pas justifiée de prendre, pour la préparation de son budget 2006, pour les dépenses d'agglomération, un pourcentage différent (52,39 %) de celui établi par le Comité de transition dans son rapport du 29 septembre 2005 (49,93 %);
- Les rues Jules-Verne et Saint-Paul doivent être reconnues comme faisant partie du réseau artériel du territoire de la Ville de L'Ancienne-Lorette;
- Le budget de la Ville de Québec n'inclut pas, dans les revenus d'agglomération, des revenus qui deviennent ainsi exclus du financement des dépenses d'agglomération selon l'article 71 de la « *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* » et de toute autre disposition pertinente; sans limiter la généralité de ce qui précède, il s'agit, à titre d'exemple, de revenus ou compensations analogues aux droits sur les divertissements, vente de billets, taxes et compensations sur des immeubles situés en bordure des grandes artères de l'agglomération, etc.;

EN CONSÉQUENCE, il est résolu à l'unanimité :

QUE la Ville de L'Ancienne-Lorette s'oppose au règlement R.A.V.Q. 7 du Conseil d'agglomération de Québec auprès de la ministre des Affaires municipales et des Régions selon l'article 115 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*;

QUE copie vidimée de cette résolution soit transmise au ministre, à la Ville de Québec et à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ

Copie certifiée conforme, le 6 janvier 2006

Analyse sommaire des dépenses - agglomération

	Ratio de la Ville		Ratio du Comité		Différence	
	Budget	%	Budget	%	\$	%
Déneigement	32 929 227 \$	23,50%	32 369 430 \$	21,80%	559 797 \$	1,70%
Entretien réseau des rues	52 679 315 \$	23,50%	51 783 767 \$	21,80%	895 548 \$	1,70%
Entretien réseau aqueduc et égouts	16 077 376 \$	19,70%	15 852 293 \$	18,30%	225 083 \$	1,40%
Ingénierie	12 418 577 \$	38,00%	12 418 577 \$	38,00%	0 \$	0,00%
Gestion des immeubles	50 029 006 \$	39,20%	50 929 528 \$	41,00%	-900 522 \$	-1,80%
Gestion des équipements motorisés	31 383 740 \$	65,20%	25 223 112 \$	45,57%	6 160 628 \$	19,63%
	195 517 241 \$		188 576 706 \$		6 940 535 \$	

Impact VSA
Impact AL

251 726 \$

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.