

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

**Rapport à la ministre des Affaires municipales
et de la Métropole, madame Louise Harel,
sur les équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA)
à caractère supralocal situés sur le territoire des
Municipalités de Chertsey et de Saint-Donat**

Dossier CM-55734

Août 2001

TABLE DES MATIÈRES

1.	LE MANDAT.....	1
	1.1 La politique gouvernementale et l'encadrement législatif.....	1
	1.2 Les critères.....	4
	1.3 Les définitions.....	6
	1.4 Les modes de partage.....	9
	1.5 Le cheminement.....	10
2.	L'ÉTUDE DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'ÉQUIPEMENTS, D'INFRASTRUCTURES, DE SERVICES ET D'ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL.....	11
	2.1 La demande de la Municipalité de Saint-Donat.....	11
	2.2 La demande de la Municipalité de Chertsey.....	13
3.	LA RÉPONSE DES MUNICIPALITÉS CONTRIBUTRICES.....	17
4.	L'ANALYSE ET L'ÉTUDE DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'ÉQUIPEMENTS, D'INFRASTRUCTURES, DE SERVICES ET D'ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL.....	19
	LA CONCLUSION	23
	LES REMERCIEMENTS	24

1. LE MANDAT

Le 2 février 2001, la Commission municipale recevait de madame la ministre Louise Harel le mandat, conformément à l'article 24.6 de la *Loi sur la Commission municipale*, de faire une étude sur le caractère local ou supralocal de certains équipements situés sur le territoire des municipalités de Chertsey et de Saint-Donat.

Conformément aux dispositions de la *Loi sur la Commission municipale*, les commissaires Me Pierre-D. Girard et Me Pierre Lorrain ont été désignés par le président de la Commission, pour faire cette étude.

1.1 La politique gouvernementale et l'encadrement législatif

En 1997, le ministre des Affaires municipales, monsieur Rémi Trudel, dans son document « *La politique de consolidation des communautés locales* » mentionne que « le regroupement municipal et la consolidation des communautés locales doivent être considérés comme des moyens de tendre vers des objectifs qu'il faut rechercher en matière d'organisation municipale, c'est-à-dire l'efficacité, l'efficience et l'équité ». Les objectifs poursuivis par le ministre Trudel étaient les suivants :

- améliorer la capacité financière et administrative des municipalités;
- viser un meilleur partage des ressources et des coûts;
- favoriser une utilisation optimale des ressources du milieu et du gouvernement;

- appuyer les efforts de développement économique et de prise en charge auxquels les a conviés le gouvernement.

Également, madame la ministre Louise Harel dans son livre blanc « *La réorganisation du secteur municipal* » mentionne au chapitre 6 les objectifs qu'elle vise dans le cadre de la réorganisation municipale :

- une vision commune du devenir des collectivités se caractérisant par la nécessité de constituer des pôles socio-économiques forts, la création d'unités d'action et l'émergence d'agglomérations constituant des ensembles cohérents;
- un secteur municipal plus efficace permettant un allègement et une meilleure répartition du fardeau fiscal.

Dans ce document, madame la ministre Harel identifie, entre autres, une problématique générale de l'organisation du secteur municipal se manifestant notamment par la fragmentation des municipalités locales et par les limites de la collaboration intermunicipale.

La loi adoptée en juin dernier sous le nom de « *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives* » (2000, chapitre 27) s'inscrit dans un esprit d'équité fiscale afin de fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal.

C'est pourquoi l'article 12 de la loi citée précédemment imposait aux municipalités régionales de comté l'obligation suivante :

« 12. Au plus tard le 30 septembre 2000, toute municipalité régionale de comté doit transmettre au ministre des Affaires municipales et de la Métropole une liste des équipements, infrastructures, services et activités qui remplissent les conditions suivantes :

- 1° ils sont situés, fournis et exercées le 1^{er} septembre 2000 sur son territoire;
- 2° ils ont, à son avis, un caractère supralocal au sens de la section IV.1 de la Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chapitre C-35) édictée par l'article 8;
- 3° ils doivent faire l'objet d'une mise en commun à l'échelle de son territoire.

La municipalité régionale de comté doit joindre à cette liste un document proposant des règles relatives à la gestion des équipements, infrastructures, services ou activités mentionnés dans la liste, au financement des dépenses qui leur sont liées ou au partage des revenus qu'ils produisent.

Dans le cas d'un équipement ou d'une infrastructure visé à l'article 24.17 de la Loi sur la Commission municipale édicté par l'article 8, le document doit proposer des règles relatives à la compensation du manque à gagner visé à cet article 24.17.

Le ministre peut, à la demande d'une municipalité régionale de comté, lui accorder un délai additionnel. »

La MRC de Matawinie a effectivement complété et transmis une liste des équipements à caractère supralocal situés sur son territoire ainsi que des règles relatives à leur gestion. Cependant, les Municipalités de Chertsey et de Saint-Donat ont exprimé leur désaccord et ont demandé l'intervention de la Commission, tel que le prévoit l'article 24.6 de la *Loi sur la Commission municipale* :

« 24.6 Le ministre peut, si demande lui en est faite par une municipalité locale à qui appartient un équipement qu'elle estime avoir un caractère supralocal, demander à la Commission de faire une étude visant à déterminer, notamment, le caractère local ou supralocal de cet équipement.

Une municipalité locale peut faire la demande au ministre lorsqu'un tel équipement appartient à un de ses mandataires.

S'il estime que l'intervention de la Commission peut s'avérer utile pour régler un différend portant sur le caractère local ou supralocal d'un équipement, sur la gestion d'un équipement supralocal, sur le financement des dépenses liées à celui-ci ou sur le partage des revenus qu'il produit, le ministre peut, de son propre chef, demander à la Commission de faire l'étude prévue au premier alinéa. »

1.2 Les critères

Les critères auxquels la Commission a fait appel pour conclure « **qu'il peut être approprié** » en vertu de l'article 24.5 de recommander, à l'égard d'un équipement que l'on désire faire reconnaître comme étant supralocal, l'une ou plusieurs des propositions suivantes sont :

- 1° soit qu'un organisme municipal autre que son propriétaire gère l'équipement;
- 2° soit que plusieurs municipalités locales financent les dépenses qui sont liées à l'équipement;
- 3° soit que plusieurs municipalités locales se partagent les revenus que l'équipement produit.

La Commission analyse chacun des cas présentés selon les critères suivants :

- La gestion ou le financement de l'équipement est déjà assumé par plus d'une municipalité

Il s'agit de reconnaître l'existence d'une entente intermunicipale, de la renforcer, de l'établir sur des bases solides et des règles de partage équitables.

Il peut aussi s'agir d'étendre à d'autres municipalités la responsabilité financière de l'équipement parce que ce dernier correspond à des objectifs régionaux, que son existence est désirée par la communauté ou fait l'objet d'un consensus.

➤ La notoriété de l'équipement ou de l'activité

Il faut déterminer la capacité de l'équipement à attirer des clientèles de l'extérieur de la municipalité propriétaire.

➤ La spécialisation de l'équipement

Il n'y a généralement qu'un seul équipement de ce type sur le territoire d'une MRC.

➤ L'unicité et l'originalité d'un site

À cause de l'étroitesse du marché, il ne peut y avoir d'autres équipements de ce genre sur le territoire d'une MRC.

➤ Le rayonnement de l'équipement, du service ou de l'activité

L'équipement a un effet structurant pour un territoire couvrant plus d'une municipalité et génère des retombées économiques sur l'ensemble de ce territoire.

➤ La nécessité de coordination d'un équipement ou d'un service sur le territoire de plus d'une municipalité

L'équipement dessert ou le service est rendu sur le territoire de plus d'une municipalité et il est important que les municipalités concernées se concertent

dans la recherche d'une plus grande efficacité des services à rendre à la population.

1.3 Les définitions

Aux fins de la présente analyse, la Commission précise qu'elle a retenu les définitions et interprétations suivantes relativement aux articles de loi applicables ainsi qu'aux divers critères et conditions devant s'appliquer.

La propriété :

Sur la notion de propriété ou d'appartenance d'un équipement, d'un infrastructure, d'un service et d'une activité, la loi précise que pour avoir un caractère supralocal, un équipement ou une infrastructure doit appartenir à une municipalité locale ou à un mandataire de celle-ci. De même, afin d'être reconnu, un service doit être fourni ou une activité exercée par une municipalité locale ou par un mandataire de celle-ci.

Toutefois, si un tel service est fourni ou si une telle activité est exercée relativement à un événement, celui-ci peut être organisé par un tiers, ce qui implique qu'il n'est pas nécessaire que cet événement soit organisé par une municipalité locale ou un mandataire de celle-ci.

Ainsi donc, une subvention discrétionnaire offerte pour la tenue d'un événement par une municipalité locale à un tiers n'agissant pas à titre de mandataire de celle-ci n'entre pas dans les critères de la loi. Par contre, un service directement fourni ou une activité exercée par une municipalité locale à l'occasion de la tenue d'un tel événement, pourrait être reconnu si ce dernier revêt un caractère supralocal.

La notion de mandataire :

Le mandataire d'une municipalité est celui qui est chargé par celle-ci d'agir en son nom et de défendre ses intérêts; il exerce les responsabilités que la municipalité lui confie et il engage cette dernière. Le mandataire est soumis au contrôle de la municipalité et il doit lui rendre compte; ce contrôle peut s'exercer par la nomination d'administrateurs ou le contrôle du budget.

Voici, par ailleurs, comment un organisme mandataire est défini à l'article 604.6 de la *Loi sur les cités et villes* : « *tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité, dont le budget est adopté par celle-ci ou dont le financement est assuré pour plus de la moitié par celle-ci* ».

Le bénéfice :

La loi précise que, pour avoir un caractère supralocal, les ÉISA doivent bénéficier aux citoyens et contribuables de plus d'une municipalité locale. Le choix du mot bénéfice, qui signifie avantage, bienfait tiré de quelque chose, indique la volonté du législateur de cibler les ÉISA dont la présence constitue un avantage, non seulement pour les contribuables des municipalités concernées, mais aussi pour leurs citoyens.

Bénéficiaire d'un ÉISA, c'est donc davantage que simplement y avoir accès ou avoir la possibilité de l'utiliser.

Un organisme municipal :

Les notions de « mandataire de la municipalité » et d' « organisme municipal » sont assez semblables. On peut considérer comme organisme municipal tout organisme qui répond à au moins un des critères suivants :

- un organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité (ex. : un OMH);
- un organisme dont le conseil est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité ou encore de membres provenant de plusieurs conseils municipaux (ex. : une régie intermunicipale);
- un organisme dont le budget est adopté par une municipalité ou plusieurs municipalités ou dont le financement est assuré pour plus de la moitié par les apports municipaux.

Un service ou une activité :

Pour considérer un service ou une activité à caractère supralocal, la Commission estime que sa prestation doit être assurée par une municipalité locale ou par son mandataire, c'est-à-dire que ce doit être l'un d'eux qui l'offre, le rend ou l'organise avec ses propres ressources.

Toutefois, comme le précise l'article 24.16 de la *Loi sur la Commission municipale*, ce service peut aussi être offert ou cette activité exercée relativement à un événement, même si ce dernier est organisé par un tiers. C'est le cas lorsqu'une municipalité offre des services spéciaux de sécurité ou d'entretien à l'occasion d'un événement à caractère régional, tel un festival, organisé par une corporation indépendante.

1.4 Les modes de partage

La Commission considère différents modes de partage des coûts des équipements à caractère supralocal :

- La richesse foncière uniformisée (RFU) : Ce mode permet d'atteindre une certaine équité entre les contribuables du fait que chacun d'entre eux est imposé selon la valeur de l'immeuble dont il est propriétaire. C'est le mode de répartition employé par la MRC pour partager les quotes-parts des municipalités locales. La RFU permet de comparer la richesse d'une municipalité avec une autre quant à ses possibilités de contribuer à un équipement à caractère supralocal. Dans le cas d'un équipement générant des retombées économiques, la Commission recommande généralement que le mode de répartition soit la RFU, alors que dans d'autres cas ce mode peut être jumelé à un autre.

- La population : Si la taxe foncière a été mise sur pied pour répondre à des besoins en service à la propriété, on doit reconnaître que depuis plusieurs années les municipalités doivent de plus en plus donner des services à la personne. C'est pourquoi, la Commission fait appel à ce mode de répartition dans les cas où des services sont mis à la disposition d'un bassin important de population. Il permet d'apporter un équilibre entre les municipalités dans le partage des coûts d'une infrastructure à caractère supralocal, généralement lorsqu'elle est associée à la RFU. En effet, la Commission a remarqué que ne tenir compte que de l'une ou l'autre de ces deux modes serait inéquitable, car la RFU et la population ne sont pas distribuées proportionnellement sur l'ensemble du territoire.

- Le nombre d'utilisateurs : La Commission fait appel à ces données pour analyser le caractère supralocal d'un équipement, mais aussi pour répartir une partie des coûts d'un équipement, généralement dans les cas où il s'agit

d'un équipement de sport ou de loisir. Ce mode est généralement jumelé à un autre; la Commission considère de plus qu'il permet une répartition efficace, lorsque l'on doit tenir compte de l'éloignement de certaines municipalités par rapport à l'endroit où se trouve l'équipement étudié plus que tout autre facteur d'atténuation ou formule de dégrèvement basé sur le kilométrage. La Commission a en effet remarqué que dans certains cas les citoyens des municipalités les plus éloignées ont tendance à moins participer aux activités que celles des municipalités plus rapprochées. La prise en compte de ce mode de partage assure une plus grande équité entre les municipalités. La Commission considère important que l'on tienne compte de la provenance de la clientèle concernant certains équipements afin d'établir le partage des coûts de ces services.

1.5 Le cheminement

La Commission a procédé à une séance d'information le 14 mars 2001, à la salle de la MRC de Matawinie, à Rawdon. Tous les maires de la MRC ainsi que leurs directeurs généraux ou leurs secrétaires-trésoriers avaient été conviés à cette rencontre. De plus, les maires de la Ville d'Estérel et de la Paroisse de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson étaient aussi invités à participer à cette rencontre d'information puisqu'ils étaient impliqués dans le présent dossier.

Toutes les municipalités étaient représentées lors de cette rencontre et la Commission a expliqué aux personnes présentes le processus mis en marche par les nouvelles dispositions législatives et la procédure qu'elle entendait suivre.

La Commission a fait part aux participants qu'elle souhaitait la plus grande transparence possible entre les parties et notamment la remise à la Commission de tous les documents, études et informations pouvant être utiles et pertinents à la préparation de son rapport.

Tel que le prévoit la loi, des avis publics ont paru dans le journal « L'Action » de Joliette du 11 mars 2001 pour informer la population, que toute personne intéressée peut, dans les trente jours suivant la publication de l'avis, faire connaître par écrit son opinion à la Commission. Toutes les municipalités impliquées ont été requises d'afficher ledit avis aux endroits habituels d'affichage de chacune d'entre elles.

La Commission municipale a reçu mandat de faire une étude visant à déterminer le caractère local ou supralocal des équipements mentionnés et situés sur le territoire des municipalité suivantes :

- Chertsey et Saint-Donat : La Régie intermunicipale de traitement
des déchets de Matawinie (R.I.T.D.M.).
- Chertsey : La Forêt Ouareau
Le Rang VI (vers l'Estérel)
Le chemin de l'Église (direction Est)

2. L'ÉTUDE DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'ÉQUIPEMENTS, D'INFRASTRUCTURES, DE SERVICES ET D'ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL

La municipalité régionale de comté de Matawinie a une superficie de 10 772, 22 kilomètres carrés et compte vingt-sept municipalités. La population totale de la MRC est de plus de 43 000 citoyens et les municipalités de Rawdon et de Saint-Félix-de-Valois représentent à elles seules près de 15 000 personnes.

Deux autres municipalités ont été impliquées dans le présent mandat par la demande de la municipalité de Chertsey concernant les routes. Il s'agit des municipalités d'Estérel et de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, membres de la MRC Les-Pays-d'en-Haut.

Deux municipalités ont soumis à la Commission des mémoires identifiant des équipements à caractère supralocal. Il s'agit des municipalités de Chertsey et de Saint-Donat.

2.1 La demande de la Municipalité de Saint-Donat

La municipalité informe la Commission que la Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie a été constituée aux termes d'une entente intermunicipale intervenue le 25 novembre 1987. Elle mentionne à la Commission que les municipalités de Rawdon, Chertsey et Saint-Donat sont liées à cette entente.

Cette entente vise essentiellement l'organisation, la construction, l'opération et l'administration d'un centre de traitement des déchets aux bénéfices des municipalités participantes. Il est à noter que cette entente prévoit les mécanismes d'adhésion d'une autre municipalité. L'usine de traitement de la Régie a été construite à Chertsey.

Enfin, au niveau de l'entente, le mode de répartition des dépenses en immobilisation ainsi que celui des coûts d'opération et d'administration entre les différentes municipalités sont établis.

La municipalité de Saint-Donat demande à la Commission que l'usine de traitement des matières résiduelles située à Chertsey, propriété de la Régie, soit incluse dans la liste des infrastructures à caractère supralocal de la MRC de Matawinie.

Dans une lettre du 31 mai 2001, la municipalité de Saint-Donat a confirmé au procureur du groupe des 13 municipalités sa position à l'effet qu'elle ne

demandait pas que les coûts de cet équipement soient partagés par d'autres municipalités que celles déjà engagées dans l'entente intermunicipale.

2.2 La demande de la Municipalité de Chertsey

La Municipalité de Chertsey soumet dans son mémoire quatre équipements qui devraient être considérés comme ayant un caractère supralocal :

- Le Centre de traitement des déchets de la Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie.

- La forêt Ouareau.

- Le Rang VI vers l'Estérel et le chemin de l'Église vers l'Est.

La municipalité invoque dans son mémoire que l'un des critères permettant de reconnaître le caractère supralocal d'un équipement comme le Centre de traitement des déchets, c'est « la gestion et/ou le financement déjà assumés par plus d'une municipalité ». Elle ajoute que les ententes intermunicipales et les régies intermunicipales sont citées à titre d'exemple dans la documentation fournie par le gouvernement du Québec « Les interventions municipales à caractère supralocal – Formulaire d'identification et guide d'utilisation » du 14 juillet 2000.

a) Le Centre de traitement des déchets de la Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie

Dans sa demande originale contenue à une lettre du 21 février 2001, la Municipalité de Chertsey demande que toutes les municipalités de la MRC de Matawinie contribuent au financement de ces quatre équipements.

Subséquentement lors du dépôt de son mémoire, elle ne fait aucunement part de ses intentions de requérir que d'autres municipalités de la MRC, autres que celles déjà impliquées dans les ententes intermunicipales mentionnées assument une partie des coûts de ces équipements.

Après vérification auprès de la Municipalité de Chertsey, il appert que cette dernière ne demande plus qu'un tel partage soit effectué.

b) La forêt Ouareau

La Municipalité de Chertsey demande que la forêt Ouareau soit reconnue comme équipement à caractère supralocal. Il s'agit d'un territoire de plus ou moins 150 km² de la forêt Ouareau nommée auparavant Parc régional de la forêt Ouareau. Il s'agit d'un site naturel à haut potentiel et d'intérêt régional selon les représentants de la Municipalité de Chertsey.

Les Municipalités de Chertsey, Entrelacs, Saint-Côme, Saint-Alphonse-Rodriguez et Notre-Dame-de-la-Merci ont signé une entente relative à la fourniture d'un service de développement et de gestion du territoire de la forêt Ouareau avec la Municipalité régionale de comté de Matawinie, entente qui établit l'objet, le mode de fonctionnement et le mode de répartition des contributions financières.

Il s'agit d'une entente signée en vertu des articles 569 et suivants du *Code municipal du Québec* pour conclure une convention relative à la fourniture de services inhérents au développement et à la gestion de cette forêt, dont la vocation principale est l'accessibilité à la population.

Selon les représentants de Chertsey, la forêt Ouareau est un vaste territoire très montagneux, traversé par la rivière Ouareau et entrecoupé par le Grand Corridor. Il offre une foule d'activités potentielles : rafting, vélo de montagne, escalade, randonnée pédestre ou équestre et motoneige. Déjà, quelques aménagements sont faits à des fins de randonnée pédestre et d'escalade. Le sentier national va éventuellement traverser d'Est en Ouest le territoire dans sa partie Nord. On y accède par la route 125, par le chemin reliant Notre-Dame-de-la-Merci à Saint-Côme et par le chemin Grande-Vallée du côté de Chertsey. Son niveau d'intégration est amorcé surtout à la hauteur du Grand Corridor où se concentre à la fois le plus grand nombre de sites d'intérêt et d'infrastructures touristiques. La localisation actuelle de ses portes d'accès cause actuellement certaines problèmes d'intégration.

La forêt Ouareau est en majorité localisée sur des terres publiques et partagée entre les municipalités de Notre-Dame-de-la-Merci, Chertsey, Saint-Alphonse-Rodriguez, Entrelacs et Saint-Côme.

c) Le Rang VI vers l'Estérel et le chemin de l'Église vers l'Est

Elle a soumis des demandes pour faire reconnaître deux routes comme étant des équipements à caractère supralocal.

Ces deux portions de route pour lesquelles la Municipalité de Chertsey demande une reconnaissance à titre d'équipement à caractère supralocal sont désignées comme étant « le projet de route 370 ». Il s'agit d'un projet de développement

d'un nouvel axe est-ouest inscrit au schéma d'aménagement de la MRC de Matawinie, dont le plan d'urbanisme de la Municipalité de Chertsey fait état.

3. LA RÉPONSE DES MUNICIPALITÉS CONTRIBUTRICES

Les Municipalités de Saint-Alphonse-Rodriguez, Sainte-Béatrix, Notre-Dame-de-la-Merci, Saint-Michel-des-Saints, Saint-Félix-de-Valois, Sainte-Émélie-de-l'Énergie, Entrelacs, Saint-Zénon, Sainte-Marcelline-de-Kildare, Rawdon, Saint-Jean-de-Matha et les Paroisses de Saint-Côme, Saint-Damien (groupe des 13) ont répondu aux demandes formulées par les Municipalités de Saint-Donat et de Chertsey.

Le mémoire du « groupe des 13 » a été présenté par leur procureur, M^e Pierre Laurin, de la firme Flynn, Rivard. La position des municipalités opposantes se résume comme suit :

- les demandes des Municipalités de Chertsey et de Saint-Donat n'entrent pas dans le cadre prévu à la loi et ne peuvent donc être reçues par la Commission;
- subsidiairement, vu les déclarations de ces municipalités, la Commission devrait se contenter de prendre acte des ententes intermunicipales encadrant l'exploitation du Centre de traitement et de la forêt Ouareau et plus particulièrement, ne devrait pas ajouter d'autres municipalités à celles qui sont signataires de l'entente.

Les principaux arguments du procureur du « groupe des 13 », sont à l'effet que l'équipement doit être la propriété d'une municipalité ou d'un de ses mandataires. Or, selon M^e Laurin, le Centre de traitement des déchets appartient à la Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie. Il n'appartient pas aux

municipalités de Saint-Donat et de Chertsey. Ces dernières n'ont pas la qualité de propriétaire leur permettant de déposer la présente demande.

De plus, selon le procureur des municipalités opposantes, la Régie n'est pas mandataire des municipalités requérantes puisque la *Loi sur la Commission municipale* ne définit pas ce qu'est un mandataire d'une municipalité aux articles 24.5 et 24.6 de la *Loi sur la Commission municipale*. Par conséquent, le Centre de traitement ne peut faire l'objet d'une demande de reconnaissance de son caractère supralocal et la Commission n'a donc pas juridiction à cet égard.

Il ajoute, subsidiairement, qu'une régie intermunicipale, comme toutes autres formes d'entente intermunicipale, permet de déterminer dès le départ le rayonnement que peut avoir un équipement et y intéresser les municipalités concernées. Le fait que quatre municipalités se sont regroupées pour réaliser ce projet, indique que l'équipement répondait à leurs besoins. Selon M^e Laurin, il faut donc se référer à la section précédente de la même loi à l'article 24.4 :

«Art. 24.4 « organismes municipaux ». Pour l'application de la présente section, on entend par « organismes municipaux » les municipalités locales, les organismes mandataires de celles-ci au sens de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (L.R.Q., chapitre R-9.3) et les organismes supramunicipaux au sens de cette loi. »

C'est à l'article 18 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (L.R.Q. c. R-9.3) que l'on trouve la définition de « organisme mandataire de la municipalité », qui se lit comme suit :

« Tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci. »

Pour le procureur du groupe des 13 municipalités, il est clair que la Régie n'est pas mandataire de la municipalité au sens utilisé à l'article 24.4 et la Commission

doit plutôt qualifier le Centre de traitement des déchets comme un équipement supramunicipal et non un équipement supralocal.

Au sujet de la forêt Ouareau, M^e Laurin souligne à la Commission que la forêt n'est pas la propriété des municipalités. Il s'agit plutôt de terres appartenant au domaine public. Les municipalités sont de simples gestionnaires, responsabilité qu'elles ont déléguée à la MRC de Matawinie. Les infrastructures récréotouristiques n'appartiennent pas à la Municipalité de Chertsey, mais plutôt aux cinq municipalités parties à l'entente ou à la MRC.

Enfin, le procureur du groupe des 13 municipalités fait remarquer à la Commission que les demandes de Chertsey et de Saint-Donat sont incomplètes et aucune preuve n'indique à la Commission que le Centre de traitement ou la forêt Ouareau profitent à d'autres municipalités et, s'il y a lieu, comment ces dernières doivent participer aux coûts et à la gestion de ces équipements.

Le procureur du groupe des 13 municipalités demande à la Commission de prendre acte de la correspondance reçue par lui de la part des maires des municipalités de Chertsey et Saint-Donat, confirmée par des conversations téléphoniques avec des représentants de la Municipalité de Chertsey, à l'effet que ces deux municipalités ne demandent pas à forcer l'adhésion de d'autres municipalités que celles déjà impliquées dans les ententes intermunicipales du Centre de traitement et de la forêt Ouareau.

Il en est de même pour les demandes formulées à l'égard des routes.

La Municipalité de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson a fait parvenir à la Commission une lettre signifiant son désaccord avec la proposition de recommander que le chemin du Rang VI (vers l'Estérel) soit considéré comme un équipement à caractère supralocal, alors que la Ville d'Estérel a manifesté

son approbation par la résolution 01-8466 quant à la reconnaissance de cette route à titre d'équipement à caractère supralocal.

4. L'ANALYSE ET L'ÉTUDE DES DEMANDES DE RECONNAISSANCE D'ÉQUIPEMENTS, D'INFRASTRUCTURES, DE SERVICES ET D'ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL

a) Le Centre de traitement des déchets de la Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie

La demande des Municipalités de Saint-Donat et de Chertsey de reconnaître la Régie intermunicipale de traitement des déchets de la Matawinie comme équipement à caractère supralocal répond en tout point aux exigences de la *Loi sur la Commission municipale*, et plus particulièrement aux articles 24.5 et suivants. Le Centre de traitement par sa spécialisation et son rayonnement se qualifie à titre d'équipement à caractère supralocal.

La Commission ne partage pas l'opinion du procureur du groupe des 13 municipalités. Trois corporations municipales se sont jointes pour organiser, construire, opérer et administrer un centre de traitement des déchets pour leur propre bénéfice. Pour réaliser ce projet, elles ont créé une régie intermunicipale à qui elles ont confié la tâche de réaliser le projet. Ce centre de traitement des déchets est géré par un organisme municipal, la Régie intermunicipale de traitement des déchets de la Matawinie. Cette régie est financée totalement par ces corporations municipales.

De plus, un représentant de chacun des conseils des corporations municipales concernées siège au conseil d'administration de la Régie. L'entente prévoit la répartition des dépenses en immobilisation et la répartition des coûts d'opération et d'administration entre les municipalités participantes. Il est même prévu à

l'entente intermunicipale créant la Régie, les conditions d'adhésion d'une autre municipalité.

Cette entente relative au traitement des déchets a un caractère supralocal, mais la Commission ne croit pas nécessaire de l'identifier comme équipement ou infrastructure à caractère supralocal pour les fins de l'application de la loi, puisque les municipalités signataires s'en sont dites satisfaites et ne demandent pas à la Commission de revoir les modalités de gestion ou de partage des coûts. Les municipalités demanderesses ne demandent pas que d'autres municipalités autres que celles déjà engagées participent au financement.

b) La forêt Ouareau

Il en est de même de la demande de la Municipalité de Chertsey pour la forêt Ouareau. Même si les terres appartiennent au domaine public, cinq municipalités ont signé une entente avec la MRC de Matawinie pour gérer, administrer et opérer un service récréotouristique situé dans la forêt Ouareau et y aménager des infrastructures soutenant les activités qui y sont tenues. La notoriété et la spécialisation de cet équipement permettent qu'il soit reconnu comme ayant un caractère supralocal .

Encore une fois, l'entente intermunicipale signée avec la MRC prévoit non seulement le partage des coûts en immobilisation et les frais d'opération, mais également que chacune des municipalités signataires de l'entente siège au comité chargé d'administrer ce service récréotouristique situé en forêt. Par définition, l'entente de service signée entre la MRC et les cinq municipalités a un caractère supralocal, mais la Commission ne croit pas nécessaire de l'identifier comme service à caractère supralocal, puisque les municipalités signataires s'en sont dites satisfaites et aucune de ces municipalités n'a demandé à la Commission de revoir les modalités de gestion ou de partage des coûts. De plus,

aucune statistique n'a été produite au dossier démontrant qu'une ou plusieurs autres municipalités devraient participer à l'entente intervenue depuis le 20 février 2000.

c) Les routes : le Rang IV et le chemin de l'Église

Ces routes bénéficient aux citoyens des autres municipalités, en tant qu'usagers ou clients, mais il en est autrement de ces personnes en tant que contribuables ou payeurs de taxes municipales. En effet, si les citoyens des municipalités avoisinantes peuvent utiliser les routes de la municipalité demanderesse, les contribuables de cette dernière sont les seuls à en retirer un bénéfice à ce titre. Ces routes ont été généralement construites pour les besoins locaux de la municipalité demanderesse ou furent rendues nécessaires afin de répondre au développement de cette municipalité.

Les routes soumises à la Commission à titre d'équipements à caractère supralocal ne répondent donc pas aux conditions mentionnées à l'article 24.5, lequel précise que « *le bénéfice* » doit être reçu autant par les citoyens que par les contribuables de plus d'une municipalité. Il ne peut s'agir d'un bénéfice exclusivement collectif. Les municipalités demanderesses doivent obligatoirement établir que l'équipement, l'infrastructure, la production d'un service ou la tenue d'une activité crée un bénéfice évaluable ou donne un avantage potentiellement mesurable à des personnes à la fois dans leur statut de citoyens et de contribuables.

Aucune donnée statistique, aucune mesure, ni comptage, ni indicateur n'ont été apportés ou soumis à la Commission lui permettant d'identifier en quoi une route devrait être reconnue à titre d'équipement en vertu de la loi aux fins d'un partage de coûts. Cette lacune, en plus de ne pas permettre à la Commission de reconnaître l'équipement, l'empêche de pouvoir identifier une formule de partage

dans le cas où elle recommanderait que les routes soient reconnues à titre d'équipements à caractère supralocal. En effet, rien ne permet d'établir la proportion d'utilisateurs des réseaux routiers selon leurs origines ou leurs destinations et quelles sont les routes qu'ils utilisent.

Le fait que ces routes soient mentionnées au schéma d'aménagement de la MRC n'entraîne pas une reconnaissance d'un équipement comme étant à caractère supralocal. Les objectifs poursuivis lorsque des routes sont inscrites au schéma d'aménagement, sont d'abord leur identification de façon hiérarchique en vue du respect de certains règlements concernant le transport routier ou, à l'instar des plans d'urbanisme municipaux, la détermination des artères qui soutiendront la planification stratégique de la MRC et le développement économique des municipalités. Ces choix permettent notamment des affectations du sol bien déterminées ou des usages précis.

Il n'est pas approprié que plusieurs municipalités financent les dépenses qui sont liées aux routes de la municipalité demanderesse. La Commission ne voit pas comment elle peut en équité recommander que des routes d'une municipalité soient reconnues à titre d'équipements à caractère supralocal sans que toutes les routes potentiellement à caractère supralocal des municipalités appelées à contribuer, ne soient analysées.

La Commission souligne qu'il existe d'autres recours à la disposition des municipalités, lesquelles peuvent lui soumettre des demandes dans certains cas, en vertu de l'article 711.23 du *Code municipal du Québec* ou de l'article 467.18 de la *Loi sur les cités et villes*, ayant trait à la gestion des routes municipales. Il est aussi possible aux municipalités d'avoir recours à une demande d'enquête en vertu de l'article 22 alinéa 2 de la *Loi sur la Commission municipale*, concernant des travaux utiles à plusieurs municipalités qui peuvent toucher l'entretien de routes.

Le Rang VI (vers l'Estérel) route 370 et le chemin de l'Église (direction Est) ne peuvent être reconnus comme équipement à caractère supralocal. Ces routes ne répondent pas à la définition d'un équipement à caractère supralocal de l'article 24.5.

LA CONCLUSION

La Commission, tel qu'expliqué antérieurement, ne recommande pas à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de reconnaître, en vertu des articles 24.5 et suivants de la *Loi sur la Commission municipale*, le Rang VI (vers l'Estérel) et le chemin de l'Église (direction Est) comme étant des équipements à caractère supralocal.

Enfin, la Commission reconnaît que les ententes concernant la forêt Ouareau et la Régie intermunicipale de traitement des déchets de la Matawinie ont un caractère supralocal. Dans le cas de la forêt Ouareau, cette reconnaissance ne s'applique qu'aux biens dont les municipalités sont propriétaires et aux services rendus par elles. Ces deux équipements auraient cependant dû être inclus dans la liste des équipements à caractère supralocal de la MRC en vertu de l'article 12, ce qui n'est plus possible de faire. Étant donné que les municipalités demanderesse de Chertsey et de Saint-Donat ne demandent pas de modifier les modalités des ententes intermunicipales actuelles concernant la gestion des équipements et le partage des coûts, la Commission ne peut faire aucune recommandation à leur sujet.

LES REMERCIEMENTS

La Commission tient à faire part à madame la ministre de la collaboration des maires de la MRC de Matawinie et de leurs principaux collaborateurs.

Pierre-D. Girard, avocat
Commissaire

Pierre Lorrain, avocat
Commissaire

Août 2001