

**RAPPORT AU MINISTRE DES AFFAIRES
MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE
SUR LES ÉQUIPEMENTS, INFRASTRUCTURES,
SERVICES ET ACTIVITÉS (ÉISA)
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE
LA HAUTE-CÔTE-NORD**

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

**Rapport au ministre des Affaires municipales
et de la Métropole
sur les équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA)**

Municipalité régionale de comté de La Haute-Côte-Nord

Dossier CM-56370

Mai 2002

TABLE DES MATIÈRES	Page
1. INTRODUCTION	2
1.1 Mandat	2
1.2 Politique gouvernementale et encadrement législatif	2
1.3 Critères d'analyse	5
1.4 Définitions	7
1.5 Modes de partage	10
2. CONTEXTE	12
3. MÉTHODOLOGIE	13
3.1 Réunion d'information	13
3.2 Avis public	14
3.3 Déroulement de l'étude	15
4. CONCLUSION	19

1. Introduction

1.1 MANDAT

Le 16 octobre 2001, Madame la Ministre Louise Harel confiait à la Commission municipale du Québec, conformément à l'article 24.6 de la « *Loi sur la Commission municipale* » le mandat de faire une étude sur le caractère local ou supralocal de certains équipements situés sur le territoire de la Municipalité régionale de comté La Haute-Côte-Nord.

Le 26 octobre 2001, le président de la Commission municipale a désigné le commissaire Jean Lajoie pour réaliser cette étude.

1.2 POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET ENCADREMENT LÉGISLATIF

En 1997, le ministre des Affaires municipales, monsieur Rémy 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 2000 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 1er 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 municipalité régionale de comté de La Haute-Côte-Nord a transmis dans les délais requis une résolution indiquant qu'il n'y a pas d'équipements à caractère supralocal sur son territoire. Par la suite, la Ville de Forestville a demandé l'intervention de la Commission municipale du Québec pour que celle-ci statue sur le caractère supralocal de certains équipements. La ministre a demandé à la Commission municipale de faire cette étude, 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. »

1.3 CRITÈRES D'ANALYSE

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 où 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.

1.4 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.

Propriété

Sur la notion de propriété ou d'appartenance d'un équipement, d'une 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 re-

connu, 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.

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. ».

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.

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.

Service ou 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 se 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.

1.5 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 relatifs 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'un 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 rappro-

chées. 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.

2. CONTEXTE

La MRC de La Haute-Cote-Nord compte neuf municipalités, dont la Ville de Forestville. Sur les 13 139 habitants de la MRC de La Haute-Côte-Nord, la Ville de Forestville en compte 3 870, soit 30 % de la population; suivent la Municipalité Les Escoumins, avec 2 147 de population, la Municipalité de Sacré-Coeur avec 2 117, la Municipalité de Longue-Rive avec 1 423, la Municipalité de Sainte-Anne-de-Portneuf avec 960, la Municipalité de Colombier avec 948 et le Village de Tadoussac avec 922.

Le 10 janvier 2001, la Ville de Forestville informait la ministre qu'elle avait participé à deux sessions de travail de la MRC le 29 août et le 14 septembre 2000, pour déterminer une éventuelle liste des équipements à caractère supralocal. Lors d'une assemblée spéciale du 26 septembre 2000, la Ville de Forestville présentait une liste qui n'a pas été retenue par le conseil des maires.

Le 7 décembre 2000, la ministre avisait la MRC qu'elle considérait que le dossier est complet si, dans les 10 jours de la présente, je n'ai été saisie, par l'une ou l'autre des municipalités locales comprises dans le territoire de la MRC, d'aucun désaccord susceptible d'être porté devant la Commission municipale.

Le 16 octobre 2001, la ministre Louise Harel demande à la Commission municipale de faire une étude sur le caractère local ou supralocal des 3 équipements énumérés dans la lettre de la Ville de Forestville, soit :

1. Euthanasie d'animaux (secteur est);
2. Le quai ;
3. Aéroport régional de Forestville.

3. MÉTHODOLOGIE

3.1 RÉUNION D'INFORMATION

Le 10 décembre 2000, la Commission a tenu à Forestville une réunion d'information à laquelle étaient conviés le maire et les échevins ainsi que le directeur général. Tout le monde était présent, à l'exception du maire. Lors de cette réunion et suite à la définition du critère supralocal, le conseil a retiré sa demande pour l'équipement d'euthanasie pour les animaux.

Le 19 février 2002, la Commission a tenu à la salle de la MRC située dans la Municipalité Les Escoumins, une réunion d'information à laquelle étaient conviés les maires et les directeurs généraux des huit municipalités du territoire de la MRC de La Haute-Cote-Nord. Toutes les municipalités étaient représentées à cette réunion.

La rencontre avait pour but d'expliquer le mandat de la Commission, d'indiquer les critères utilisés par la Commission dans son étude, de suggérer un processus de déroulement de l'étude et de demander la coopération des municipalités.

Suite aux explications fournies, notamment quant aux critères de base à l'effet que pour être reconnu à caractère supralocal, un équipement doit être propriété d'une municipalité, il a été reconnu unanimement que seul l'aéroport de Forestville pouvait être considéré comme équipement à caractère supralocal.

3.2 AVIS PUBLIC

Conformément à l'article 24.7 de la « *Loi sur la Commission municipale du Québec* », la Commission a fait paraître, le 9 mars 2002, dans l'hebdo « *Journal Haute-Cote-Nord* » un avis public indiquant le mandat reçu de la ministre, les équipements en cause, la nature des recommandations que doit faire la Commission pour chacun des équipements reconnus comme étant à caractère supralocal.

Cet avis public indiquait également que toute personne intéressée pouvait faire parvenir son opinion dans les 30 jours. Suite à cet avis public, la Commission n'a reçu qu'un avis ou opinion dans le présent dossier.

3.3 DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE

Suite aux réunions d'information du 10 décembre 2001 et du 19 février 2002, la Municipalité de Forestville adoptait unanimement, le 12 mars 2002, la résolution R-0203-64. Cette résolution est à l'effet que la Ville de Forestville retire comme équipements à caractère supralocal le quai et le service d'euthanasie et ne maintient que l'aéroport comme équipement à caractère supralocal. Cette résolution se lit comme suit :

« Province de Québec

Corporation de la Ville de Forestville

Forestville, Comté Saguenay

À une séance régulière du conseil municipal de la Ville de Forestville tenue mardi le 12 mars 2002 à 19 h 30 étaient présents les conseillères et les conseillers suivants : Mmes Lily Imbeault, Rachel St-Louis, MM. Jacques Ross et Martin Maltais sous la présidence du maire M. Gaston Tremblay, M. Jacques Beaulieu étaient également présent. La conseillère Mme Sophia St-Pierre et le conseiller M. Denis D'Astous étaient absents.

Équipements supra-locaux

R-0203-64

Sur une proposition du conseiller Martin Maltais appuyé par la conseillère Lily Imbeault, il est unanimement résolu de confirmer à la Commission municipale que la Ville de Forestville retire comme équipements supra-locaux le quai et le service d'euthanasie et maintient l'aéroport à ce titre. »

La Ville de Forestville étant propriétaire de l'aéroport, a fait parvenir à la Commission municipale les documents suivants : une étude sur la description technique de l'aéroport et de son impact sur le développement économique de la ré-

gion de Forestville, le contrat notarié entre le gouvernement du Canada et la Ville de Forestville daté du 28 juin 2001.

La MRC adoptait le 19 mars 2002, une résolution numéro 02-03-51 qui se lit comme suit :

« RÉSOLUTION 02-03-51

Équipements supralocaux situés sur
le territoire de la Ville de Forestville – avis de la MRC

CONSIDÉRANT l'avis public émis par la Commission municipale du Québec informant la population de la MRC de La Haute-Côte-Nord qu'elle entreprenait une étude visant à déterminer le caractère local ou supralocal des équipements ci-après mentionnés situés sur le territoire de la Ville de Forestville soit, l'aéroport, le service d'euthanasie et le quai;

CONSIDÉRANT QUE toute personne et/ou organisme peut, dans un délai de trente (30) jours suivant la publication de l'avis, faire connaître par écrit son opinion;

CONSIDÉRANT l'importance pour la MRC de se prononcer sur le caractère à attribuer à ces équipements compte tenu de l'impact qu'il aurait sur les finances des municipalités dans l'éventualité où la Commission concluait qu'ils ont un caractère supralocal;

PAR CONSÉQUENT, il est dûment proposé par le conseiller de comté, M. Pierre Marquis, appuyé par le conseiller de comté, M. Jacques Gagnon et résolu à l'unanimité :

QUE le Conseil de la MRC de La Haute-Côte-Nord a analysé et évalué la liste contenant trois (3) équipements, sis dans la Ville de Forestville, que doit analyser la Commission municipale du Québec afin d'établir s'ils constituent un caractère local ou supralocal;

QUE le Conseil émet à la Commission municipale du Québec l'opinion suivante :

1. QU'il reconnaît à l'aéroport un caractère supralocal;
2. QU'il attribue au service d'euthanasie d'animaux et au quai un caractère local;

3. QUE le Conseil de la Ville de Forestville conserve, en plus de la propriété de l'aéroport, la gestion;
4. QU'il demande au Conseil de la Ville de Forestville de lui transmettre en plus des rapports périodiques sur l'état de la situation financière, le rapport financier en fin d'exercice.

QUE copie de cette résolution soit transmise à :

- la Commission municipale du Québec;
- la Ville de Forestville. »

Suite à l'intervention de la Commission, la MRC de La Haute-Côte-Nord faisait parvenir une nouvelle résolution adoptée le 16 avril 2002, numéro 02-04-96 spécifiant le mode de gestion de l'équipement qui a été reconnu à caractère supralocal. Cette résolution se lit comme suit :

« RÉSOLUTION 02-04-96

Équipements supralocaux – modification à la résolution n° 02-03-51

ATTENDU QUE dans sa résolution n° 02-03-51, la MRC de La Haute-Côte-Nord signifiait à la Commission municipale du Québec son avis relativement à trois équipements supralocaux sis dans la Ville de Forestville;

ATTENDU QUE la MRC, dans son avis a omis d'indiquer à la Commission municipale quelles municipalités locales devraient participer au financement des dépenses liées à l'équipement ainsi qu'au partage des revenus qu'il produit;

ATTENDU QU'il y a lieu pour la MRC d'indiquer à la Commission municipale les modalités qu'elle propose afin de respecter les exigences de la loi;

POUR CES MOTIFS, il est dûment proposé par le conseiller de comté, M. Jacques Gagnon, appuyé par le conseiller de comté, M. Paul-Étienne Deschênes et résolu à l'unanimité;

QUE le Conseil de la MRC de La Haute-Côte-Nord modifie sa résolution n° 02-03-51 portant sur l'identification des équipements supralocaux sis dans la Ville de Forestville en ajoutant après le mot *gestion* au paragraphe 3, les mots suivants :

« Qu'il en assume seul le financement des dépenses liées à l'équipement et qu'il en retire tous les revenus qu'il produit »;

QUE copie de cette résolution soit transmise :

À la Commission municipale du Québec;
Au Conseil de la Ville de Forestville.

Extrait certifié conforme par :
Alain Tremblay,
secrétaire-trésorier et directeur général

Les Escoumins,
le 19 avril 2002 »

Comme l'article 24.5 de la « *Loi sur la Commission municipale du Québec* » exige qu'un équipement soit propriété d'une municipalité et que l'aéroport de Forestville répond à ces exigences, la Commission peut reconnaître l'aéroport de Forestville comme équipement à caractère supralocal.

Il n'en demeure pas moins que, dans les faits, cet équipement joue un rôle supralocal reconnu par la MRC et par la majorité des municipalités qui la composent. Présentement, les statistiques démontrent que l'achalandage de cette infrastructure est minime, ce qui permet encore à la Ville de Forestville de supporter seule cet aéroport.

La Commission considère que la Ville de Forestville démontre un esprit régional exemplaire en prenant seule l'administration de cette infrastructure. Advenant un développement majeur dans la région, la Commission considère que les autres municipalités devront, à brève échéance, s'entendre pour assurer

que d'éventuels déficits ou surplus de cet équipement soient répartis sur des bases équitables pour l'ensemble de la région à partir du principe de 50 % basé sur la RFU et 50 % sur la population. Cette répartition s'appliquera à l'ensemble des municipalités composant la MRC de La Haute-Côte-Nord.

4. CONCLUSION

En regard du mandat qui lui a été confié et des exigences de la loi, la Commission recommande que l'aéroport de Forestville soit considéré comme un équipement à caractère supralocal et que la gestion actuellement effectuée par la Ville de Forestville continue de s'appliquer, mais que dans la perspective d'un développement futur les coûts et les revenus soit partagés sur les critères déjà énoncés.

JEAN LAJOIE
Membre

Québec, le 31 mai 2002