

**RAPPORT SUR LES ÉQUIPEMENTS,
INFRASTRUCTURES, SERVICES ET ACTIVITÉS
(ÉISA) À CARACTÈRE SUPRALOCAL SITUÉS
SUR LE TERRITOIRE DE LA MUNICIPALITÉ
RÉGIONALE DE COMTÉ VALLÉE-DE-L'OR**

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Rapport soumis au ministre des Affaires municipales

et de la Métropole, monsieur André Boisclair

Dossier CM-56385

Mai 2002

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. INTRODUCTION.....	4
1.1. MANDAT.....	4
1.2. POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET ENCADREMENT LÉGISLATIF.....	4
1.3. CRITÈRES D'ANALYSE	7
1.4. DÉFINITIONS	9
1.5. MODES DE PARTAGE	12
2. CONTEXTE	14
3. MÉTHODOLOGIE.....	16
3.1. RÉUNION D'INFORMATIONS	16
3.2. AVIS PUBLIC.....	17
3.3. DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE.....	17
4. CONCLUSION	19

1. INTRODUCTION

1.1. MANDAT

Le 23 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 Vallée-de-l'Or.

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

1.2. POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET 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 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 exercés 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 Vallée-de-l'Or a transmis dans les délais requis une liste des équipements à caractère supralocal, mais sans document décrivant les modalités de gestion. Par la suite, la MRC demandait 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 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.

1.4. 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 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.

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 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.

1.5. 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 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.

2. CONTEXTE

La MRC Vallée-de-l'Or compte six municipalités, dont la Ville de Val-d'Or issue du regroupement de cinq municipalités le 1^{er} janvier 2002, et cinq territoires non organisés. Sur les 44 138 habitants de la MRC, Val d'Or en compte 33 711, soit 76 % de la population; suivent Malartic, avec 4 035 de population, Senneterre avec 3 516, Senneterre-paroisse avec 1 157, Rivière-Héva avec 1 065 et Belbourt, avec 279.

Le 20 septembre 2000, la résolution 5399-09-00 identifiait 227 équipements ou services dans 10 municipalités (c'était avant la fusion). Cette liste a été envoyée à la ministre Louise Harel sans aucun mode de gestion.

Le 7 décembre 2000, la ministre avisait la MRC de compléter son travail en proposant des règles relatives à la gestion de ces équipements, à défaut de quoi elle mandaterait la Commission municipale pour procéder à la définition des règles de gestion de ces équipements.

Le 21 février 2001, par sa résolution 5484-02-01, la MRC demandait à la Commission municipale de procéder à l'étude de 13 équipements supralocaux.

Le 5 mai 2001, le président de la Commission municipale informait la MRC que sa demande était transmise à la ministre, puisque la loi prévoit que les mandats doivent venir de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

Le 23 octobre 2001, la ministre Louise Harel demande à la Commission municipale de faire une étude sur le caractère local ou supralocal des 13 équipements énumérés dans la résolution no 5484-02-01 de la MRC soit :

1. Centre d'exposition, Val-d'Or;
2. Kiosque et Office du Tourisme et des Congrès de Val-d'Or;
3. Aéroport régional de Val-d'Or;
4. Centre de bénévolat (gare du CN), Val-d'Or;
5. Camping régional de Malartic;
6. Golf municipal de Malartic;
7. Camping du lac Parent, Senneterre-paroisse;

8. Maison d'hébergement Le Nid, Val-d'or;
9. Golf du Belvédère, Val-d'Or;
10. Complexe sportif du centre d'études supérieures Lucien-Cliche, Val-d'Or;
11. Club de hockey Les Foreurs, Val-d'or;
12. Kiosque touristique, Senneterre-ville;
13. Aéroport, Senneterre-ville.

3. MÉTHODOLOGIE

3.1. RÉUNION D'INFORMATIONS

Le 8 janvier 2002, la Commission a tenu à Val-d'Or une réunion d'informations à laquelle étaient conviés les maires et les directeurs généraux des six municipalités du territoire de la MRC Vallée-de-l'Or. 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 au critère de base à l'effet que pour être reconnu supralocal, un équipement doit être propriété

d'une municipalité, il a été reconnu unanimement que seul l'aéroport régional de Val-d'Or pouvait être considéré comme équipement supralocal. Les représentants de la Ville de Val-d'Or ont à ce moment indiqué qu'Aéroport régional de Val-d'Or (ARVO) était le mandataire de la ville.

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 27 janvier 2002, 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 supralocaux.

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

3.3. DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE

Suite à la réunion d'informations du 8 janvier 2002, la MRC adoptait unanimement, le 16 janvier 2002, la résolution 5687-01-02. Cette résolution est à l'effet de ne retenir que l'aéroport régional de Val-d'Or comme équipement supralocal, et de demander à chacune des six municipalités de la MRC de se prononcer par résolution à ce sujet. Toutes les municipalités dans lesquelles se trouvent l'un des douze autres équipements visés à la résolution 5484-02-01 de la MRC ont indiqué

qu'elles retireraient ces demandes, puisqu'elles ne rencontreraient pas les critères de la loi.

La Ville de Val-d'Or n'étant pas propriétaire de l'aéroport régional, elle a fait parvenir à la Commission municipale les documents justifiant sa prétention à l'effet que la corporation Aéroport régional de Val-d'Or (ARVO) est son mandataire.

Cependant, l'étude de la documentation démontre qu'ARVO n'est pas mandataire de la Ville de Val-d'Or. En effet, ARVO n'est pas déclaré mandataire de la ville par une loi, et son conseil n'est pas composé majoritairement de conseillers de la ville, ceux-ci n'étant que deux sur un total de neuf membres.

Le budget d'ARVO n'est pas adopté par la Ville de Val-d'Or, cette dernière n'assure pas au moins la moitié du budget d'ARVO, et elle ne cautionne pas ARVO.

Comme l'article 24.5 de la « *Loi sur la Commission municipale du Québec* » exige qu'un équipement soit propriété d'une municipalité ou d'un mandataire de celle-ci, et que l'Aéroport régional de Val-d'Or ne répond pas à ces exigences, la Commission ne peut reconnaître, pour des raisons légales, l'Aéroport régional de Val-d'Or comme équipement 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. La Commission invite toutes les entités impliquées à s'entendre pour assurer que d'éventuels déficits ou surplus de cet équipement, qui profite à toute la MRC, soient répartis sur des bases équitables pour l'ensemble de la région.

4. CONCLUSION

En regard du mandat qui lui a été confié et des exigences de la loi, la Commission ne peut recommander aucun équipement ou activité ayant un caractère supralocal dans la MRC de la Vallée-de-l'Or.

Michel Hamelin
Membre

Montréal, le 12 juin 2002