

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

RAPPORT À LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE SUR LES ÉQUIPEMENTS, INFRASTRUCTURES, SERVICES ET ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL (ÉISA)

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE BROME-MISSISQUOI

LE MANDAT

Le 2 février 2001, la Commission municipale du Québec recevait de madame Louise Harel, ministre des Affaires municipales et de la Métropole, le mandat de « faire une étude sur le caractère local ou supralocal des équipements situés sur le territoire de la Municipalité régionale de comté de Brome-Missisquoi, ainsi que sur leurs modalités de gestion ».

Le 5 février 2001, le président de la Commission municipale confiait à madame Nicole Trudeau et monsieur Jean Lajoie la responsabilité de dresser une liste des équipements, infrastructures, activités et services à caractère supralocal qui étaient situés, fournis et exercés le 1^{er} septembre 2000, sur le territoire de la MRC de Brome-Missisquoi et d'en établir les modalités de gestion.

LA DÉMARCHE

La Commission a voulu que sa démarche dans l'exercice de son mandat soit alimentée par la consultation du plus grand nombre de personnes intéressées. En plus de solliciter les opinions du public, la Commission municipale a facilité la participation des dirigeants de la MRC et des 21 municipalités.

À cette fin, elle a émis les 17 et 28 février 2001, un avis public invitant toute personne intéressée à faire connaître son opinion par écrit dans les trente jours suivant la publication du dernier avis.

Le 20 février 2001, elle a tenu une rencontre d'information à laquelle furent convoqués les 21 maires de la MRC, chacun pouvant être accompagné d'un officier municipal chargé du dossier. Cette rencontre avait pour objet de situer le mandat de la Commission, d'exposer le processus et d'indiquer aux représentants des municipalités le rôle qu'ils seraient appelés à jouer dans l'exercice.

Tous les maires (21), dont le préfet, étaient présents ainsi que le directeur général de la MRC de même que les directeurs généraux et secrétaires-trésoriers des municipalités locales invitées.

Entre le 12 mars et le 3 avril, la Commission municipale a tenu 5 réunions individuelles avec des municipalités et une réunion regroupant 7 municipalités rurales. Dans le cadre de ces rencontres, la Commission municipale a demandé aux municipalités de lui faire parvenir, au plus tard dans les 30 jours, la liste des équipements, infrastructures et services qu'elles estiment à caractère supralocal ou de confirmer par résolution du conseil que la liste qu'elles avaient déjà déposée à la MRC demeure en vigueur. Il était, par la même circonstance, suggéré de fournir la liste des ententes intermunicipales de services actuellement en vigueur.

Après une première analyse des documents reçus, la Commission a demandé certaines informations additionnelles aux municipalités qui avaient identifié des ÉISA et qui voulaient, suite à de nouvelles demandes de la part de la Ville de Cowansville, ajouter des équipements.

La Commission n'a pas tenu d'audience publique, puisqu'elle n'a reçu aucun mémoire ou commentaire de la part d'organismes ou de citoyens.

LE CONTEXTE ET L'ENCADREMENT LÉGISLATIF

LA MRC DE BROME-MISSISQUOI

La Municipalité régionale de comté de Brome-Missisquoi occupe une superficie de 1 548 kilomètres carrés. Elle compte vingt-et-une municipalités, soit six villes, trois villages, trois paroisses, deux cantons et sept municipalités qui sont : Village d'Abercorn, Ville de Bedford, Canton de Bedford, Municipalité de Bolton-Ouest, Municipalité de Brigham, Village de Brome, Ville de Cowansville, Ville de Dunham, Village de East-Farnham, Ville de Farnham, Municipalité de Frelighsburg, Ville de Lac-Brome, Paroisse de Notre-Dame-de-Stanbridge, Municipalité de Stanbridge East, Municipalité de Stanbridge Station, Canton de Sutton, Ville de Sutton, Municipalité de Saint-Armand, Paroisse de Saint-Ignace-de-Stanbridge, Municipalité de Saint-Pierre de Véronne-à-Pike-River, Paroisse de Sainte-Sabine.

Plus de 70 % de la population totale réside dans les villes qui détiennent 61 % de la richesse foncière uniformisée de la MRC.

Région touristique très fréquentée, le territoire de la MRC de Brome-Missisquoi est situé dans la partie est de la Montérégie, borné au sud par la frontière des États-Unis, au nord par l'autoroute des Cantons de l'Est 10 et à l'ouest par le Lac Champlain. Les trois pôles urbains sont composés de la Ville de Cowansville, de Farhnam et de Bedford et sont séparés par des distances approximatives de 10 à 26 kilomètres. Par ailleurs, la Ville de Cowansville demeure le chef lieu de la MRC et possède plusieurs services gouvernementaux, il en est ainsi de la Ville de Bedford qui a déjà été un pôle important.

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) imposait à toutes les municipalités régionales de comté l'obligation de transmettre à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, une liste des équipements, infrastructures, services et activités situés, fournis ou exercés sur leur territoire au plus tard le 30 septembre 2000, ainsi qu'un document proposant des règles relatives à leur gestion, au financement des dépenses ou au partage des revenus qu'elles produisent.

C'est parce que cette obligation n'avait pas été satisfaite par la MRC de Brome-Missisquoi que la Commission municipale s'est vue confier le mandat de dresser cette liste. En effet, la MRC a adopté à sa séance du 19 décembre 2000, une résolution portant le numéro 419-1200 qui se lisait comme suit : « *D'aviser la ministre des Affaires municipales et de la Métropole que le Conseil identifie les services de la MRC Brome-Missisquoi comme étant de nature supralocale à caractère régional et que le mode de gestion et le mode de financement de ces deux services soient maintenus selon le mode actuel* ».

Lors du vote de cette résolution, toutes les municipalités, sauf deux, ont refusé d'adopter la liste des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA), qui avait été présentée par le comité formé de trois maires de villes et trois maires représentant les collectivités rurales.

LE CADRE LÉGISLATIF

La Commission municipale exerce son mandat, en vertu du quatrième alinéa de l'article 12 de la Loi précitée et qui se lit comme suit :

« S'il n'a pas reçu dans le délai prescrit la liste accompagnée du document prévu au deuxième alinéa, le ministre peut demander à la Commission municipale du Québec de faire une telle liste. Dans un tel cas, les articles 24.7 à 24.16 de la Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., chapitre C-35), édictés par l'article 8, s'appliquent comme si cette liste était une étude faite en vertu de l'article 24.6 de cette loi. »

La Commission a donc procédé à confectionner la liste des équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal en vertu des nouveaux articles 24.5 et suivants de la Loi sur la C.M.Q.

L'article 24.5 énonce ce qui suit :

« Pour l'application de la présente section, a un caractère supralocal tout équipement qui appartient à une municipalité locale ou à un mandataire de celle-ci, qui bénéficie aux citoyens et aux contribuables de plus d'une municipalités locale et à l'égard duquel il peut être approprié :

1. *soit qu'un organisme municipal autre que son propriétaire le gère;*
2. *soit que plusieurs municipalités locales financent les dépenses qui y sont liées;*
3. *soit que plusieurs municipalités locales se partagent les revenus qu'il produit. »*

Ce sont sur ces conditions que la Commission a basé son analyse en tenant compte du fait que l'article 12 fait partie des dispositions transitoires et qu'il s'applique d'abord et avant tout à l'exercice auquel les MRC devaient se livrer à l'été 2000.

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 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.

LES DÉFINITIONS

Pour les 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 date de référence

Seuls les ÉISA situés, fournis ou exercés au 1^{er} septembre 2000 ont été retenus. De plus, ce sont les documents budgétaires de l'année 2000 qui ont été utilisés.

La propriété

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, pour 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 l'ensemble de leurs citoyens. Bénéficiaire d'un ÉISA est différent de 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 au moins à 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; il en serait de même d'un organisme dont le conseil est composé majoritairement 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 municipale 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 être offert ou cette activité exercée relativement à un événement, même si cet événement est exercé par un tiers. C'est d'ailleurs 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.

La Commission indiquera également, en regard de chaque ÉISA, le mode de répartition des dépenses ou des bénéfices qu'elle recommande, le cas échéant. Finalement, elle recommandera un mode de gestion de l'ensemble de ces ÉISA.

L'ANALYSE

Les ÉISA soumis

Douze municipalités ont identifié des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) qu'elles souhaitaient voir reconnaître par la Commission comme étant à caractère supralocal. Dans son analyse, la Commission a pris connaissance de la liste déposée par chacune des municipalités à la MRC, ce qui totalisait 157 équipements ainsi que des études qui les accompagnaient. De plus, elle a tenu compte des considérations soumises par les municipalités.

La Commission municipale a reçu les demandes de reconnaissance d'équipements de la part de :

La Ville de Farnham

Le 13 mars 2001, la Commission a rencontré le maire et les représentants de la ville. Elle leur a explicité son mandat et a échangé sur les ÉISA que la municipalité entendait identifier sur son territoire. Suite à cette réunion, la ville a fait parvenir à la Commission une résolution (2000-216) adoptée le 2 avril 2001, comprenant l'identification, le mode de gestion et le financement des équipements suivants :

- Palais des glaces (aréna)
- Centre culturel
- Bibliothèque municipale
- Piscine municipale.

Dans sa proposition, la ville conserve la propriété des équipements, en assure l'entretien et la gestion. Quant au financement, la ville suggère une participation des villes utilisatrices selon la formule suivante :

- mettre à la charge des villes participantes le coût de l'intervention et, s'il y a lieu, les frais de financement;

- pour chacun des équipements, les dépenses en immobilisation sont amorties sans intérêt, selon leur durée de vie utile maximale, tel qu'indiqué au chapitre 4 du Manuel de la présentation de l'information municipale version 2000;
- pour chacun des équipements, partager le solde des coûts de l'intervention et des frais de financement sur la base de la population de la ville et des arrondissements, tout en appliquant un pourcentage d'imputation, lequel est établi par distance par rapport à la Ville de Farnham;
- lorsqu'il est applicable, s'il en est ainsi, le surplus des revenus par rapport aux dépenses est partagé sur la base de la population de la Ville de Farnham et des arrondissements, tout en appliquant un pourcentage de redistribution de surplus, lequel est établi sur la distance par rapport à la Ville de Farnham.

La Ville de Bedford

Le 12 mars 2001, la Commission a rencontré le maire et les représentants de la ville. Elle leur a explicité son mandat et elle a échangé sur les ÉISA que la ville entendait identifier sur son territoire. La ville initialement avait soumis à la Commission les équipements qu'elle estimait alors comme étant de nature supralocale soit : l'aréna, le terrain de tennis, le terrain de balle, le terrain de soccer, la foire agricole, l'auto-fest, la bibliothèque, le sentier de la nature, les grands prix cyclistes.

À l'issue de cette rencontre, il a été convenu que la municipalité transmettrait à la Commission les données et les coûts des ÉISA qu'elle considère comme ayant un caractère supralocal. Elle a soumis les équipements et infrastructures suivants :

La bibliothèque Léon-Maurice-Côté de la Ville de Bedford et la Municipalité du Canton de Bedford

La Ville de Bedford a indiqué que huit (8) villes avoisinantes fréquentent la bibliothèque, mais elle n'a pas fourni de statistiques de fréquentation et elle n'a pas soumis de proposition de gestion et de répartition des coûts.

Dans l'étude réalisée par la firme Brigitte Jeanson, c.a., pour la Municipalité du Canton de Bedford, on lit que la bibliothèque compte 975 abonnés pour une popu-

lation régionale d'environ 4 500 personnes, que la bibliothèque effectue 11 000 entrées et 15 098 prêts par année. Les utilisateurs, pour l'année 1999, proviennent à 18 % de la Municipalité du Canton de Bedford et 82 % des autres municipalités de la MRC.

L'aréna

Les données transmises par la ville quant à l'utilisation de l'aréna par les joueurs de hockey révèlent qu'il est fréquenté par des jeunes des municipalités de la MRC Brome-Missisquoi et de la MRC Haut-Richelieu.

La Commission traitera plus loin de cet équipement et l'analysera selon les mêmes critères que pour l'ensemble des autres bibliothèques de la MRC. En ce qui regarde l'aréna, il fera l'objet d'une analyse similaire aux deux autres arénas situés dans les Villes de Cowansville et Farnham.

La Ville de Dunham

Le 12 mars 2001, la Commission a rencontré le conseil de la Ville de Dunham. Elle a explicité son mandat et a échangé sur les ÉISA que la ville entendait identifier sur son territoire. Lors de cette réunion, la ville a présenté une liste contenant huit équipements : carrière Marchand et chemin Maska, chemin Favreau, site d'enfouissement régional et chemin St-Joseph, festival La Clé des Champs, bibliothèque municipale, terrain de balle, terrain multi-sportif, patinoire extérieure, sentier de ski de fond.

Suite à cette rencontre, la ville a adopté une résolution, le 2 avril 2001, avisant la Commission, à l'effet que les équipements de la ville, comme ceux de la majorité des municipalités de la MRC de Brome-Missisquoi, sont essentiellement de nature locale (tels la patinoire extérieure, le terrain de balle, le parc nature), existeraient indépendamment de la participation de non-résidents et sans coûts additionnels significatifs. Concernant les équipements du type bibliothèque ou piscine extérieure, ces derniers permettent la participation de non-résidents faisant en sorte de rentabiliser davantage l'équipement en y amenant des revenus supplémentaires.

La ville conclut qu'elle ne devrait pas avoir à participer financièrement à ce type d'équipements et services dont elle dispose et qui dessert une population qui débordé les limites de la Ville de Dunham.

La ville suggère de maintenir la situation de l'aéroport régional et le site d'enfouissement régional qui sont gérés par des régies intermunicipales et le service de collectes des ordures qui fait l'objet d'une entente intermunicipale entre la Ville de Dunham, le Village d'Abercorn, les Municipalités de Frélichsburg et de Saint-Armand.

Quant aux arénas des Villes de Bedford, de Farnham et de Cowansville ainsi que la piscine intérieure de la Ville de Cowansville, le conseil de la Ville de Dunham ne croit pas avoir à participer aux coûts de ces équipements.

En résumé, la Ville de Dunham ne soumet aucun équipement, service ou activité, pour sa ville comme étant à caractère supralocal. Elle réitère que le seul équipement supralocal de la MRC devrait être le centre administratif de la MRC Brome-Missisquoi et le CLD et que si un autre équipement était retenu, son financement et sa gestion devrait être assurés par le centre administratif de la MRC Brome-Missisquoi.

La Municipalité de Bolton-Ouest

La municipalité a transmis à la Commission une copie de la résolution numéro 034-0401 adoptée le 2 avril 2001 comprenant les équipements qu'elle considère à caractère supralocal, soit :

- autoroute des Cantons de l'Est (A-10, du kilomètre 92 au kilomètre 98); coûts reliés à l'entretien des deux viaducs, coûts reliés aux accidents de la circulation (feu, déversement de produits toxiques, etc.);
- chemin de fer Québec Southern Railway Co Ltd; coûts reliés aux accidents (feu, déversement de produits toxiques, etc.);
- réseau routier de classe régionale et collectrice (la route 243 et le chemin Glen); coûts reliés aux accidents de la circulation (feu, déversement de produits toxiques, etc.),

La Commission analysera plus tard la position à retenir concernant les réseaux routiers. Quant au chemin de fer, comme il n'appartient pas à la ville ou à un de ses mandataires, la Commission ne peut retenir cet équipement.

La Ville de Cowansville

Initialement, la ville avait déposé, le 19 septembre 2000, une liste des équipements, infrastructures, services ou activités qui remplissent les conditions exigées par la loi. Par la même occasion, la ville incluait les propositions relatives à la gestion ainsi qu'au financement des dépenses qui leurs sont reliées. Cette liste comprenait, entre autres, les équipements suivants : Pavillon des sports, Centre culturel et aquatique, Bibliothèque municipale, Centre de la nature, Aéroport, Centres communautaires, Festival des musiciens de rue, Terrains municipaux, balle, tennis et piscine.

Le 12 mars 2001, la Commission a rencontré le maire et les représentants de la ville. Elle leur a explicité son mandat et elle a échangé sur les ÉISA que la ville entendait identifier sur son territoire.

La ville a déposé à la Commission une résolution (131-03-2001) adoptée le 26 mars 2001, dans laquelle elle identifiait des équipements, leur mode de gestion et leur financement :

- Le Pavillon des sports (aréna)
- Le Centre culturel et aquatique
- La Bibliothèque municipale de Cowansville
- La Régie aéroportuaire régionale des Cantons de l'Est

De plus, la ville a fait parvenir à la Commission un protocole d'entente de réciprocité signé avec les Commissions scolaires du Val-des-Cerfs et la Eastern-Townships ainsi que trois ententes intermunicipales signées avec les municipalités environnantes.

La Commission analysera plus tard les équipements identifiés par la Ville de Cowansville.

La Ville de Lac-Brome

Le 3 avril 2001, la Commission a rencontré le maire de la Ville de Lac-Brome. Elle lui a explicité son mandat et elle a échangé sur les ÉISA que la ville entendait identifier sur son territoire. Il faut se rappeler que la Ville de Lac-Brome est le résultat d'un regroupement de 7 municipalités réalisé en 1972.

Dans une liste qu'elle faisait parvenir à la MRC, on retrouvait plus d'une quarantaine d'équipements que la ville considérait à caractère supralocal, comme des plages, des salles communautaires, des chemins, des sentiers pédestres, des patinoires, des sociétés historiques, des écoles, des terrains de balle et bien d'autres.

La Commission a reçu de la part du maire une lettre dans laquelle il déclarait :

«J'estime que chaque municipalité a le droit de prendre entente avec les municipalités voisines. Par contre, si une entente raisonnable ne peut être conclue entre les municipalités, celles-ci doivent être responsables de :

- a) *Si vous offrez un service à un prix qui n'est pas raisonnable, peut-être que vous n'en avez pas les moyens.*
- b) *Si la municipalité qui désire un tel service considère que l'offre n'est pas raisonnable, peut-être que celle-ci n'a pas les moyens de se l'offrir et devrait chercher ailleurs.*

Je crois que cette approche est la meilleure façon de responsabiliser les politiciens de même que les administrateurs pour les décisions qu'ils prennent. Je considère que permettre aux municipalités de mal gérer, d'acquérir et de maintenir des équipements qu'ils ne peuvent assumer n'est pas une approche fiable ».

La Commission a pris ces commentaires en considération et a retenu les points suivants :

- a) les avantages que procurent aux citoyens, les ententes que les villes ont avec les commissions scolaires;
- b) la régionalisation du site d'enfouissement sanitaire et son transfert à la MRC.

Paroisse de Sainte-Sabine, Paroisse de Notre-Dame-de-Stanbridge, Paroisse de Saint-Ignace-de-Stanbridge, Canton de Bedford, Municipalité de Saint-Armand, Municipalité de Saint-Pierre-de-Véronne-à-Pike-River, Municipalité de Stanbridge East, Municipalité de Stanbridge Station et Municipalité de Freligsburg

Le 3 avril 2001, la Commission a tenu une réunion d'information avec les municipalités ayant une vocation rurale citées en titre. Elle a explicité son mandat et elle a échangé sur les équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) que les municipalités entendaient identifier sur leur territoire.

Aucune de ces municipalités n'a déposé de liste, mais les représentations suivantes ont surtout retenu l'attention de la Commission :

- a) que certaines routes conduisant à la récolte de matière première soient reconnues;
- b) la régionalisation du site d'enfouissement sanitaire et sa gestion soient confiées à la MRC.

La Commission a pris bonne note de ses recommandations et en tiendra compte dans son analyse et ses conclusions.

1. **LES ÉQUIPEMENTS NON RETENUS**

1.1 **Les routes**

La Ville de Dunham et les sept municipalités rencontrées ont demandé à la Commission de reconnaître certaines routes (ex : routes menant à des ressources naturelles) comme étant des équipements à caractère supralocal.

La Commission doit analyser cette demande en vertu de l'article 24.5 de la *Loi sur la Commission municipale*, ce qui implique que les demandes faites par le regroupement ont trait à des équipements dont ils sont propriétaires.

Il est indéniable que ces routes bénéficient aux citoyens de quelques autres municipalités, en tant qu'usagers ou clients, mais il en est autrement en tant que contribuables ou payeurs de taxes municipales. En effet, si les citoyens des villes avoisinantes peuvent utiliser les routes de la ville demanderesse, les contribuables de cette dernière sont les seuls qui en retirent un bénéfice à ce titre. Ces routes ont été généralement construites pour les besoins locaux de la ville demanderesse ou sont rendus nécessaires pour répondre aux développements commercial, industriel ou institutionnel de cette ville.

Les routes soumises à la Commission à titre d'équipements à caractère supralocal ne répondent pas aux conditions mentionnées à l'article 24.5 lequel précise que « *le bénéfice* » doit être reçu autant par les citoyens que les contribuables de plus d'une municipalité. Il ne peut non plus s'agir d'un bénéfice exclusivement collectif. Les municipalités demanderesses doivent 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 citoyen et de contribuable.

Aucune donnée statistique, aucune mesure, ni comptage, ni indicateur n'a été apporté ou soumis à la Commission municipale lui permettant d'identifier en quoi une

route à titre d'équipement devrait être reconnue à titre de ÉISA, en vertu de la Loi pour les fins d'un partage de coûts. Cette lacune, en plus de ne pas permettre à la Commission municipale 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 certaines routes soient numérotées et reconnues 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 certaines règles 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 permettront notamment des affectations du sol bien déterminées ou des usages précis tant commerciaux qu'industriels.

Il ne serait pas approprié que plusieurs municipalités financent les dépenses qui sont liées aux routes des municipalités 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 pour l'une d'entre elles ne soient analysées. La plupart des municipalités de la MRC s'objectent catégoriquement à un tel partage.

Les sous-paragraphes 1 et 3 de l'article 24.5 ne s'appliquent pas dans le cas des routes soumises. Il n'est pas approprié qu'un autre organisme municipal, tel que la MRC, assume la gestion de routes de l'une ou plusieurs de ses municipalités. Ces dernières ont la compétence requise à cet égard et il ne serait pas judicieux ni rentable de faire autrement. De même, la Commission ne voit pas en quoi les routes produisent des revenus et si c'est le cas, sur quel barème ils devraient être partagés.

La Commission souligne qu'il existe d'autres recours à la disposition des municipalités, lesquels peuvent, dans certains cas, en vertu de l'article 711.23 du Code municipal 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.

1.2 Les bibliothèques

L'analyse de la liste des équipements fournie par les municipalités, révèle que la majorité des villes et des municipalités possède leur propre bibliothèque autonome

ou ont une affiliation avec la Centrale de prêt du Québec. La Commission constate que seulement cinq municipalités n'ont pas de bibliothèque ou d'entente avec d'autres municipalités et qu'elles représentent 5,13 % de la population globale de la MRC.

En contrepartie, la Ville de Cowansville, tout en admettant que d'autres municipalités possèdent cet équipement, signale à la Commission que sa bibliothèque a un rayonnement plus important que les autres bibliothèques de la MRC. De plus, dans sa résolution, la ville invoque qu'elle peut offrir un support technique du traitement des documents et viser une mise en réseau des autres bibliothèques existantes dans les municipalités environnantes.

Lors des rencontres, plusieurs représentants ont souligné à la Commission que cet équipement touchait vraiment les résidents de chaque municipalité et que les citoyens de la périphérie voulant bénéficier de ces services pouvaient le faire soit par le biais d'une entente de services ou par l'application d'une tarification spéciale.

La Commission en vient à la conclusion que l'ensemble des bibliothèques ne devrait pas être reconnu comme faisant partie de la liste des ÉISA.

1.3 Les piscines (extérieures)

Certaines municipalités possèdent des piscines extérieures, mais n'ont pas fourni de statistiques de la fréquentation de ces équipements. La Commission, après analyse, en vient à la conclusion que ces équipements ne rencontrent pas les critères d'équipement supralocal et qu'ils s'adressent beaucoup plus à une clientèle locale.

1.4 Le Centre Culturel de Farnham

Le Centre est un endroit où l'on offre des cours de ballet, des classes de peinture, des cours de judo, de karaté et des cours de gymnastique. Ces activités se déroulent surtout en hiver. Durant la période estivale, le Centre sert de camp d'été. Les seules données précises que la ville a fournies à la Commission indiquent que pour les activités d'hiver, la participation des résidents de la ville se chiffre à 80 %, tandis qu'en période estivale, elle grimpe à 92 %. Il se pratique donc dans cet immeuble des activités beaucoup plus à caractère sportif que culturel et les statistiques de fréquentation démontrent que ce Centre répond beaucoup plus à un besoin local que supralocal et de ce fait, ne répond pas aux critères lui permettant d'être reconnu comme un équipement ayant un caractère supralocal.

Il a été de plus reconnu par la municipalité que la ville utilise une tarification différente pour les utilisateurs provenant de l'extérieur de la ville.

2. LES ÉQUIPEMENTS RETENUS

2.1 Les arénas

La MRC de Brome-Missisquoi possède trois arénas sur son territoire et la Commission a jugé opportun de retenir ces infrastructures comme équipements à caractère supralocal et d'y appliquer les mêmes critères de partage des coûts et de gestion.

2.1.1 Le Pavillon des sports de Cowansville

Construit le 9 mars 1969, le Pavillon des sports répondait aux besoins de cette catégorie de loisir (hockey, patinage artistique, etc.) parmi la population locale et régionale. Le Pavillon a été financé par règlement d'emprunt numéro : 474 au montant de 650 000 \$ et adopté le 21 mars 1966 par la Ville de Cowansville.

Les coûts réels de la construction se sont chiffrés à 759 177,02 \$.

Le financement s'est effectué de la manière suivante :

- Émission d'obligation	553 000,00 \$
- Règlement d'emprunt no 503	109 115,72 \$
- Subventions générales	97 061,30 \$

Il n'y a pas eu de participation privée. Quant à la subvention gouvernementale de 97 061,30 \$, celle-ci a été appliquée au projet du Pavillon. Ce montant faisait partie d'une subvention mise à la disposition des municipalités à l'occasion du Centenaire de la Confédération et par l'entremise de la Loi sur les travaux exécutés en hiver.

La Ville de Cowansville est l'unique propriétaire du Pavillon. Il bénéficie aux citoyens de la ville. De plus, la ville a des ententes de services avec les municipalités suivantes : Brigham, East-Farnham, Fréligsburg. Les statistiques démontrent que 1 % de la fréquentation provient de Dunham et 2 % de Sutton. De plus, la ville a déposé à la Commission un protocole d'entente signé entre les Commission scolaires du Val-des-Cerfs et Eastern Townships et l'école secondaire Massey-Vanier démontrant que les étudiants utilisaient les équipements de la ville.

2.1.2 L'aréna de Bedford

L'ancien aréna datant de 1950, a été totalement détruit par un incendie le 4 mai 1972. Reconstitué dans les années 1973-1974, l'aréna fut financé par la police d'assurance, une levée de fonds et des règlements d'emprunt devant être remboursés sur vingt ans.

La Ville de Bedford est l'unique propriétaire de l'aréna. Il bénéficie aux citoyens des municipalités faisant partie de la zone de hockey de la Ville de Bedford et de la région selon la Fédération Hockey-Québec. Les municipalités de Dunham, Saint-Armand, Saint-Ignace-de-Stanbridge, Stanbridge-East, Canton de Bedford, Stanbridge-Station, Pike-River, Venise-en-Québec, Henryville, Saint-Sébastien, Noyan et Clarenceville forment le dit territoire avec la Ville de Bedford. La Ville de Bedford a signé un protocole d'entente avec la Commission scolaire des Rivières, pour une utilisation rationnelle des équipements sportifs et communautaires et les signataires consentent à les mettre à la disposition de la population.

De plus, la ville reconnaît que celui-ci apporte des retombées de plus de 100 000 \$, lors du tournoi « Bantam » d'une durée de 11 jours.

2.1.3 Le Palais de glace de Farnham

Construit en 1970, le Palais de glace fournissait aux citoyens de la région une plus longue période pour la pratique du hockey. Le financement de cette infrastructure a été fait par un règlement d'emprunt payé entièrement par la ville et par une subvention de 100 000 \$. Selon les informations qu'on retrouve dans sa résolution déposée à la Commission, la ville en est la seule propriétaire. Le Palais de glace est utilisé par des jeunes d'âge mineur et qui sont inscrits au hockey mineur ou au patinage artistique provenant de Sainte-Sabine, Notre-Dame de Standbridge, Saint-Ignace de Stanbridge, Dunham et Sainte-Brigide.

La ville considère que cet équipement apporte peu de retombées économiques et que, s'il y en a, elles sont très minimes.

2.1.4 Le mode de gestion des arénas

La Commission recommande que chaque ville demeure propriétaire de son aréna et que les dépenses d'opération incluant la portion administration de même que les immobilisations à venir deviennent des coûts admissibles.

La Commission considère que les revenus d'inscriptions aux diverses activités se déroulant dans ces immeubles doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie.

La Commission estime que ces trois infrastructures situées sur le territoire de la MRC ne devraient pas être en concurrence quant à la location de la glace. La MRC pourrait servir d'intermédiaire dans l'élaboration et la conclusion d'une éventuelle entente sur la tarification.

La Commission constate qu'avant d'établir la part à payer par les municipalités utilisatrices, les propriétaires de ces équipements devraient faire un exercice rigoureux et tenir durant la prochaine année des statistiques de fréquentation de leur aréna.

Par la suite, elles devraient faire payer, s'il y a lieu, un pourcentage du déficit d'opération, selon le pourcentage de fréquentation des utilisateurs. Le pourcentage retenu pour les Villes de Cowansville et de Bedford s'établit à partir de la fréquentation des citoyens de ces villes et en raison des avantages dus à l'existence d'ententes avec les commissions scolaires (10 %).

- a) Pavillon des sports de la Ville de Cowansville : hockey mineur (75 %), Club de patinage (94 %), hockey adulte (65 %), patinage libre : aucune statistique. $(94, 75, 65 = 78 + 10\% = \mathbf{88\%}$ d'utilisateurs provenant de la Ville de Cowansville. Le déficit à partager s'établit donc à 12 %).
- b) Pour l'aréna de la Ville de Bedford, les statistiques démontrent un taux de fréquentation de 24 % provenant de la MRC Haut-Richelieu et pour ce qui est de l'utilisation pour le hockey mineur (46 %), Club de patinage (55 %), patinage libre : aucune statistique. $(46, 55 = 51\% + 10\% = \mathbf{61\%}$ d'utilisateurs provenant de la Ville de Bedford. Le déficit à partager s'établit donc à **39 %**).
- c) Palais de glace de la Ville de Farnham : hockey mineur (80 %), Club de patinage (88 %), hockey adulte (68 %). $(80, 88, 65 = \mathbf{78\%}$ d'utilisateurs provenant de la Ville de Farnham. Le déficit à partager s'établit donc à **22 %**).

Ce déficit est distribué selon un mécanisme de tarification établi tant sur l'utilisateur que par une participation calculée sur 50 % RFU et 50 % population.

La Commission, après avoir pris connaissance du dossier et considéré l'ensemble des opinions exprimées, tout en recherchant l'équité en regard de cet équipement, fait les recommandations suivantes :

- La gestion des arénas devra être assumée par les villes propriétaires.
 - Les villes présenteront annuellement leurs prévisions budgétaires et une reddition des comptes aux municipalités participantes.
 - Le pourcentage du déficit assumé par les villes sera :
- | | |
|------------------------|-------|
| • Ville de Cowansville | 88 % |
| • Ville de Bedford | 61 % |
| • Ville de Farnham | 78 %. |

Les Villes de Cowansville, Bedford et Farnham devront assumer la différence du pourcentage ci-haut mentionné. Les municipalités contributrices assumeront cette facture de la façon suivante :

Le montant équivalent au déficit devient, aux fins de calcul, **100 % du montant** à partager par les municipalités contributrices.

- **25 % de ce montant** sera divisé par le nombre de joueurs inscrits au hockey mineur de l'année précédente qui fréquentaient les arénas et qui habitaient les municipalités ciblées.
- **37,5 % de ce montant** sera réparti selon le pourcentage de la RFU de chacune de ces municipalités.
- **37,5 % de ce montant** sera réparti selon le pourcentage de la population de chacune de ces municipalités.

(Voir à l'annexe A l'illustration d'un exemple de partage pour l'aréna de Farnham)

On doit comprendre que, dorénavant, tout citoyen de toute municipalité contributrice défraiera le même tarif qu'un citoyen résidant dans les Villes de Cowansville, Bedford et Farnham.

Quant aux autres citoyens qui proviennent d'ailleurs que les municipalités ciblées, ils se verront charger un tarif de non-résident.

2.2 Le Centre aquatique et culturel de Cowansville

Le Centre aquatique et culturel de la Ville de Cowansville est géré par le service des loisirs de cette dernière. Dans les statistiques fournies par la ville, on retrouve des activités telles que : l'école de natation (été), les cours de natation, l'équipe de natation, l'école secondaire et les bains libres indiquant un taux d'utilisation de près de 70 % par des résidents de la ville.

Comme la ville possède déjà des ententes avec deux (2) commissions scolaires et avec quatre (4) municipalités environnantes et dont elle se dit satisfaite, la Commission suggère de maintenir les ententes et d'y établir une tarification plus élevée pour les non-résidents et utilisateurs de la piscine ne faisant pas partie de ces ententes.

2.3 La Régie intermunicipale d'élimination de déchets solides de Brome-Missisquoi

Le site d'élimination de déchets solides est situé à Dunham et il est utilisé par les municipalités faisant partie de la MRC Brome-Missisquoi. Le site est administré par une régie intermunicipale qui est la propriété de quatre (4) municipalités, soit les Villes de Bedford, Cowansville, Dunham et Farnham.

La Ville de Lac-Brome et les huit municipalités à vocation rurale ont demandé que l'entente concernant la Régie intermunicipale d'élimination des déchets solides de Brome-Missisquoi soit étendue à toutes les municipalités de la MRC, que les activités du site soient régionalisées et que sa gestion soit effectuée par la MRC.

Les municipalités formant cette régie n'ont pas manifesté d'intérêt à élargir la participation à l'entente ou à la transférer à la MRC.

La Commission considère qu'il est approprié de reconnaître cet équipement à cause de son rayonnement, de la spécialisation du site et du fait que l'ensemble des municipalités sont déjà clientes de la Régie.

2.3.1 Le mode de gestion

Quant à la gestion, la Commission recommande que l'entente intermunicipale soit étendue aux autres municipalités, selon les mêmes modalités et conditions décrites à l'entente en vigueur entre les Municipalités de Bedford, Cowansville, Dunham et Farnham. Les autres municipalités adhérentes devront se conformer à l'article 13 de cette convention et notamment rembourser aux quatre municipalités fondatrices les coûts d'immobilisation. La propriété des lieux de la Régie sera ensuite transférée à la MRC qui en assumera sa gestion selon les modalités de l'entente.

2.4 La Régie aéroportuaire régionale des Cantons de l'Est

La Ville de Cowansville demande que la Régie aéroportuaire régionale des Cantons de l'Est soit reconnue comme un équipement à caractère supralocal. Situé sur le territoire de Bromont dans la MRC La Haute-Yamaska, l'aéroport est la propriété à part égale de Cowansville, Granby et Bromont et il est géré par une Régie intermunicipale formée de ces trois municipalités.

Cet aéroport est surtout utilisé par les entreprises de la région pour les déplacements des personnes et des biens.

Le rapport compilatoire faisant état de la circulation aérienne indique un total de 126 passagers pour 6579 mouvements, mais ne précise pas la ville de départ ou d'arrivée des voyageurs dans les villes de la MRC.

La Commission reconnaît que l'aéroport est une infrastructure à caractère supralocal vu son unicité et son rayonnement. Il contribue au soutien de l'activité économique et industrielle de la région.

Quant à la gestion, la Ville de Cowansville énonce les propositions suivantes :

- elle est d'accord de partager, à tour de rôle, avec les villes couronnes, le rôle de gestionnaire de cet équipement;
- un représentant permanent de la Ville de Cowansville, un représentant parmi les Villes de Lac-Brome, Farnham et Bedford, considérant le fait que ces municipalités avec Cowansville, retirent des avantages reliées à cet aéroport, le tout sous réserve du règlement qui a créé la Régie aéroportuaire régionale des Cantons de l'Est.

2.4.1 Le mode de partage et de gestion

La facture représentant la quote-part de la Ville de Cowansville dans la Régie sera distribuée de la façon suivante :

Cowansville	60 %
Lac-Brome	20 %
Bedford	10 %
Farnham	10 %

Les Municipalités de Lac-Brome, Bedford et Farnham deviennent villes contributrices, vu leurs activités économiques liées à l'utilisation de l'aéroport, notamment par les parcs industriels.

La Commission a tenu compte pour le partage des coûts de la distance de ces trois municipalités par rapport à l'aéroport.

La Ville de Cowansville demeure membre de la Régie pour et au nom des quatre municipalités. Elle conserve son statut de gestionnaire.

La Ville de Cowansville ayant deux représentants au conseil d'administration de la Régie, l'un de ces deux postes sera attribué annuellement à un représentant des trois Municipalités de Lac-Brome, Bedford et Farnham, choisie à tour de rôle.

La Commission recommande que l'article 8 de l'entente pour la création de la régie soit modifié en conséquence.

Les représentants des quatre villes feront rapport annuellement aux quatre conseils de ville des activités de la Régie, lors de la remise des états financiers annuels.

Il en sera de même pour la préparation annuelle du budget.

3. LES ENTENTES INTERMUNICIPALES EXISTANTES

Plusieurs municipalités ont fait état dans leur présentation ou lors de rencontres individuelles, des nombreuses ententes intermunicipales qui les lient à des municipalités avoisinantes situées sur le territoire de la MRC et même à l'extérieur.

Il y a plusieurs ententes qui concernent la protection contre les incendies, alors que d'autres touchent la fourniture d'eau, la cueillette des ordures et sa disposition, les loisirs et une entente avec des municipalités hors MRC pour la gestion d'un aéroport.

Par définition, toutes ces ententes de services ont un caractère supralocal, mais la Commission ne croit pas nécessaire qu'elles soient identifiées à la liste, puisque les municipalités signataires s'en sont dites satisfaites et leur application ne crée pas de problème.

4. LA LISTE DES ÉQUIPEMENTS, DES INFRASTRUCTURES, DES DES SERVICES ET DES ACTIVITÉS À CARACTÈRE SUPRALOCAL EN VERTU DE L'ARTICLE 12

La Commission municipale recommande à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de reconnaître, en vertu de l'article 12 de la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives*, les équipements à caractère supralocal suivants, selon les modalités de gestion et la répartition des coûts ci-dessus mentionnés :

- Le Pavillon des sports de Cowansville
- L'Aréna de Bedford
- Le Palais de glace de Farnham
- Le Centre aquatique et culturel de Cowansville
- La Régie intrarmunicipale d'élimination de déchets solides de Brome-Missisquoi
- La Régie aéroportuaire régionale des Cantons de l'Est.

LA CONCLUSION

La Commission a réalisé cette étude en respectant le principe de l'équité fiscale qui fait en sorte que la répartition des impôts fonciers et des taxes de services reflète

le mieux possible les bénéfices que chaque contribuable obtient des équipements ou des services publics qui lui sont fournis.

L'analyse de la Commission tient compte non seulement de ce principe d'équité, mais aussi de la situation géographique des municipalités, de leur population, de leur richesse foncière, ainsi que de l'habitude des citoyens dans le choix de leurs activités.

Par ailleurs, lorsque cela s'avérait préférable, c'est le principe de l'utilisateur/payeur qui a été retenu, tout en tenant compte du contexte d'une fiscalité d'agglomération.

M^e Nicole Trudeau
Vice-présidente

Jean Lajoie
Membre

Québec, ce 19 juin 2001