

**RAPPORT SUR L'ÉTUDE DES
AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU
REGROUPEMENT DE LA VILLE DE
SUTTON ET DU CANTON DE SUTTON**

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Rapport soumis au gouvernement du Québec et

au ministre des Affaires municipales

et de la Métropole, monsieur André Boisclair

Étude des avantages et inconvénients

du regroupement de la Ville de Sutton et du Canton de Sutton

Dossier CM-56010

20 mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
1. INTRODUCTION	2
1.1. MANDAT	2
1.2. PROCESSUS.....	4
2. CONTEXTE ACTUEL	5
2.1. TERRITOIRE ET POPULATION	5
2.2. BILANS FINANCIERS.....	9
2.3. ENTENTES	9
2.4. ÉTUDE DE 1996	11
3. POSITION DES INTERVENANTS	12
3.1. MUNICIPALITÉ DU CANTON DE SUTTON.....	12
3.1.1. <i>PROFIL GÉNÉRAL</i>	13
3.1.2. <i>ÉTAT DES FINANCES ET DE LA FISCALITÉ</i>	14
3.1.2.1. <i>Structures foncières</i>	15
3.1.2.2. <i>Structures fiscales</i>	16
3.1.3. <i>« NAVETTAGE »</i>	17
3.1.4. <i>CONSÉQUENCES D'UN REGROUPEMENT</i>	18
3.1.5. <i>DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR UN REGROUPEMENT</i>	20
3.1.6. <i>CONCLUSION ET ALTERNATIVE AU REGROUPEMENT : « TAX BASE SHARING » OU PARTAGE RÉGIONAL DE LA CROISSANCE DE L'ASSIETTE FONCIÈRE</i>	22
3.1.7. <i>MAIRE ET CONSEILLERS MUNICIPAUX DU CANTON DE SUTTON</i>	23
3.2. VILLE DE SUTTON	25
3.2.1. <i>FOURNITURES DES SERVICES MUNICIPAUX</i>	25
3.2.2. <i>ASPECTS FINANCIERS ET FISCAUX</i>	26
3.2.3. <i>AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE</i> .	27
3.2.4. <i>ORGANISATION DE LA NOUVELLE MUNICIPALITÉ</i>	27
3.2.4.1. <i>Nom et statut</i>	27
3.2.4.2. <i>Dépenses</i>	28
3.2.4.3. <i>Frais de financement</i>	29

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
3.2.4.4. <i>Surplus accumulé</i>	29
3.2.4.5. <i>Fonds de roulement</i>	29
3.2.4.6. <i>Taxation</i>	30
3.2.5. <i>CONCLUSION</i>	30
3.3. CITOYENS.....	31
3.3.1. « <i>CITOYENS POUR LE CHOIX</i> ».....	31
3.3.2. <i>CITOYENS DÉFAVORABLES AU REGROUPEMENT</i>	33
3.3.3. <i>CITOYENS FAVORABLES AU REGROUPEMENT</i>	34
3.3.4. <i>CONCLUSION</i>	34
4. ANALYSE	35
4.1. TERRITOIRE.....	37
4.2. DÉMOGRAPHIE ET PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE.....	38
4.3. LES ENTENTES INTERMUNICIPALES.....	39
4.4. ANALYSE DE LA STRUCTURE DE L'ACTIF.....	40
4.5. FISCALITÉ.....	41
4.6. RÉGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE.....	42
4.7. IMPACTS FINANCIERS.....	47
4.7.1. <i>TAXE FONCIÈRE GÉNÉRALE</i>	47
4.7.2. <i>TAXE SUR LES IMMEUBLES NON RÉSIDENTIELS</i>	49
4.7.3. <i>DETTES COMMUNES</i>	49
4.7.4. <i>TARIFICATION</i>	50
4.7.5. <i>AUTRES IMPACTS FINANCIERS</i>	50
4.8. REPRÉSENTATION ÉLECTORALE.....	52
4.9. AUTRES CONSIDÉRATIONS.....	53
5. CONCLUSION	54
6. RECOMMANDATIONS	57

1. INTRODUCTION

1.1. MANDAT

La Commission municipale a reçu le 5 juillet 2001, de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, le mandat de réaliser une étude sur les avantages et inconvénients d'un regroupement de la Ville de Sutton et du Canton de Sutton conformément aux dispositions de l'article 125.5 de la « *Loi sur l'organisation territoriale municipale* »¹.

M^e Guy LeBlanc, président de la Commission, a désigné M^e Nicole Trudeau, vice-présidente et M^e François P. Gendron, membre, pour procéder à cette étude.

La Commission procède à cette étude en vertu des articles 125.5 et suivants de la « *Loi sur l'organisation territoriale municipale* ». Selon ces dispositions législatives, la Commission effectue une étude des avantages et inconvénients d'un regroupement de territoires municipaux. Il s'agit donc d'une analyse de la pertinence et non pas de la faisabilité d'un tel regroupement.

Le Livre blanc intitulé « *La réorganisation municipale* »², identifie les objectifs généraux poursuivis. Ces objectifs sont :

- une vision commune du devenir des collectivités;
- une prise en considération des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement;
- un secteur municipal plus efficace permettant un allègement et une meilleure répartition du fardeau fiscal.

¹ L.R.Q., chapitre 0-9

² La réorganisation municipale, changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens, Gouvernement du Québec, 2000, p. 55

Dans le cadre de ces objectifs le Livre blanc traite notamment, de la fragmentation des municipalités locales et des limites de la collaboration intermunicipale.

À l'égard de la fragmentation il souligne :

« La fragmentation des municipalités comporte divers désavantages, tels que l'absence de vision d'ensemble, une coordination déficiente, une difficulté à prendre en charge les enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile nuisant au développement économique, des dédoublements de services et une surabondance de structures entraînant des coûts additionnels pour les contribuables. L'organisation actuelle du secteur municipal pose d'importantes limites à sa capacité d'offrir des services de qualité et d'en répartir équitablement la facture. Sa fragmentation est peu propice à l'exercice de ses responsabilités actuelles et à la prise en charge de responsabilités nouvelles. »³

et en ce qui concerne les limites de la collaboration intermunicipale, il ajoute :

« Le recours à diverses formules de mise en commun volontaire des services constitue une façon de pallier le problème du morcellement des municipalités locales, et celles-ci y ont recours assez fréquemment. Elles le feraient encore davantage si la facturation de coût des ententes n'était pas assujettie aux taxes de vente. Toutefois, les mécanismes volontaires de collaboration intermunicipale présentent des inconvénients. Les mises en commun sont temporaires et il s'avère souvent difficile de convenir du partage des coûts. De même, la multiplication des régies et des ententes peut entraîner une lourdeur de gestion accrue, une transparence moindre des décisions et une réduction de l'imputabilité face aux citoyens. »⁴

L'article 125.1 de la loi prévoit que l'objectif est de favoriser l'équité fiscale et de fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal.

³ Idem, p.20

⁴ Idem, p.20

La présente étude est donc effectuée dans ce contexte et tient compte de ces objectifs.

1.2. PROCESSUS

Conformément aux exigences de la Loi, la Commission a publié un premier avis dans l'édition du 4 août 2001 des journaux « Le Guide » et « Le Journal de Montréal ». Préalablement, le 20 juillet 2001, elle faisait parvenir cet avis aux secrétaires-trésoriers des deux municipalités afin qu'il soit affiché pendant la même période. La Commission a fixé au 31 juillet 2001 une première rencontre avec les autorités des deux municipalités. À la demande du Canton de Sutton cette rencontre fut repoussée au 14 août 2001. Lors de celle-ci, la Commission a fait part de la démarche qu'elle entendait suivre et a établi, de concert avec les municipalités, l'échéancier notamment, la date de la tenue de l'audience publique soit le 12 octobre 2001.

À la suite de la publication de l'avis, la Commission a reçu le mémoire de la Ville de Sutton ainsi que les représentations de plusieurs citoyens et groupes des deux municipalités. Le 23 août 2001, le Canton de Sutton a avisé la Commission qu'il ne serait pas en mesure de fournir son mémoire avant le mois de décembre 2001, compte tenu de la non disponibilité de l'expert qu'elle avait engagé. Le 17 septembre 2001, la Commission l'informait alors qu'elle prévoyait poursuivre selon l'échéancier établi lors de la réunion du 14 août 2001.

Le 12 septembre 2001, la Commission faisait parvenir aux journaux « Le Guide » et « Le Journal de Montréal » ainsi qu'aux municipalités l'avis public relatif à la tenue d'une audience publique le 12 octobre 2001 au gymnase de l'école de Sutton. Cet avis a été publié le 29 septembre 2001 dans les deux journaux.

Le 25 septembre 2001, la municipalité du Canton de Sutton déposait à la Cour supérieure une demande de révision judiciaire de la décision de la Commission de

procéder selon l'échéancier prévu. Cette demande fut suivie d'une demande de sursis qui fut accordée par la Cour le 10 octobre 2001 soit deux jours avant la tenue de l'audience. Compte tenu de cette décision, la Commission a annulé l'audience.

Pendant cette période, une rencontre entre les autorités de la Ville de Sutton et M^e François P. Gendron a eu lieu le 2 octobre 2001 afin de recueillir des renseignements nécessaires à l'étude ainsi que le 3 octobre avec les autorités du Canton de Sutton dans le même but.

À la suite d'une entente hors cour permettant au Canton de produire son mémoire au plus tard le 19 décembre 2001, ce qui fut fait, la Commission transmettait aux journaux et aux municipalités, le 18 décembre 2001, un avis à l'effet que l'audience publique se tiendrait le 12 janvier 2002 au gymnase de l'école de Sutton. Cet avis fut publié le 29 décembre 2001.

Le samedi 12 janvier 2002 l'audience publique a eu lieu en présence de plus de 150 citoyens des deux municipalités.

2. CONTEXTE ACTUEL

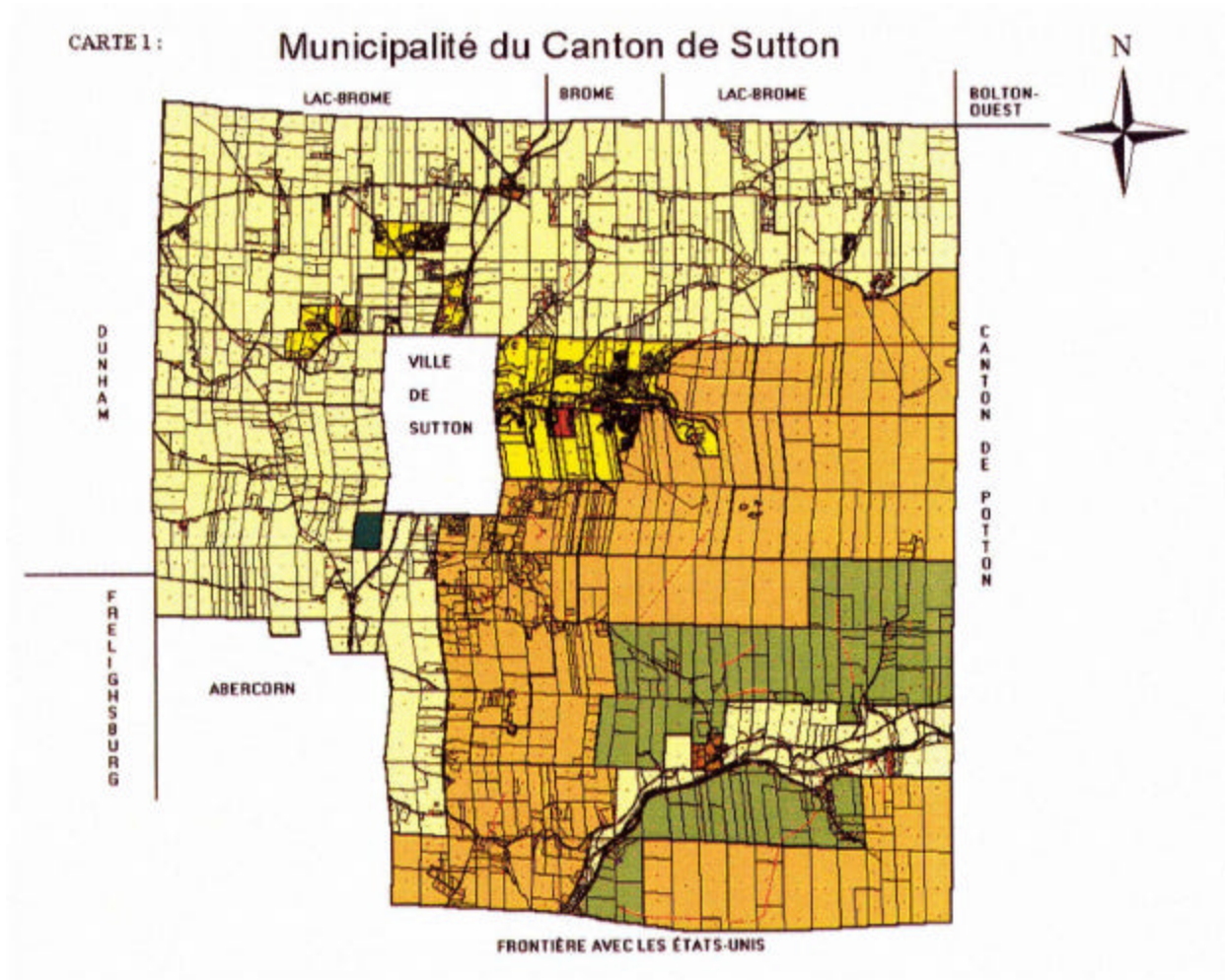
2.1. TERRITOIRE ET POPULATION

Le Canton de Sutton a été fondé en 1802. À cette époque il englobait, en plus de son territoire actuel, le territoire de la Ville de Sutton et celui du Village d'Abercorn. Une première division eut lieu en 1896 par la création de la Ville de Sutton et une deuxième en 1929 par la création du Village d'Abercorn.

Le territoire actuel du Canton couvre une superficie de 235,6 km carrés en forme de quasi-carré d'environ 16 km de côté. Les fonctions agricoles se retrouvent surtout sur la portion ouest ainsi qu'à la limite nord. On retrouve d'autres fonctions agricoles ainsi que l'exploitation forestière au secteur sud-est, traversé par la rivière

Missisquoi. Les fonctions résidentielle et commerciale se retrouvent au centre du territoire borné au sud et à l'est par des secteurs ayant une fonction récréative, dont le Mont Sutton.

Le territoire actuel de la Ville de Sutton forme un rectangle de 8,8 km carrés au centre du territoire du Canton, tel que démontré par la carte suivante:



On y retrouve notamment des commerces, des bureaux, l'Office municipal d'habitation ainsi que les services de santé soit une clinique médicale et un foyer pour personnes âgées, les centres récréatifs et un musée.

L'histoire de la région de Sutton nous renseigne peu sur les raisons ayant menées à la création de la Ville de Sutton. Nous retrouvons sur le site Web le texte suivant:

« Les raisons justifiant cette séparation d'avec le Canton ne sont pas clairement identifiées dans les archives; toutefois, c'est probablement en raison d'une divergence relative à l'installation d'un réseau d'aqueduc dans la ville. Les minutes d'assemblées révèlent que le conseil adopta une résolution pour l'installation d'un système d'aqueduc lors de l'assemblée de février 1892. Cependant, cette résolution fut annulée lors de l'assemblée suivante sans qu'aucune raison figure dans le procès-verbal. »⁵

L'histoire de la région fait part qu'à la suite d'un incendie qui a détruit le centre de la ville le 15 avril 1898, le conseil municipal adopta un règlement décrétant la mise sur pied d'un service d'incendie. En 1938, l'achat d'un camion pompe permet de desservir le secteur rural de Sutton. Selon ce texte: *« Ce fut le début d'une étroite collaboration entre la Ville et le Canton de Sutton pour l'administration et le financement du service d'incendie »⁶.*

En 1960, l'ouverture du Mont Sutton comme centre de ski pave la voie au développement touristique de la région et au cours des années suivantes d'autres ententes intermunicipales sont intervenues. Parmi elles, on retrouve notamment les ententes relatives au traitement et à l'assainissement des eaux usées.

La population permanente de la Ville, selon les données de 2001 est de 1631 personnes alors que celle du Canton est de 1893 personnes. Le Canton compte également une population saisonnière d'environ 1600 personnes.

La Ville de Sutton et le Canton de Sutton possèdent tous deux la reconnaissance en vertu de l'article 29.1 de la *« Charte de la langue française »* à l'effet que l'organisme municipal fournit des services à des personnes en majorité d'une langue autre que française.

Selon le sommaire du rôle d'évaluation foncière 2002 la valeur du rôle d'évaluation de la Ville s'élève à 80 450 400 \$ et de 275 904 900 \$ pour le Canton. Il y a 954

⁵ www.sutton-info.qc.ca

⁶ Idem

unités d'évaluation dans la Ville et 2995 dans le Canton dont 655 unités résidentielles dans la Ville, pour une valeur de 52 097 500 \$ contre 1839 unités résidentielles dans le Canton pour une valeur de 185 764 800 \$. Le secteur résidentiel représente 75,6 % de la richesse foncière de la Ville et 73,6 % de celle du Canton.

2.2. BILANS FINANCIERS

Les bilans financiers au 31 décembre 2000 démontrent que la Ville de Sutton a un actif de 8 189 126 \$ dont 6 710 919 \$ en immobilisations. Quant au Canton de Sutton, l'actif est de 12 002 199 \$ dont les immobilisations de 11 161 175 \$.

Au chapitre du passif, il est de 6 080 876 \$ pour la Ville et de 6 640 329 \$ pour le Canton. La dette à long terme est de 1 369 652 \$ en ce qui concerne la Ville et de 537 900 \$ pour le Canton. Cette différence s'explique, selon les renseignements reçus, par le choix du Canton de payer au fur et à mesure ses immobilisations alors que la Ville a choisi de financer à long terme ses immobilisations. Il faut toutefois noter qu'une partie de la dette à long terme de la Ville, soit plus de 1 000 000 \$, vise des infrastructures qui, par la voie d'ententes intermunicipales, sont à la charge des deux municipalités selon différentes formules de partage.

2.3. ENTENTES

Les deux municipalités partagent un certain nombre d'équipements et de services. Depuis la fin du XIX^e siècle, elles partagent l'Hôtel de Ville, dont 75 % est propriété du Canton et 25 % propriété de la Ville. L'Hôtel de Ville est situé sur le territoire de la Ville.

Les coûts du service d'incendie, responsabilité de la Ville, sont partagés à part égale en ce qui concerne les immobilisations et les frais d'exploitation et à 66,6 %

pour le Canton et 33,3 % pour la Ville en ce qui concerne le coût d'entretien et de réparation des véhicules. Les dépenses majeures d'achat, d'entretien ou de renouvellement de la machinerie ou des accessoires doivent être adoptées par chacun des deux conseils. La caserne d'incendie, propriété de la Ville, est sur un terrain situé dans la ville faisant l'objet d'une servitude perpétuelle de la part du Canton.

Le traitement et l'assainissement des eaux usées font également l'objet d'ententes entre les deux municipalités. L'usine se trouve sur le territoire de la Ville et est la propriété de celle-ci. L'entente prévoit que la contribution annuelle de chaque municipalité aux coûts d'immobilisation annuels est établie en fonction de son débit réservé. Ce débit est fixé à 350 000 gallons US par jour pour la Ville et 150 000 gallons US par jour pour le Canton. Le Canton a versé un droit d'entrée de 88 000 \$. Quant aux coûts d'exploitation annuels, ils sont répartis selon la proportion du débit mesuré.

Le secteur du loisir et de la culture fait également l'objet d'une entente. Elle couvre le terrain de jeux, les patinoires de la rue Western, du Chemin Thibodeau et de Glen Sutton, le Parc Sutton, les pistes cyclables et le camping du Canton Sutton. Pour chacun des équipements, l'entente prévoit un partage en parts égales entre la Ville et le Canton.

La Ville a procédé, en 1999, au prolongement de la conduite d'aqueduc afin de permettre le raccordement des réseaux municipaux d'approvisionnement en eau des deux municipalités. Cette infrastructure a été construite afin de permettre au Canton d'approvisionner la Ville en cas d'urgence. En contrepartie, la Ville remettait cette infrastructure au Canton pour la somme de 1 \$.

En matière de voirie, il existe des échanges entre la Ville et le Canton notamment à l'égard de l'utilisation d'équipements ou la fourniture de matériaux. Il existe également une entente concernant l'entretien d'hiver de certains chemins de la

Ville, notamment la route 139, soit la rue Principale, ainsi que la rue Maple menant à la montagne.

Les deux municipalités se sont engagées, en 1999, dans un projet conjoint de recyclage de matières résiduelles avec le Village d'Abercorn. La Ville et le Canton pouvoient aussi au financement de la Corporation de développement économique de Sutton qui a pour mission d'assurer le rayonnement régional et national de Sutton.

2.4. ÉTUDE DE 1996

En 1996, la Ville de Sutton et le Canton de Sutton mandataient la firme Raymond, Chabot, Martin, Paré pour la réalisation d'une étude d'opportunité de regroupement. Ce rapport, au chapitre de « *LA RAISON D'ÊTRE DE LA NOUVELLE MUNICIPALITÉ, LA MISSION ET LA VISION* » souligne ce qui suit :

«Mission-Vision

Dans le cadre d'un exercice de réflexion face au regroupement potentiel, les élus ont eu l'occasion d'échanger sur différentes facettes au devenir de cette nouvelle entité.

Les élus ont eu à déterminer les objectifs qui pourraient être visés par le regroupement potentiel:

- faciliter la gestion du territoire*
- réduire les dédoublements*
- développer à nouveau le centre-ville*
- accroître le pouvoir d'attraction du territoire*
- consolider les efforts de développement économique*
- éliminer la concurrence inutile*

Suite à cette identification, la mission suivante a été élaborée pour la nouvelle entité municipale:

Mission :

Offrir un milieu de vie de qualité tout en favorisant le développement du produit touristique lié aux attraits naturels et à l'émergence d'un environnement propice à l'établissement d'entreprises ayant recours à des technologies. La Municipalité consolide sa vocation résidentielle et touristique, son caractère bilingue et multiculturel tout en offrant des services qui répondent aux attentes des citoyennes et des citoyens et ce, à un taux de taxes concurrentiel.»⁷

Après certaines révisions, le rapport a mené à une recommandation de fusion de la part des deux municipalités et à la tenue d'une assemblée publique. Par la suite, le Canton a tenu, en novembre 1997, un référendum sur la proposition de regroupement et 73% de ses électeurs ont exprimé leur désaccord. Les électeurs de la Ville n'ont pas été consultés.

3. POSITION DES INTERVENANTS

3.1. MUNICIPALITÉ DU CANTON DE SUTTON

Le mémoire de la Municipalité du Canton de Sutton a été préparé par monsieur François Des Rosiers, professeur à l'Université Laval et présenté par ce dernier et monsieur le maire Winston Bresee.

⁷ Ville de Sutton, Canton de Sutton, étude d'appartenance d'un regroupement de municipalités, Raymond, Chabot, Martin, Paré, octobre 1996, p.17.

3.1.1. PROFIL GÉNÉRAL

Le mémoire du Canton présente en toile de fond le profil général des deux municipalités qui, selon l'expert, tant du point de vue territorial que des distinctions démographiques et socio-économiques sous-tend deux visions du développement et des priorités qui sans nécessairement s'opposer demeurent différentes.

Le mémoire souligne le caractère rural et récréotouristique du territoire du Canton qui comporte 172 kilomètres de chemins publics et sa fonction résidentielle dominante dont moins de 50 % des résidences ont accès aux services d'aqueduc et d'égout. Le Canton a mis l'accent sur le potentiel récréotouristique du Mont Sutton et à ce titre il a acquis, depuis 1985, 3 400 acres au coût de 776 000 \$, a aménagé 77 km de sentiers et projette actuellement d'autres acquisitions.

Le mémoire indique, de plus, que depuis 1997 le Canton a procédé à la modernisation des équipements de voirie (721 000 \$), des équipements informatiques (100 000 \$) et du système des permis et de règlement de zonage (50 000 \$) à même les revenus courants de la municipalité.

Le mémoire du Canton décrit le territoire de la Ville comme étant à 94 % urbanisé, à concentration commerciale et majoritairement relié au réseau d'aqueduc et d'égout. Il affirme également que la Ville a accordé une faible priorité à la voirie et au développement touristique et que sa philosophie de gestion repose sur le financement par emprunts.

Le mémoire conclut qu'en dépit des institutions communes (école primaire) et des équipements partagés (Hôtel de Ville, bibliothèque, gymnase et usine de traitement des eaux usées), le Canton et la Ville de Sutton demeurent deux entités très distinctes dû à la façon de gérer et à l'âge, la scolarité et au revenu des citoyens de la Ville par rapport à ceux du Canton. Les choix de gestion et

les différences démographiques militent selon le mémoire, en faveur du *statu quo*. Il soutient de plus qu'un regroupement éventuel ne générerait aucune économie d'échelle, mais serait plutôt susceptible d'engendrer des coûts additionnels et de provoquer des conflits durables entre les deux communautés.

3.1.2. ÉTAT DES FINANCES ET DE LA FISCALITÉ

Au chapitre de l'analyse de l'état des finances et de la fiscalité des deux municipalités, le mémoire présente les points saillants suivants :

SOURCES DE REVENUS

Le taux de taxation applicable au Canton est de 1,14 \$ / 100 \$ d'évaluation imposable alors qu'il est de 2,48 \$ / 100 \$ d'évaluation imposable à la Ville.

L'évaluation des immeubles imposables du Canton est de 3,7 fois supérieure à celle de la Ville, soit de 252 401 341 \$ pour le Canton et de 68 924 700 \$ pour la Ville.

Le Canton tire 7,5 % de ses revenus de taxes des activités agricoles alors que la Ville en tire 2,1 % et inversement la Ville tire 16,3 % de ses revenus de taxes des secteurs industriel, commercial et de services alors que le Canton n'en tire que 5,2 %.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Sur la base de la richesse foncière, les dépenses de fonctionnement s'établissent à 1,02 \$ / 100 \$ d'évaluation imposable pour le Canton et de 2,11 \$ / 100 \$ d'évaluation imposable pour la Ville. Les postes « sécurité

publique » et « transport » accaparent 60,3 % des dépenses du Canton et 46,1 % pour la Ville.

Les sommes affectées au service et au remboursement de la dette représentent 13,3 % des dépenses totales de la Ville et de 10,5 % de celles du Canton.

À l'exclusion des coûts reliés à la rémunération des 31 pompiers volontaires de la Ville, la rémunération globale unitaire des élus et des employés municipaux du Canton (32 606 \$) excède de 24,5 % celle qui prévaut dans la Ville (26 193 \$). De l'avis de M. Des Rosiers, dans l'hypothèse d'une harmonisation à la hausse des conditions salariales, le regroupement des deux Sutton se traduirait par une rémunération par employé de 37 790 \$, soit une hausse de 44,3 % par rapport à la situation qui prévaut actuellement dans la Ville.

ACTIF ET PASSIF

Les actifs du Canton s'élèvent à 7 056 \$ / habitant comparativement à 5 064 \$ / habitant pour la Ville, la dette à long terme est de 316 \$ / habitant dans le cas du Canton et de 847 \$ / habitant pour la Ville.

Avec un ratio Dette à long terme/ Avoir des contribuables de 0,65 pour la Ville et de 0,10 pour le Canton, l'expert ne voit pas comment ni quand les contribuables de la Ville seront en mesure de compenser ceux du Canton pour un tel apport financier suite à un regroupement.

3.1.2.1. Structures foncières

Selon le mémoire du Canton, la structure foncière des deux municipalités est composée de la façon suivante:

«... la Ville compte un peu moins de 1 000 unités d'évaluation dont la valeur imposable telle que portée au rôle s'établit à 68,9 M \$; plus des deux tiers des immeubles (655) sont à vocation résidentielle. Pour sa part, le Canton possède près de 3 000 propriétés – dont plus de 1 800 (61,4 %) sont des résidences – évaluées à 252,4 M \$.

L'un des traits caractéristiques du parc immobilier du Canton de Sutton demeure le grand nombre de résidences secondaires qui, à elles seules, comptent pour 20,9 % du total des valeurs imposables (52,6 M \$). Les immeubles à vocation culturelle et récréative (8,2 M \$) de même que ceux destinés à la production agricole et à l'extraction des ressources naturelles (27 M \$) accaparent également une part non négligeable (13,9 %) de la valeur globale du parc immobilier du Canton. Quant aux propriétés non développées, constituées en majeure partie de terrains vagues, elle totalisent près de 19 M \$, soit 7,5 % du total des valeurs imposables.

Enfin, si la valeur des immeubles commerciaux se partage assez équitablement entre les deux municipalités, les industries ainsi que les édifices à bureaux et autres immeubles de services – dont la valeur imposable atteint 3,9 M \$ - se retrouvent majoritairement dans la Ville.»⁸

Selon l'expert ces données illustrent les différences de vocation de la Ville et du Canton.

3.1.2.2. Structures fiscales

Le Canton reconnaît que ses résidents et les entreprises sur son territoire jouissent d'un avantage fiscal marqué comparativement à ceux de la Ville. Il attribue cette situation avantageuse aux choix de développement décidés

⁸ La Ville et le Canton de Sutton : deux municipalités, deux réalités, François Des Rosiers, 2001, p. 24

par les élus et les citoyens du Canton qui ont investi sur la mise en place d'une infrastructure récréotouristique d'envergure et ont choisi de financer comptant leurs infrastructures.

Les résidents de la Ville doivent aujourd'hui affecter quelque 16,7 % de leur fardeau fiscal au financement et au remboursement de la dette alors que ceux du Canton n'y consacrent qu'environ 10,5 %.

Pour le Canton, un éventuel regroupement des deux municipalités aurait inévitablement pour effet d'aplanir ces différences fiscales au détriment des résidents du Canton.

Le recensement des ententes intermunicipales et les projets conjoints démontrent de l'avis du Canton que la Ville et le Canton entretiennent, malgré leurs différences, des liens visant une utilisation optimale des ressources locales. Il donne à titre d'exemple l'Hôtel de Ville utilisé conjointement depuis plus de 100 ans. En conséquence, le Canton estime que les économies d'échelle qui découleraient d'un éventuel regroupement des deux Sutton seraient à toute fin pratique inexistantes, ayant déjà été réalisées par le biais des nombreuses ententes de services.

3.1.3. « NAVETTAGE »

Le mémoire contient une section sur le « navettage ». Il affirme que dans la majorité des études québécoises sur le sujet, les villes-centres affichent un bilan positif, contrairement à l'opinion généralement véhiculée et que le calcul des retombées financières nettes du « navettage » sont fonction de la combinaison de trois facteurs, soit :

- La structure des déplacements;

- La structure du parc immobilier (résidentiel vs. non résidentiel) de la municipalité d'accueil;
- Les modalités d'imposition du secteur non résidentiel en vigueur dans cette ville.

Il conclut que l'argument du navettage ne peut être invoqué pour justifier le regroupement des deux Sutton sans que l'on ait, au préalable, procédé à une étude appropriée sur les retombées nettes des navetteurs.

3.1.4. CONSÉQUENCES D'UN REGROUPEMENT

Enfin le mémoire traite des conséquences financières et non financières d'un regroupement.

DÉMOCRATIE LOCALE ET REPRÉSENTATIVITÉ

Au plan de la démocratie locale et de la représentativité du Canton au sein d'une nouvelle municipalité, le Canton estime que compte tenu du nombre d'électeurs et des articles 8, 9 et 12 de la « *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* » les résidents du Canton ont droit à 4 représentants. Il soumet une description des districts qu'il propose et qui sont divisés en fonction des délimitations des municipalités actuelles.

Dans l'éventualité d'un regroupement, le Canton considère qu'il serait plus avantageux d'être régi par le « *Code municipal* » que par la « *Loi sur les cités et villes* », moins fonctionnelle et plus coûteuse selon lui.

PARTAGE DES DETTES

Au plan du partage des dettes, le Canton est d'accord avec la recommandation de la Ville à l'effet que les dettes contractées avant une éventuelle fusion demeurent à la charge de chacune des anciennes municipalités. Cependant, il est en désaccord sur le partage des dettes relatives aux équipements qui sont utilisés en commun puisque plusieurs équipements partagés ont été rapidement amortis à même les revenus courants du Canton.

Au nom de l'équité pour ses résidents, le Canton est d'opinion que les règlements d'emprunt existants demeurent à la charge de chacune des anciennes municipalités y compris les deux nouveaux règlements adoptés par la Ville en 2001, soit les règlements numéros 529 (130 000 \$ pour un ponceau, rue Western) et 528 (900 000 \$ pour la rénovation du réservoir d'aqueduc).

Selon le Canton, les réseaux d'aqueduc doivent demeurer à la charge des contribuables des anciennes municipalités qui en bénéficient actuellement et doivent être imposés selon le principe de l'utilisateur-payeur. Il serait, de l'avis du Canton, tout à fait inéquitable de transférer directement aux résidents du Canton, qui supportent déjà les frais d'un réseau récent, les coûts reliés à l'exploitation et à l'entretien d'un système vétuste.

Les deux réseaux d'égout, de facture assez récente, étant jumelés et desservis par une même usine d'épuration, leurs frais d'exploitation et d'entretien devraient être répartis entre les utilisateurs-payeurs des deux secteurs (village et montagne).

Quant aux immobilisations, elles ne peuvent être, selon le mémoire, placées dans un fond commun sans exiger que les contribuables de la Ville dont l'apport est à ce chapitre nettement moindre que celui du Canton et ce, dans un rapport de 37,6 % à 62,4 %, n'indemnisent les contribuables du Canton.

UNIFORMISATION DE LA TAXE FISCALE GÉNÉRALE

Le mémoire propose un scénario d'uniformisation de la taxe foncière générale sur 5 ans.

À l'an 5, les deux taux seraient harmonisés au niveau de 0,78 \$ / 100 \$ d'évaluation. Selon le Canton, ce scénario d'harmonisation sur cinq ans des taux de la taxe foncière générale se traduit, pour les contribuables de la Ville de Sutton, par une diminution de près de 34 % alors que ceux du Canton subissent pour leur part une hausse de l'ordre de 22 %.

INTÉGRATION DES RÈGLEMENTS DE ZONAGE, D'URBANISME ET DE LA GÉOMATIQUE

La réforme et l'intégration des règlements de zonage et d'urbanisme ont déjà été réalisées par le Canton et celui-ci craint que dans l'éventualité d'un regroupement, les contribuables actuels du Canton se voient forcés d'assumer plus des deux tiers d'une facture additionnelle pour des services ne desservant que les contribuables de l'ancienne Ville de Sutton.

3.1.5. DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR UN REGROUPEMENT

L'expert soulève, qu'à son avis, un certain nombre de dépenses seront occasionnées par le regroupement.

RÉAMÉNAGEMENT DE L'HÔTEL DE VILLE

Dans l'éventualité d'un regroupement, les locaux utilisés séparément par la Ville et le Canton devront être réaménagés pour permettre au personnel des deux municipalités actuelles de travailler efficacement.

Selon l'estimé réalisé en 1994, les coûts (dollars de 1994) oscilleraient entre 218 000 \$ et 386 000 \$ selon la nature et l'ampleur des travaux réalisés.

HARMONISATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES

Selon le mémoire, l'harmonisation des conventions collectives constitue un élément critique des regroupements municipaux puisque des coûts importants y sont généralement rattachés. Il fait état des principales différences entre les conventions collectives applicables dans chacune des municipalités. Il soumet qu'un regroupement entraînerait la normalisation des conditions de travail impliquant un ajustement à la hausse de la rémunération.

EMBAUCHE D'UN DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le Canton fait valoir qu'un grand nombre de tâches (dossiers de voirie, acquisitions immobilières, planification, gestion et suivi de projets, dossiers promotionnels, dossiers juridiques, renouvellement des conventions collectives) sont actuellement réalisées à titre bénévole par les membres du conseil.

Un regroupement rendrait l'engagement d'un directeur général indispensable, ce qui se traduirait par une dépense additionnelle de l'ordre de 70 000 \$ pour la nouvelle municipalité.

COÛTS RELIÉS AU SERVICE DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

La nouvelle municipalité ayant plus de 2 000 habitants, le taux donnant accès aux services de la Sûreté du Québec passerait de 0,18 \$ à 0,22 \$ / 100 \$ d'évaluation.

Selon le mémoire, il en résulterait une dépense additionnelle d'environ 126 000 \$.

3.1.6. CONCLUSION ET ALTERNATIVE AU REGROUPEMENT : « TAX BASE SHARING » OU PARTAGE RÉGIONAL DE LA CROISSANCE DE L'ASSIETTE FONCIÈRE

En conclusion, le mémoire du Canton soumet qu'il y a peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients à regrouper la Ville et le Canton de Sutton. Les économies, selon le mémoire, seraient inexistantes et les coûts additionnels totaliseraient plusieurs centaines de milliers de dollars.

Il ajoute que le regroupement forcé de deux entités dont la philosophie de gestion et les priorités de développement divergent sensiblement ne peut se solder que par des conflits durables entre les groupes d'intérêts au sein de la nouvelle municipalité et par des choix de réallocation fiscale empreint d'iniquité.

Le mémoire propose une alternative au regroupement : le « Tax Base Sharing » ou le partage régional de la croissance de l'assiette foncière. Cette formule définit un mécanisme de péréquation visant à partager entre les municipalités d'une même agglomération une partie de la croissance de l'assiette foncière régionale. Les objectifs de cette formule sont de réduire la concurrence et, éventuellement, les disparités fiscales intermunicipales par la création d'une dynamique régionale de développement, tout en maintenant l'autonomie et l'individualité des municipalités.

Le mémoire illustre cette formule par l'expérience de grandes villes tel que :

- « Minnesota Fiscal Disparities Program »;
- « Hackensack Meadows Redevt. District (New-Jersey) »;
- « Economic Develt. Program (Montgomery County, Ohio) »;
- « Agglomération de Paris ».

Selon le mémoire cette formule s'avère un outil de péréquation très flexible et des plus versatiles dont le succès en matière de réduction des disparités fiscales repose en grande partie sur ses modalités d'application.

Le mémoire reconnaît que les propriétés du « TBS » en font un outil particulièrement intéressant pour le financement des grands équipements publics supralocaux et régionaux. Toutefois, il ne soumet aucun exemple d'application de cette formule à des villes ou des communautés de taille comparable à Sutton.

Enfin, le mémoire suggère une formule d'implantation progressive du « TBS » dont la première étape se limiterait à la mise sur pied d'un fonds régional de promotion et de développement économique.

3.1.7. MAIRE ET CONSEILLERS MUNICIPAUX DU CANTON DE SUTTON

Au nom de la municipalité, le maire du Canton de Sutton, M. Winston Bresee, lors de l'audience publique, a appuyé le mémoire préparé par M. Des Rosiers. Il a rappelé la tentative de la Ville de Sutton d'annexer la région du Mont Sutton en 1974. Il souligne que le Canton connaissait alors des difficultés financières que la Ville n'était pas intéressée à assumer. De 1974 à 1980 le Canton a pris

des décisions difficiles afin de remédier à ses problèmes financiers et réduire la dette à zéro. Dans les années 1980 le Canton a réussi à améliorer sa situation financière en empruntant seulement pour les projets d'égouts et d'eau, lesquels ont été taxés sur la base d'utilisateur/payeur. Il affirme que c'est grâce aux investissements de la municipalité que le taux de taxe peut être maintenu à un niveau raisonnable. Pour lui, le seul avantage de la fusion serait au profit de la Ville de Sutton qui bénéficierait d'une diminution de son taux de taxe. Une fusion entraînerait un transfert des revenus du Canton vers la Ville.

Selon le maire, les réalités distinctes des deux municipalités militent en faveur du *statu quo*, la ville étant une communauté urbaine où se déroulent des activités commerciales. À cet égard, il souligne que le Canton avait modifié son zonage pour permettre aux commerces de se développer dans le centre-ville et non dans la région du Canton le long de la route 139, le Canton étant une municipalité rurale où se déroulent des activités récréatives.

Le maintien des deux administrations municipales permet à chacune d'elles de s'occuper de ses priorités soit le développement commercial et urbain pour la Ville et le contrôle du développement, la protection de l'environnement et de la ressource la plus importante, la montagne pour le Canton tout en participant aux services communs.

Selon le maire, le Canton a décidé d'explorer une alternative au regroupement qui permettrait la promotion économique régionale par le biais d'un partage de la croissance de l'assiette foncière «TBS». À cet effet, le Canton a décidé d'offrir à la Ville un transfert annuel entre 100 000 \$ et 125 000\$ puisé à même sa croissance foncière.

Quatre conseillers municipaux, messieurs Normand Ranger, Howard Langlais, Burnett Muir et Serge Gagné ont aussi témoigné à titre personnel en faveur du *statu quo*.

3.2. VILLE DE SUTTON

Le mémoire de la Ville de Sutton présenté par son maire, M. Kenneth Hill est favorable à un regroupement avec le Canton de Sutton.

La Ville de Sutton plaide pour l'abolition des limites municipales qu'elle qualifie d'artificielles. Elle estime que le regroupement éliminerait les tiraillements entre deux centres de décision qui partagent le territoire d'une même agglomération et permettrait une meilleure gestion du développement socio-économique et de l'avenir de la grande région de Sutton.

À cette fin, le mémoire de la Ville de Sutton présente différentes hypothèses relativement à la fourniture des services municipaux, aux aspects financiers et fiscaux, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à l'organisation et les dépenses de la nouvelle municipalité. Il traite également de la répartition des frais de financement sur la dette à long terme, des surplus accumulés, du fonds de roulement et des taux de taxes de la nouvelle municipalité.

3.2.1. FOURNITURES DES SERVICES MUNICIPAUX

Au chapitre de la fourniture des services municipaux, le mémoire soutient qu'un regroupement signifierait principalement :

- La consolidation des acquis en matière de mise en commun des services municipaux et le maintien des économies déjà réalisées;
- Une simplification de l'administration des services mis en commun, d'où une économie de temps et d'énergie pour l'administration municipale et une efficacité accrue;

- L'intégration des employés des deux municipalités au sein d'une même structure administrative et une mise en commun complète des bâtiments et équipements disponibles;
- Une plus grande facilité pour la nouvelle municipalité d'éviter les dédoublements dans la mise en place et la gestion de nouveaux services municipaux.

3.2.2. ASPECTS FINANCIERS ET FISCAUX

Le mémoire de la Ville souligne en ce qui concerne les aspects financiers d'un regroupement qu'il entraînerait principalement :

- Une meilleure répartition des ressources financières;
- La réalisation de certaines économies, principalement au chapitre des frais d'administration des municipalités (dépenses relatives aux conseils municipaux, services professionnels, élections, avis publics, etc.).

Au chapitre des aspects fiscaux, le mémoire soutient qu'un regroupement entraînerait principalement :

- L'uniformisation progressive du taux de la taxe foncière générale sur une période d'au moins 5 ans;
- L'uniformisation des tarifs de compensation exigés pour les services d'aqueduc et d'enlèvement des ordures;

- Le maintien de taxes foncières spéciales sur le territoire des anciennes municipalités pour couvrir les frais de financement annuels sur les emprunts qui demeureraient à leurs charges.

3.2.3. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

Le mémoire souligne qu'un regroupement favoriserait en matière d'aménagement du territoire et de développement économique :

- Une meilleure concertation au niveau local dans le choix des zones d'aménagement et une meilleure planification du développement;
- Le renforcement du leadership socio-économique exercé par la nouvelle municipalité dans la région et une augmentation du poids politique;
- Le maintien d'une administration municipale à l'écoute des citoyens.

3.2.4. ORGANISATION DE LA NOUVELLE MUNICIPALITÉ

3.2.4.1. Nom et statut

La Ville de Sutton, dans son mémoire, fait les recommandations suivantes à l'égard de l'organisation de la nouvelle municipalité :

- Le nom de la nouvelle municipalité serait la « Municipalité de Sutton » et la « *Loi sur les cités et villes* » serait appliquée;
- Maintien du statut bilingue et touristique;

- Le Conseil de la nouvelle municipalité serait formé d'un maire et de six conseillers. La Ville propose deux quartiers et trois représentants dans chacun des quartiers; les quartiers seraient 1) l'ancienne Ville de Sutton et 2) l'ancien Canton de Sutton. Chacun des conseillers serait élu par les électeurs de leur quartier respectif et le maire, par l'ensemble de la population de la nouvelle municipalité;
- Tous les employés des deux municipalités actuelles passeraient au service de la nouvelle municipalité et conserveraient le même traitement.

3.2.4.2. Dépenses

Au sujet des dépenses, le mémoire projette que, de façon générale, les dépenses de la nouvelle municipalité devraient demeurer équivalentes à la somme des dépenses des municipalités actuelles, à l'exception des dépenses administratives où certaines économies pourraient être réalisées.

Quant au service de police, la Ville présume que les montants payables par la nouvelle municipalité pour les services de la Sûreté du Québec ne pourront être supérieurs à la somme des montants qui seraient payables par les deux anciennes municipalités. Si les coûts de la Sûreté du Québec devaient être augmentés du fait que la population totale de la nouvelle municipalité la placerait dans une grille tarifaire plus élevée, la Ville demande à la Commission municipale du Québec de recommander au ministre l'application du Programme de neutralité financière.

3.2.4.3. Frais de financement

La Ville recommande que les dettes existantes des deux municipalités avant la fusion restent à la charge de chacune des anciennes municipalités, à l'exception des dettes qui sont déjà à la charge de chacune des municipalités par entente intermunicipale et des dettes d'équipement qui sont utilisés en commun. Toutes nouvelles dettes encourues par la nouvelle municipalité seraient la responsabilité de la nouvelle municipalité et les paiements seraient perçus par une taxe générale ou une taxe de secteur selon le cas.

3.2.4.4. Surplus accumulé

La Ville recommande que les surplus accumulés, ainsi que les dettes à long terme, demeurent à la charge des deux municipalités existantes ou que les surplus ainsi que les déficits fassent l'objet d'une entente entre les élus municipaux.

3.2.4.5. Fonds de roulement

Selon le mémoire, les deux municipalités devraient s'entendre dans le cadre d'une entente de regroupement, sur la modalité de mise en commun de ces fonds.

3.2.4.6. Taxation

La Ville recommande, dans son mémoire, que le taux de taxe foncière générale de la nouvelle municipalité soit déterminé après avoir ajusté les montants applicables aux taxes de secteur, par exemple, égouts, aqueduc, règlements d'emprunts et les compensations gouvernementales. Compte tenu des écarts qui existent dans les niveaux de taxation des deux municipalités, elle recommande que l'uniformisation du taux de la taxe foncière générale se fasse sur une période d'au moins cinq ans.

Quant à la taxe d'affaires, elle recommande qu'elle soit uniformisée de façon à générer des recettes équivalentes à la somme des recettes perçues par les municipalités actuelles et que la taxe de service d'enlèvement des ordures soit uniformisée pour rencontrer les besoins de la nouvelle municipalité.

Quant aux taxes d'aqueduc et d'égout, elle recommande que les dépenses annuelles d'opération et d'entretien des deux réseaux d'aqueduc et du système d'égout soient normalisées et imposées aux secteurs bénéficiant de ces services.

3.2.5. CONCLUSION

En conclusion, la Ville de Sutton trouve avantageux le regroupement des deux municipalités car il favoriserait le développement économique et touristique d'un Sutton bénéficiant d'une même vision de l'avenir.

De plus le regroupement permettrait une meilleure efficacité de gestion du territoire, des ressources humaines et matérielles ainsi que l'élimination d'un dédoublement au niveau des différentes tâches telles que, la préparation du

budget et des états financiers ainsi que le développement et l'entretien des systèmes informatisés.

Le mémoire de la Ville conclut enfin que le regroupement permettrait une meilleure synergie des ressources, une meilleure planification du développement de l'ensemble du territoire et l'élimination des dédoublements futurs.

3.3. CITOYENS

Des citoyens regroupés sous la coalition « Citoyens pour le choix » et de nombreux individus ont soumis des mémoires et ont été entendus. Au 7 mars 2002, 312 citoyens ont soumis une opinion écrite à la Commission; de ce nombre 150 ont demandé d'être entendus lors de l'audience.

3.3.1. « CITOYENS POUR LE CHOIX »

Des citoyens de la région de Sutton, ont formé une coalition appelée « Citoyens pour le choix » dans le but de s'opposer à toute initiative de regroupement qu'ils qualifient de non nécessaire et antidémocratique. Ils réclament la tenue d'un référendum auprès des citoyens et rappellent, qu'en 1997, un référendum auprès de la population du Canton seulement avait rejeté la fusion à 73 %. Faisant état de plusieurs projets conjoints bénéficiant aux citoyens des deux communautés tels le service d'incendie, le gymnase, la bibliothèque, le centre des jeunes, l'usine de traitement des eaux, les pistes cyclables, le bureau de tourisme, la piscine, les patinoires, le terrain de baseball, la coalition est d'avis que la réalisation du projet de fusion aurait pour conséquence de mettre en péril la collaboration fructueuse actuelle entre la Ville et le Canton et de diviser les communautés.

« Les citoyens pour le choix » maintiennent que la Ville a une vocation commerciale et de services alors que le Canton représente le caractère rural, champêtre et récréatif. Aussi font-ils largement état de l'environnement exceptionnel en jeu. Le massif des monts Sutton constitue l'une des dernières régions sauvages à l'extrême sud du Québec. Il souligne que le Canton a investi financièrement et a adopté des règlements municipaux en matière de coupe forestière commerciale et de construction en vue de préserver la richesse écologique de ce milieu naturel.

La coalition craint qu'une fusion entraîne des modifications aux règlements de zonage et un développement immobilier qui soient nuisibles à l'environnement du point de vue écologique et agricole. Elle rejette les modèles de Bromont et de Mont-Tremblant. Elle estime que le Canton et la Ville pourvoient de façon complémentaire et indépendante aux besoins de la population dont les coûts sont défrayés par les taxes foncières et les frais d'utilisateur. À son avis les ententes négociées entre les deux municipalités ont permis la mise en commun de tous les services possibles et une fusion forcée ébranlera et même détruira cette collaboration durable parce que la fusion aurait pour conséquences dévastatrices de :

- *« rompre l'accord pratique entre les deux communautés qui est fondé sur le principe de l'utilisateur/payeur »*
- *mettre en péril les mesures de protection de l'environnement déjà mises en place en cédant aux pressions favorables au développement, ce qui pourrait entraîner des changements de réglementation sur les limites fixées pour les subdivisions résidentielles*
- *mettre en péril le principe actuel de l'utilisateur/payeur pour privilégier le financement par le déficit*
- *augmenter les frais de service de la Sûreté du Québec en raison de la taille de la nouvelle municipalité fusionnée*
- *réduire l'influence de la communauté agricole*

- *éliminer l'élection démocratique de conseils représentatifs du milieu rural et urbain en les remplaçant par un seul conseil qui ne représentera pas la population de manière équitable*
- *remplacer une administration efficace par une bureaucratie coûteuse*
- *faire courir le risque à des résidents d'avoir à payer pour des services d'égout et d'approvisionnement en eau alors qu'ils ont leur propre fosse septique et leur puits*
- *mettre en péril notre statut bilingue sans garantie de son caractère irrévocable*
- *rompre avec la tradition des budgets équilibrés du canton en imposant le partage de la dette avec la ville »⁹*

3.3.2. CITOYENS DÉFAVORABLES AU REGROUPEMENT

Les citoyens qui se sont exprimés en défaveur du regroupement ont soumis principalement des préoccupations à l'égard de la protection de l'environnement, du territoire agricole et de la qualité de vie. Les citoyens craignent un envahissement et un développement incontrôlé du territoire actuel du Canton par les décisions de la nouvelle ville. Aussi les citoyens du Canton ont fait part de leurs craintes de voir leur compte de taxe augmenter et d'avoir à payer pour des services dont ils ne bénéficient pas tel l'aqueduc et de devoir contribuer au remboursement de la dette actuelle de la Ville. Le maintien du statut bilingue de leur municipalité demeure une préoccupation malgré les assurances législatives. Enfin ces citoyens réclament le *statu quo*, convaincus que les diverses ententes intermunicipales continueront de s'appliquer selon les mêmes conditions.

⁹ Ville et Canton de Sutton, seule une fusion forcée nous divisera, « Citoyens pour le choix », 2002, p. 6

3.3.3. CITOYENS FAVORABLES AU REGROUPEMENT

Les citoyens favorables au regroupement, ont soulevé la question de l'iniquité fiscale entre les deux municipalités. Le regroupement permettrait de raffermir la coopération en mettant de côté les querelles locales entretenues actuellement par l'existence de deux administrations et favoriserait une vision unifiée et planifiée du développement.

Pour ces citoyens, il n'y a pas deux communautés, il y a Sutton, qui comprend le Canton, la Ville et la montagne. Les citoyens de la Ville et du Canton utilisent les mêmes services qui forment un tout. À leur avis, il n'y a pas de concurrence mais une interdépendance entre les deux entités. Certains ajoutent que la fusion n'apporterait probablement pas d'économies substantielles mais elle risquerait d'augmenter la qualité de vie de façon significative et d'encourager les initiatives de développement plutôt que de les restreindre ou de les reporter en donnant comme exemple le projet du Centre communautaire « Velan ».

3.3.4. CONCLUSION

En conclusion, les représentations des citoyens démontrent que deux positions s'affrontent. Les citoyens anti-regroupement estiment qu'une fusion forcée irait à l'encontre des valeurs et des droits démocratiques alors que les citoyens favorables au regroupement demandent que le gouvernement l'impose afin de mettre fin aux discussions stériles et aux guerres menées par les deux administrations et afin de favoriser la planification et le développement de l'avenir dans une vision harmonieuse.

4. ANALYSE

Les regroupements municipaux ne sont pas une fin en soi, ils sont un moyen à la disposition des différentes collectivités. Historiquement, le morcellement du territoire en une multitude d'unités administratives a bien servi les fins poursuivies par les autorités de l'époque dont la volonté était d'ouvrir le territoire québécois à l'occupation la plus large possible. Dans les années 1950, les régions rurales représentaient jusqu'à 85 % de la population du Québec. Depuis, le Québec s'est profondément modifié.

En ce qui concerne la région de Sutton, l'histoire nous enseigne que lorsque l'armée britannique a perdu la guerre de l'indépendance américaine, les loyalistes qui demeurèrent fidèles au Roi George eurent le choix de s'établir dans d'autres colonies britanniques ou de retourner en Angleterre. Certaines familles quittaient les États-Unis à cause de la défaite alors que d'autres cherchaient des terres à bon marché au nord. C'est ainsi qu'entre 1792 et 1800, neuf familles s'établissent dans la région de Sutton. On constate donc que le début du peuplement est intimement lié aux événements du nord des États-Unis. L'arrivée des premiers colons francophones dans la région remonte aux années 1840. Vient ensuite le chemin de fer en 1871 qui a stimulé le développement économique de la région

Au fur et à mesure que se développaient les régions, ils entraînaient des concentrations de populations qui requéraient des services dans les villages, ainsi que des routes dans la partie plus rurale. Ces deux réalités ont d'abord coexisté. Mais la fiscalité de l'époque ne permettait pas de lever des taxes de secteur. Les résidents du secteur rural ne voulant pas payer pour les services du village et les villageois ne voulant pas payer pour l'entretien des chemins ruraux, on a vu se scinder de nombreux territoires en village et partie rurale. Il semble que se soit le cas de la région de Sutton.

Avec les années, la réalité quant à l'occupation du territoire de la région de Sutton s'est modifiée. En 1960 a débuté le développement du centre de ski du Mont Sutton. Quelques années plus tard la société québécoise entre dans une période de

développement du loisir. Ainsi plusieurs recherchent des endroits de villégiature et de récréation et c'est ainsi qu'en 1983 on retrouve le premier développement domiciliaire au Mont Sutton. Ce développement a mené à l'installation de plusieurs infrastructures importantes tant dans la Ville que dans la portion Mont Sutton du Canton. Le reste du Canton quant à lui est demeuré un territoire agricole où se sont aussi installées des personnes recherchant une certaine quiétude.

La société québécoise a d'ailleurs dû réagir et s'ajuster à cette réalité changeante et on a dû encadrer cette nouvelle façon d'occuper le territoire en adoptant des lois en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de protection du territoire agricole. Le Canton a lui même posé des geste dans ce sens.

En corollaire, on remarque que les habitudes des gens se sont modifiées énormément. Les personnes se déplacent de plus en plus pour travailler. L'amélioration des conditions de vie et de travail ont fait que de plus en plus de personnes ont des résidences secondaires. Il y a 50 ans, aller en ville était une épopée. Aujourd'hui il n'est pas rare que les gens fassent l'aller retour dans la même journée. La notion d'éloignement s'est transformée complètement ainsi que les habitudes quotidiennes.

Si on pouvait considérer non sans raison que les deux réalités ville-canton avaient un sens à une certaine époque, on ne peut plus, en ce début de siècle et de millénaire, emprunter les critères qui prévalaient alors. Les modifications à la fiscalité municipale corrigent à toutes fins pratiques les craintes des uns et des autres de devoir participer à des dépenses pour lesquelles certains n'auraient aucun bénéfice en permettant l'imposition de taxes de secteurs. On a par ailleurs reconnu que pour bien des sujets, il y avait un intérêt commun. Les ententes intermunicipales en témoignent abondamment quoique de façon imparfaite puisque trop souvent elles ont été faites sur la base de la bonne entente mais rarement en respectant un principe fondamental, celui de l'équité pour les citoyens et contribuables qui, habitant un espace commun, retirent un même bénéfice d'un certain nombre de services.

Le premier principe qui doit être reconnu stipule que lorsqu'on occupe un territoire commun, un même espace qui bénéficie aux citoyens et contribuables de l'ensemble d'une communauté, on participe sur une base d'équité au coût des services que l'on habite au centre de la Ville ou à quelques kilomètres à l'ouest ou à l'est, au sud ou au nord. Tous empruntent ici les mêmes sentiers, tous convergeant d'une manière ou d'une autre au centre du territoire qui est actuellement la Ville. Le Mont Sutton explique en très grande partie l'occupation du territoire que l'on connaît dans les deux Sutton. Le Mont Sutton est au cœur du développement récréotouristique et au bénéfice des uns et des autres et les commerces de la Ville sont un complément nécessaire aux activités du Mont Sutton.

4.1. TERRITOIRE

La Ville de Sutton forme un rectangle de 8,8 kilomètres carrés à l'intérieur du Canton de Sutton qui lui, a 235,6 kilomètres carrés. Ensemble ils forment donc une superficie approximative de 245 kilomètres carrés, ce qui constitue un territoire qui n'est pas du tout disproportionné en regard de bien d'autres municipalités québécoises qui vivent sans problème avec des composantes urbaines et rurales. Il n'y a ni frontière naturelle ni frontière artificielle et géographiquement les deux territoires se confondent, la Ville étant le point de convergence au centre du territoire.

Il ressort très clairement de ce que nous avons entendu que les citoyens du Canton vont s'approvisionner régulièrement à la Ville tant pour leurs besoins en alimentation, en services tels, l'essence, la quincaillerie ou la restauration.

Il est donc très clair pour la Commission que sur une base géopolitique, il y a ici unicité d'espace.

4.2. DÉMOGRAPHIE ET PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE

L'analyse des données montre des différences dans la démographie des deux municipalités.

On note par exemple qu'entre 1991 et 1996, la population de la Ville s'est accrue de 1,9 % alors que celle du Canton a connu une nette progression de 13,6 %. Il n'est pas du tout surprenant de constater également un déséquilibre important dans la pyramide des âges alors que l'on retrouve dans la Ville une proportion plus grande de personnes de 65 ans et plus que dans le Canton (26 % contre 15,6 %). La situation que nous retrouvons ici est une situation que nous retrouvons dans la plupart des municipalités du Québec alors que les personnes plus âgées cherchent à se rapprocher des services. D'ailleurs, c'est dans la Ville de Sutton que se trouve le foyer des personnes âgées.

On constate également que le taux de chômage est plus élevé dans la Ville que dans le Canton, que le revenu par ménage est plus bas dans la Ville, qu'il y a moins de propriétaires que dans le Canton et que la valeur de la résidence y est plus basse.

La Commission municipale croit que ce sont, en partie, des facteurs externes sur lesquels les municipalités n'avaient aucun contrôle qui expliquent ces différences. Il s'agit d'une situation que l'on retrouve dans la majorité des régions du Québec.

En ce qui concerne les préoccupations soulevées à l'égard du statut linguistique de la nouvelle municipalité issue d'un regroupement, la Commission souligne l'existence du premier alinéa de l'article 125.28 de la « *Loi sur l'organisation territoriale municipale* », édicté par l'article 143 du chapitre 25 des lois de 2001, qui stipule qu'un décret de regroupement doit prévoir que le territoire d'une municipalité qui bénéficiait d'une reconnaissance en vertu de l'article 29.1 de la « *Charte de la langue française* » et forme un ou plusieurs arrondissements mais dont les limites globales correspondent au territoire de cette municipalité. Les deux municipalités

possèdent déjà cette reconnaissance, un regroupement ne modifierait aucunement la situation actuelle.

4.3. LES ENTENTES INTERMUNICIPALES

La Commission constate qu'il existe un grand nombre d'ententes intermunicipales entre les deux Sutton. Elles sont le résultat du partage de l'espace commun que constituent les territoires des deux municipalités, la Ville étant le point de convergence pour les services.

Les deux municipalités occupent depuis la fin du siècle dernier le même hôtel de ville qui est situé dans la Ville de Sutton et en partagent les coûts.

La Commission note également l'existence d'ententes en matière de protection contre les incendies, de traitement des eaux usées, de prolongement de la conduite d'aqueduc, de recyclage de matières résiduelles, de voirie, de développement économique et de loisir et culture.

La Commission constate aussi que certaines de ces ententes utilisent une formule de partage 50-50. D'autres sont à des pourcentages différents notamment à $66 \frac{2}{3}$ et $33 \frac{1}{3}$ ou 43 % et 57 %. La Commission remarque pourtant que la richesse foncière ne va pas du tout en ce sens. L'évaluation de la Ville est de 70 millions de dollars comparativement à 276 millions de dollars pour le Canton, soit des proportions respectives de 21 % et 79 %. La Commission s'interroge sur l'équité de telles ententes qui ne tiennent pas compte de la richesse relative des parties.

La Commission considère que, malgré les représentations de la part du Canton et de certains intervenants à l'effet que le regroupement n'est pas nécessaire compte tenu qu'il y a de nombreuses ententes intermunicipales et qu'à travers ces ententes on a trouvé la meilleure façon d'assurer une utilisation optimale des ressources locales, ces ententes ne permettent pas de corriger véritablement l'iniquité qui s'est développée au cours des années entre les deux entités. Ces ententes démontrent

par ailleurs une capacité de la part des deux municipalités de développer des intérêts communs qui faciliteraient le regroupement.

4.4. ANALYSE DE LA STRUCTURE DE L'ACTIF

Le Canton de Sutton, dans son mémoire, note un écart de 3 M\$ dans la structure de l'actif entre le Canton et la Ville de Sutton. Ramené sur une base unitaire, le mémoire relate que l'actif du Canton s'élève à 7 000 \$ par personne contre 5 000 \$ par personne dans la Ville. Le mémoire conclut qu'il s'agit là d'un apport substantiel du Canton qui viendrait bénéficier aux résidents de la ville au détriment de ceux du Canton, que cela constitue « un obstacle financier majeur au regroupement puisqu'on imagine mal comment ni quand les contribuables de la Ville seront en mesure de compenser les contribuables du Canton pour un pareil apport. »

En premier lieu, il s'agit là, aux yeux de la Commission, d'une analyse comptable et fort simpliste. Le patrimoine collectif n'est pas un avoir qui se comptabilise par personne. Nous ne sommes pas ici dans une transaction privée qui établit une valeur d'actifs ou d'actions. Dans une municipalité, il n'y a pas cette notion de propriété.

Par ailleurs, les infrastructures continueront après le regroupement d'être là où elles sont maintenant : on ne déménagera ni l'aqueduc, ni les égouts, ni les chemins. Elles continueront donc à être principalement aux bénéfices des résidents des différents secteurs concernés. En raison d'un certain nombre de conditions qui sont hors du contrôle des autorités municipales, le Canton jouit d'une capacité de revenus beaucoup plus élevée qui a permis et qui permet toujours de faire des dépenses en immobilisation plus considérables. On peut également affirmer que les équipements qui servent actuellement à l'entretien des 170 kilomètres de chemin du Canton continueront après le regroupement principalement à entretenir les mêmes chemins. Encore là, ces équipements seront principalement aux bénéfices des mêmes contribuables.

La Ville aurait pu facilement faire valoir de son côté qu'il est inéquitable que la richesse se soit concentrée sur le territoire du Canton sans que les gens habitant au centre du territoire n'aient droit à la croissance de la richesse foncière.

La Commission ne retient aucunement l'argument du Canton basé sur un principe d'entreprise privée qui n'a pas d'application dans une municipalité.

4.5. FISCALITÉ

Des taxes et des impôts sont prélevés pour éventuellement rendre des services à une population. Le rôle d'un État est de s'assurer que les personnes paient dans des proportions comparables pour les niveaux de services qu'elles reçoivent, reconnaissant la nécessité d'utiliser à l'occasion l'outil de la péréquation pour redistribuer la richesse entre les mieux et les moins nantis.

Dans notre régime fiscal, l'État prélève des taxes et des impôts directs : impôts sur le revenu des individus et des sociétés, taxes de vente, etc. Comme une des fonctions de l'État est de s'assurer d'un certain équilibre dans la redistribution de la richesse, l'État utilise différentes formes de péréquation pour y arriver. On appelle fiscalité verticale les différents aménagements fiscaux et de redistribution entre l'État et les individus, sociétés ou intervenants agissant dans les communautés, comme les municipalités.

Par ailleurs, les municipalités lèvent des impôts fonciers qui sont davantage utilisés pour assurer des services à la propriété quoiqu'il y ait un déplacement des services à la personne au niveau local. La comparaison des fiscalités municipales entre elles, s'appelle la fiscalité horizontale.

4.6. RÉGRESSIVITÉ DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Un impôt régressif est un impôt qui frappe plus durement les petits revenus. La Commission a voulu illustrer la réalité des deux municipalités de la région de Sutton en analysant la régressivité de la fiscalité municipale relative à chacune des deux municipalités. À partir des données socio-économiques soumises dans les mémoires des deux municipalités et le sommaire du rôle d'évaluation foncière 2002, la Commission a effectué une comparaison entre le taux global de taxation de chacune des deux municipalités avec d'une part la valeur moyenne par logement des résidents à l'année et d'autre part le revenu moyen par ménage de chacune des municipalités.

L'analyse de la régressivité de la fiscalité municipale vise à mieux comprendre la situation personnelle de ceux qui habitent le territoire. Comme le revenu moyen des ménages ne touchent que les personnes résidentes, nous avons dû soustraire les villégiateurs ou non-résidents quant aux unités de logement pour comparer ce qui est comparable. On peut facilement faire l'hypothèse que si nous avions pu tenir compte des revenus des non-résidents ou villégiateurs, l'écart aurait été encore plus grand. À titre d'illustration, la Commission a utilisé dans les tableaux :

1) Le taux global de taxation 2001 qui représente la charge fiscale globale :

Ville de Sutton :	1,9243	Canton de Sutton :	0,9751
-------------------	--------	--------------------	--------

2) La valeur moyenne d'un logement :

Ville de Sutton :	évaluation	50 547 923 \$	pour	801	unités
Moyenne : 63 106 \$					

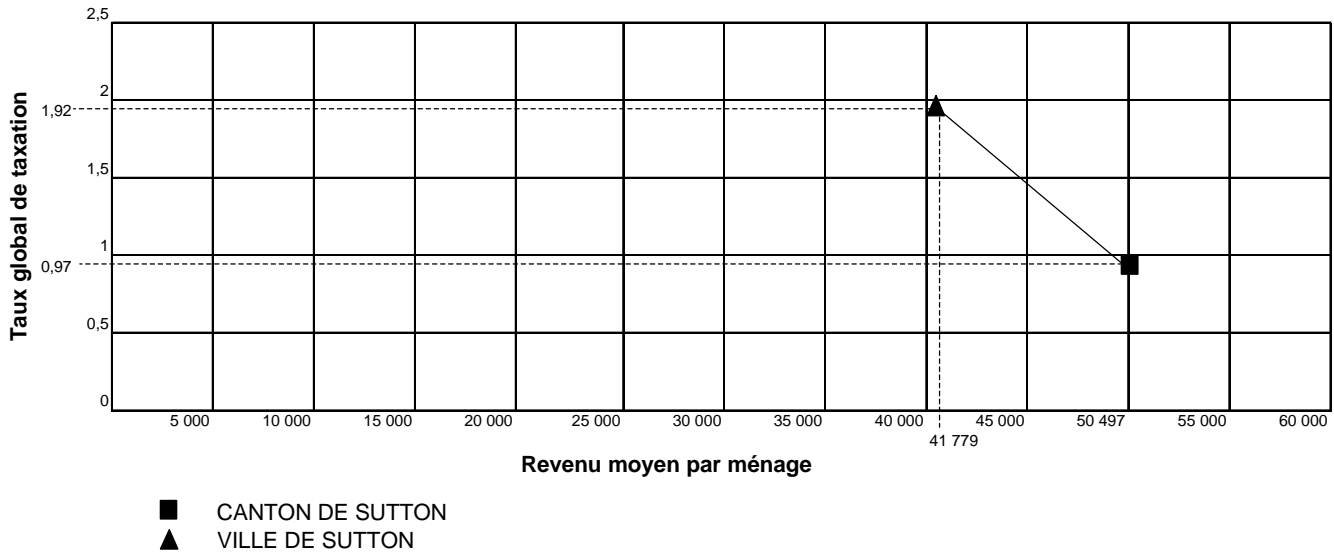
Canton de Sutton :	évaluation :	127 728 251 \$	pour	1,077	unités
Moyenne : 115 249 \$					

3) Le revenu moyen par ménage :

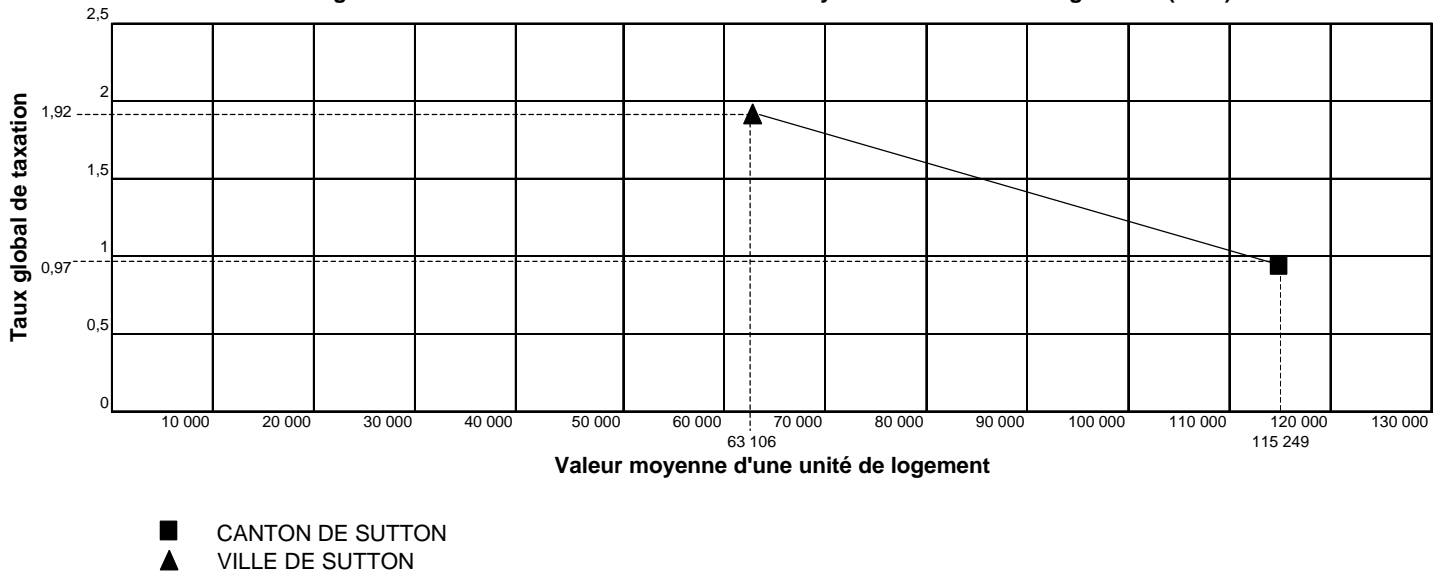
Ville de Sutton :	41 779 \$	Canton de Sutton :	50 497 \$
-------------------	-----------	--------------------	-----------

DOUBLE RÉGRESSIVITÉ

Taux global de taxation en fonction du revenu moyen par ménage (2001)



Taux global de taxation en fonction de la valeur moyenne d'une unité de logements (2001)



La Commission constate que les courbes des deux tableaux sont dans la même direction et indiquent une relation très étroite entre la valeur moyenne d'un logement et le revenu moyen par ménage.

En comparant la situation des contribuables de la Ville, qui ont un revenu par ménage moins élevé, avec celle des contribuables du Canton, qui ont le revenu par ménage plus élevé, nous obtenons une différence de 8 718 \$ par année, ou 21 %.

Les unités de logement de la Ville ont une valeur moyenne de 63 106 \$ tandis que celles du Canton ont une valeur moyenne de 115 249 \$. L'unité de logement moyen de la Ville rapporte en taxes la somme de 1 214 \$ alors que l'unité de logement moyen du Canton rapporte en taxes générales 1 124 \$, un écart défavorable de 90 \$ pour les contribuables de la Ville.

Par conséquent, au niveau résidentiel, nous pouvons affirmer que si des valeurs foncières moyennes des deux municipalités ont une différence de 52 143 \$, (82 % de 63 106 \$) et que les revenus par ménage des contribuables des deux municipalités ont une différence de 8 718 \$ ou 21 %, l'effort fiscal des contribuables des deux municipalités est bien différent. On peut même le qualifier dans le cas présent de disproportionné.

Il existe indéniablement une relation entre la richesse des contribuables et les taux de taxes foncières des municipalités concernées. Plus on est riche, plus l'effort relatif diminue. Les tableaux « Double régressivité » ainsi que les données énoncées ci-dessus démontrent bien une réalité fiscale doublement régressive. Le fardeau fiscal s'allège avec l'augmentation des revenus et de la richesse, mesurés respectivement par le revenu moyen par ménage et la valeur moyenne d'une unité de logement.

Du point de vue de l'équité horizontale, deux contribuables ayant une même assiette fiscale doivent payer le même montant en taxes, qu'ils soient dans la même ville ou dans des villes différentes. En comparant un contribuable de chacune des municipalités ayant une maison unifamiliale évaluée à 100 000 \$, nous constatons qu'ils doivent, lorsqu'on utilise le taux de taxes générales 2001, payer respectivement 1 550 \$ et 820 \$, soit une différence de 730 \$. Cet écart apparaît disproportionné compte tenu des services que chaque municipalité offre.

De même, au point de vue de l'équité verticale, un contribuable qui a une assiette fiscale plus élevée devrait payer davantage de taxes. On fait appel à la notion de capacité de payer en vue de distribuer la richesse. Ce principe s'applique généralement à l'impôt sur le revenu, la péréquation étant davantage une fonction de l'État. L'impôt foncier est un impôt naturellement régressif puisqu'il taxe la valeur foncière du logement, mais il n'est pas nécessaire que le fardeau fiscal augmente plus que proportionnellement. L'utilisation d'un taux fixe est considéré comme une approche conforme à l'équité verticale. En comparant la situation des deux Sutton, nous constatons une différence, entre les taux de taxes générales, de 0,73 \$ / 100 \$ d'évaluation. Cela représente un écart de 47 % de la charge fiscale des contribuables de la Ville par rapport à ceux du Canton. Cela a comme conséquence que le ménage moyen du Canton, tout en ayant plus de revenus que celui de la Ville et tout en étant propriétaire d'une maison ayant une valeur moyenne plus élevée que celle de la Ville, paie proportionnellement beaucoup moins de taxes municipales que celui de la Ville, dans une proportion que la Commission n'hésite pas à qualifier d'inéquitable pour le contribuable de la Ville. L'effort fiscal consenti par le contribuable de la Ville est équivalent à 2,5 fois celui du contribuable du Canton pour générer les mêmes revenus. Cette démonstration est éclairante quant à la pertinence financière d'un regroupement.

Il s'agit d'un argument majeur en faveur du regroupement de ces deux municipalités, le regroupement permettrait d'atténuer la régressivité de l'impôt foncier qui demeure la principale source de revenus d'une municipalité.

Les choix de chacune des municipalités quant au financement de leurs immobilisations a été invoqué pour soutenir le style différent de gestion du Canton qui a choisi de les payer à même les revenus plutôt que de les financer par emprunt. Il est généralement admis que l'on doit taxer en fonction du bénéfice reçu par le contribuable et qu'en conséquence on ne doit pas charger aux seuls contribuables d'aujourd'hui le coût d'un équipement qui a une durée de 15, 20 ou 25 ans. En ce sens, le financement par emprunts permet de répartir dans le temps la charge pour les contribuables qui bénéficieront de tels équipements.

Un examen des règlements d'emprunt de la Ville nous apprend que 92 % des règlements sont des règlements qui touchent des travaux d'aqueduc, d'égouts sanitaire et pluvial, d'une usine d'épuration et de construction d'étangs aérés qui sont liés aux phénomènes d'urbanisation et de développement auxquels n'échappent pas totalement certains secteurs du Canton. Le financement de certains de ces règlements est en partie assumé par le Canton par l'entremise d'ententes intermunicipales.

Également, la Commission constate que la charge relative à l'endettement de la Ville est de 16,7 % comparativement à 10,5 % pour le Canton. La charge fiscale de la Ville se situe tout de même nettement sous la moyenne québécoise qui était de 24,2 % en 1999. Sur cette base, on ne peut qualifier la Ville de Sutton d'une ville endettée.

La Commission est consciente que la charge fiscale des contribuables du Canton de Sutton va augmenter. À première vue on pourrait être tenté d'y voir là un inconvénient important au regroupement. C'est d'ailleurs la compréhension qu'a la Commission du mémoire du Canton et des représentations de plusieurs citoyennes et citoyens provenant de cette municipalité. La Commission constate qu'il y a un déséquilibre mais croit, toutefois, qu'il est opportun de corriger cette iniquité sur une certaine période de temps.

4.7. IMPACTS FINANCIERS

Les impacts financiers du regroupement des deux municipalités se feront sentir principalement à l'égard de la taxe foncière générale et du taux de la taxe sur les immeubles non résidentiels. De plus, certains éléments touchant une possible dette commune retiennent l'attention de la Commission.

4.7.1. TAXE FONCIÈRE GÉNÉRALE

Si on appliquait le principe établi de limiter l'impact d'une augmentation du taux de la taxe foncière générale à 5 % par année, il suffirait de deux années pour uniformiser le taux des deux Sutton. Voici les données :

Évaluation imposable tel qu'il apparaît au budget 2002 pour fixer le taux de la taxe :

Ville de Sutton	70 636 200 \$
Canton de Sutton	275 904 900 \$

Taux de la taxe foncière générale :

Ville de Sutton	1,55 \$ par 100 \$ d'évaluation
Canton de Sutton	0,86 \$ par 100 \$ d'évaluation

La Commission remarque que dans le taux de la taxe foncière générale de la Ville de Sutton 0,31 \$ du 100 \$ d'évaluation servent à la dette. Comme cette dette de l'actuelle Ville de Sutton deviendra une dette de secteur, on doit soustraire ce 0,31 \$ du taux de la taxe foncière générale de la Ville pour le comparer avec celui du Canton de Sutton. Nous avons donc 1,55 \$ moins 0,31 \$ du 100 \$ d'évaluation = 1,24 \$. En ce qui concerne le Canton la taxe foncière générale ne contient pas de service de dettes.

Notre base de comparaison devient par conséquent 1,24 \$ et 0,86 \$ pour 100 \$ d'évaluation.

Le point d'équilibre, quand on utilise comme base les données financières du budget 2002 des deux municipalités, est de 0,937 \$ du 100 \$ d'évaluation, ce qui n'est pas aussi considérable que l'on pourrait imaginer. L'explication est pourtant fort simple. C'est que pour chaque 0,01 \$ du 100 \$ d'évaluation, le Canton perçoit plus de 27 000 \$ alors que la Ville en perçoit 7 000 \$. Nous sommes dans une proportion de 3,65 fois contre un. Même si l'écart est de 0,38 \$ du 100 \$ d'évaluation, le seuil où les deux taux vont se rejoindre étant à 0,937 \$, l'écart en taux de taxe sera de 7,7 cents ou 8,95 % du taux actuel du Canton de Sutton. On pourrait appliquer deux hausses successives de moins de 5 % et les taux de la taxe foncière générale seraient uniformisés.

Toutefois, la Commission est d'avis qu'il est convenable d'étaler sur un horizon de 5 ans l'uniformisation du taux de la taxe foncière générale. En effet, un regroupement constitue une décision qui engage l'avenir pour de longues périodes. On peut donc se permettre d'étaler sur quelques années un impact financier qui accompagne ce genre de décision. Dans le présent dossier, étaler sur cinq ans signifie une augmentation de 1,7 cents par année du taux de la taxe foncière générale pour les contribuables du Canton de Sutton.

En contre partie, à l'atteinte de l'équilibre des taux de taxes générales, les contribuables de l'actuelle Ville de Sutton bénéficieront d'une baisse significative du taux de la taxe foncière de 0,314 dollar du 100 dollars d'évaluation.

4.7.2. TAXE SUR LES IMMEUBLES NON RÉSIDENTIELS

La Ville de Sutton, au budget 2001, avait un taux de taxe sur ses immeubles non résidentiels de 0,31 \$ du 100 \$ d'évaluation comparativement à 0,1650 \$ pour le Canton. Ces taux doivent s'uniformiser.

La Commission trouve convenable que cette uniformisation se fasse sur un horizon de trois ans.

4.7.3. DETTES COMMUNES

Le camion d'incendie fait l'objet d'une entente intermunicipale. Dans un souci d'équité, cette entente devrait être révisée et devenir un élément de dette commune.

Par ailleurs, le Canton s'apprête à acquérir des terrains rattachés au Mont Sutton par le biais d'un règlement d'emprunt. Ce règlement d'emprunt devrait faire l'objet d'une dette commune applicable à tous les immeubles de la ville regroupée.

Au moment de la rédaction du rapport, la Commission est informée de l'adoption de certaines résolutions et de certains règlements dans le but d'acquérir des terrains au Mont Sutton à des fins de réserve foncière. Selon les informations reçues, ces terrains sont acquis dans le cadre d'un protocole d'entente et d'un projet conjoint avec la « Société canadienne pour la conservation de la nature ».

Ces acquisitions qui visent des terrains faisant partie du patrimoine paraissent être faites dans l'intérêt commun de toute la communauté et la Commission considère que les emprunts permettant ces acquisitions devraient être reconnus

comme une dette commune et donc à la charge de tous les immeubles de la nouvelle ville.

4.7.4. TARIFICATION

La tarification pour les services communs devra être uniformisée et la tarification des services offerts à certains secteurs devra représenter les coûts de ces services et devra s'appliquer uniquement aux contribuables desservis.

4.7.5. AUTRES IMPACTS FINANCIERS

Un des enjeux d'un regroupement est le rétablissement d'un certain équilibre fiscal entre deux communautés qui occupent un espace social, culturel et économique commun.

Il n'en demeure pas moins qu'il peut y avoir certains impacts financiers à court terme. Dans le mémoire du Canton de Sutton, comme dans les représentations qui ont été faites à la Commission, on met beaucoup d'emphasis sur la nécessité d'engager un directeur général et de rénover l'Hôtel de Ville. En ce qui concerne l'Hôtel de Ville, les deux municipalités avaient envisagé en 1994 de le rénover mais les conseils n'y ont pas donné suite. Les deux administrations occupant déjà conjointement ces locaux, et la rénovation ayant déjà été envisagée, la Commission croit qu'il ne s'agit pas d'une conséquence d'un regroupement éventuel et qu'il appartiendra au nouveau conseil d'en décider selon ses priorités. Par ailleurs, on a fait valoir la nécessité d'engager un directeur général et les frais que cela entraînerait. Il n'est pas évident pour la Commission que ce poste constituerait une nouvelle dépense compte tenu du fait que chacune des municipalités actuelles a un secrétaire-trésorier. De plus,

la Commission après analyse des états financiers des deux municipalités constate qu'il est possible de générer des économies d'échelle de 2 à 3 % du budget de la nouvelle Ville du fait notamment qu'il y aura un conseil municipal en moins et qu'on pourra mettre fin au dédoublement de certaines fonctions.

En ce qui concerne les services de la Sûreté du Québec, la Commission rappelle que la nouvelle Ville pourrait bénéficier du programme de neutralité financière qui lui permettrait de reporter de quelques années cet impact et de le prévoir au budget en temps et lieu.

Quant à l'intégration des systèmes informatiques, la nouvelle Ville bénéficiera du Programme d'aide financière au regroupement municipal (PAFREM) que la Commission estime à environ 190 000 \$ sur cinq ans. Ce programme très large dans son application peut permettre de faire face à certaines dépenses de transition occasionnées par un regroupement. L'intégration des systèmes informatiques des deux organisations pourrait se faire avec une partie de ce programme.

Pour ce qui est de la réglementation d'urbanisme et de zonage, la nouvelle Ville disposera de quelques années pour en faire l'intégration. La Commission est d'avis que cette nouvelle réglementation, couvrant l'ensemble du territoire, tiendrait compte des préoccupations soulevées par les groupes et les citoyens lors de l'audience. Elle est également d'avis que, même s'il n'y avait pas de regroupement, la subsistance de deux réglementations sur le territoire ne peut mener à un développement harmonieux.

Enfin, la Commission souligne que la loi stipule que l'harmonisation des conventions collectives doit se faire à coût nul. La signature d'une première convention collective sera le résultat d'une négociation entre les parties. Compte tenu de ces faits, la Commission ne comprend pas l'affirmation du mémoire du Canton à l'effet que les salaires moyens actuels de 32 606 \$ pour le

Canton et de 26 193 \$ pour la Ville conduiraient, à la suite d'un regroupement, à un salaire moyen de 37 790 \$.

En l'occurrence, la Commission ne croit pas que les impacts financiers découlant d'un regroupement soient très considérables.

4.8. REPRÉSENTATION ÉLECTORALE

L'article 4 de la « *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* » prévoit qu'une municipalité de plus de 20 000 habitants doit diviser son territoire en districts électoraux. L'article 5 de cette loi prévoit qu'une municipalité de moins de 20 000 habitants ou moins peut s'assujettir à cette obligation. De plus, selon l'article 9 de cette loi, lorsque le territoire d'une municipalité est divisé en districts, ceux-ci sont, dans le cas d'une municipalité de moins de 20 000 habitants, d'au moins 6 et d'au plus 8. L'article 12 de cette loi prévoit que le nombre d'électeurs d'un district ne doit pas être supérieur ou inférieur à 25 % du quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs de la municipalité par le nombre de districts. Toute délimitation des districts électoraux doit tenir compte de ces critères. Le rapport d'octobre 1996, de la firme Raymond, Chabot, Martin, Paré, recommandait que les conseillers municipaux, au nombre de six, aient un siège numéroté et que le territoire ne soit pas découpé en quartier. Le mémoire du Canton recommande que le territoire soit divisé en six districts et que quatre de ces districts proviennent du territoire actuel du Canton et deux du territoire actuel de la Ville selon la proposition faite par les deux municipalités en 1997. La Ville propose qu'il y ait deux districts avec trois conseillers chacun soit un district comprenant le territoire actuel de la Ville l'autre comprenant le territoire actuel du Canton. La Commission est d'avis que le territoire de la municipalité regroupée devrait être divisé en six districts électoraux et que certains de ces districts devraient être composés d'électeurs provenant des deux anciennes municipalités.

4.9. AUTRES CONSIDÉRATIONS

On suggère dans le mémoire du Canton de Sutton que l'argument du « navettage » ne peut être invoqué pour justifier le regroupement des deux Sutton sans que l'on ait procédé au préalable à une étude appropriée. Et selon l'auteur du mémoire, l'analyse comparative des structures financière et fiscale des deux municipalités laisse présager un net avantage financier du « navettage » pour la Ville.

La Commission considère qu'elle n'a pas les données permettant de conclure véritablement à un effet positif du navettage pour l'une ou l'autre des municipalités. Compte tenu du nombre de résidants des deux municipalités, la Commission est d'avis qu'une étude ne serait pas significative.

Le mémoire du Canton de Sutton propose une alternative au regroupement : le « tax base sharing ». Cette méthode vise à mettre en commun sur une base régionale une partie de la croissance de la richesse foncière et le mémoire fait état d'expériences qui portent sur de grands ensembles et qui ne sont pas comparables à l'agglomération de Sutton.

L'objectif est d'atteindre dans un laps de temps raisonnable un équilibre et une équité fiscale entre les deux Sutton. Le faire par le biais d'un « tax base sharing » signifierait de fixer l'objectif en termes de plusieurs décennies. En supposant une croissance soutenue de la richesse foncière de 4 millions de dollars par année, à 1 dollar du 100 dollars d'évaluation, cela signifierait une croissance de richesse de 40 000 dollars par année. Une partie seulement de cette croissance irait dans un fonds commun pour des actions communes.

La Commission ne croit donc pas qu'il s'agisse d'une formule applicable à une agglomération de 3 500 personnes.

5. CONCLUSION

En conclusion, la Commission tient à rappeler qu'en 1996 et 1997, les municipalités avaient commandé une étude sur l'opportunité d'un regroupement dont l'objectif était d'examiner la faisabilité du projet. Cette étude avait été effectuée par Raymond, Chabot, Martin, Paré et à la suite de ce rapport, les conseils municipaux des deux municipalités tenaient conjointement le 25 janvier 1997 une assemblée d'information pour leurs citoyens. Dans l'avis de convocation à cette assemblée on peut lire:

«Les membres des conseils municipaux de la Ville et du Canton de Sutton croient que le regroupement arrive à un moment opportun. Nous espérons que le plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens participent à cette réunion d'information et y donnent leur point de vue sur l'avenir de nos municipalités»

Dans les documents qui appuyaient cette opinion, les municipalités faisaient état des principaux constats et des principales implications du projet de regroupement. Ce document concluait :

«De façon générale, le regroupement des deux municipalités présente davantage de facteurs favorables que de facteurs contraignants. Les populations possèdent des habitudes de consommation de services qui sont similaires et on note une complémentarité des territoires et des équipements. D'ailleurs, il existe de nombreuses ententes entre les deux municipalités afin d'offrir des services à leurs citoyennes et citoyens respectifs. Également, la nouvelle municipalité aura accès à une aide financière du gouvernement pour réaliser le regroupement. Enfin, le présent projet de regroupement s'inscrit tout à fait dans la volonté et l'intention du gouvernement du Québec de réduire le nombre de municipalités.

En contrepartie, un tel projet de regroupement, va engendrer du travail additionnel et nécessite de nombreux efforts afin d'harmoniser les différentes composantes de la nouvelle municipalité. De plus, les citoyennes et citoyens auront à s'adapter à ces nouveaux changements. »¹⁰

La Commission est d'avis que les arguments qui militaient en faveur d'un regroupement à cette époque existent toujours. La Commission a, de plus, appris depuis l'audience publique l'existence d'un document de planification stratégique commandé par les deux municipalités et le Mont Sutton par l'entremise d'un comité portant le nom de « Concert Action ». Dans son introduction, le document indique que « cette planification stratégique est le fruit d'une volonté unanime des communautés d'affaires et dirigeantes de la Ville et du Canton de Sutton. »

Nous reprenons ici les objectifs de la démarche tel que décrits dans le document :

- «
- doter Sutton d'une vision à moyen et long terme,
 - améliorer, préciser, compléter et diversifier le produit touristique,
 - prioriser et favoriser la réalisation de projets porteurs en matière de développement touristique,
 - stimuler le développement économique de la sous-région pour maintenir, consolider et développer les emplois,
 - mobiliser le milieu des affaires,
 - rallier la population générale et obtenir leur appui inconditionnel,
 - obtenir et démontrer la volonté politique d'agir rapidement et efficacement de manière structurée,
 - assurer un plan de partenariats en financement auprès de toutes les ressources publiques et privées disponibles. »¹¹

La Commission constate donc une volonté des deux municipalités à participer activement au développement de tout le territoire de la région de Sutton.

¹⁰ Étude d'opportunité d'un regroupement, faits saillants Ville de Sutton et Canton de Sutton.

¹¹ Sutton, planification stratégique, document de présentation général, Concert Action Sutton, juillet 2001.

La présence d'ententes intermunicipales et une planification stratégique commune de développement est-elle suffisante pour assurer le développement harmonieux de la région de Sutton? La Commission croit que non. Ces ententes et cette planification dépendent de la bonne volonté de chacune des municipalités et font souvent l'objet de négociations ardues et les conditions ne sont pas toujours équitables.

La Commission est d'avis que compte tenu de l'unicité du territoire, des liens déjà existants et des besoins de la mise en place d'une politique de développement qui tiendra compte tant des intérêts du milieu rural que du milieu urbain et la particularité récréotouristique de la région, l'étape essentielle à franchir est celle du regroupement des territoires de la Ville de Sutton et du Canton de Sutton.

Un tel regroupement permettra aux forces vives du milieu de concentrer leurs efforts sur le développement harmonieux de la région de Sutton dans le cadre d'une fiscalité équitable.

6. RECOMMANDATIONS

La Commission municipale du Québec recommande que la Ville de Sutton et le Canton de Sutton soient regroupés et que ce regroupement se fasse selon les modalités suivantes :

1. Que la nouvelle ville soit créée le 1^{er} juillet 2002, qu'elle porte le nom de «Ville de Sutton» et qu'elle soit régie par la « *Loi sur les cités et villes* »;
2. Que conformément à l'article 125.28 de la « *Loi sur l'organisation territoriale municipale* », la nouvelle ville continue de bénéficier de la reconnaissance en vertu de l'article 29.1 de la « *Charte de la langue française* »;
3. Que la première élection municipale ait lieu le premier dimanche de juin 2002 et que la secrétaire-trésorière du Canton agisse à titre de présidente d'élection;
4. Qu'aux fins de la première élection, que le territoire de nouvelle Ville de Sutton soit divisé en six districts électoraux dont deux constitués des électeurs provenant du Canton actuel, deux provenant de l'actuelle Ville et deux comportant des électeurs provenant des municipalités actuelles sur une base de mixité;
5. Que les immeubles et biens matériels des deux municipalités constituent les biens de la nouvelle ville;
6. Que les dettes et toute catégorie de surplus de chacune des municipalités existantes demeurent à la charge des immeubles imposables à l'égard de celles-ci le 30 juin 2002 sous réserve que le pourcentage actuellement à la charge de l'autre municipalité, en vertu d'une entente intermunicipale en vigueur au 1^{er} janvier 2002, soit maintenu. Malgré ce qui précède, les règlements

d'emprunt adoptés par le Canton de Sutton visant l'acquisition des terrains au sommet du Mont Sutton à des fins de réserve foncière et pour des fins de conservation devraient être à la charge des immeubles de la nouvelle ville;

7. Que le règlement 526 de l'actuelle Ville de Sutton sur le camion autopompe-citerne devienne à la charge de l'ensemble des contribuables de la nouvelle Ville de Sutton;
8. Que soit constitué un fonds de roulement de 400 000\$ financé de la façon suivante; le Canton y contribuera pour 320 000 \$ et l'actuelle Ville de Sutton pour 80 000\$. La part du Canton sera constituée à même le capital engagé au 30 juin 2002, les montants empruntés étant remboursés conformément aux dispositions de l'article 1094 du « *Code municipal* » et ce jusqu'à concurrence de 320 000 \$. La part de la Ville de Sutton sera constituée à même le capital engagé au 30 juin 2002, des montants empruntés étant remboursés conformément à l'article 599 de la « *Loi sur les cités et villes* » jusqu'à concurrence de 80 000 \$. Si les sommes engagées devaient être moindres que ce montant, la différence sera comblée à même le surplus accumulé de la municipalité concernée. La partie non empruntée au fonds de roulement des municipalités actuelles est ajoutée au surplus accumulé au nom de ces municipalités.
9. Que l'uniformisation de la taxe foncière générale soit étalée sur une période de cinq années à compter de l'exercice financier 2003 par le biais d'une compensation financière du Canton à la Ville de Sutton;
10. Que l'uniformisation de la taxe sur les immeubles non-résidentiels de l'actuelle Ville de Sutton s'applique aux immeubles non-résidentiels du Canton sur une période de trois ans à raison de $33\frac{1}{3}$ % pour chaque année jusqu'à ce qu'il ait atteint 100 %;

11. Que les programmes de neutralité financière applicables lors d'un regroupement, notamment celui relatif aux services de la Sûreté du Québec, s'appliquent au présent regroupement;
12. Que l'Hôtel de Ville actuel des deux municipalités devienne l'Hôtel de Ville de la nouvelle municipalité jusqu'à ce que le conseil de ville en décide autrement.

M^e Nicole Trudeau
Vice-présidente

M^e François P. Gendron
Membre

Montréal, le 20 mars 2002