

# COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-014410-112

DATE : 19 septembre 2018

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE BERNARD GODBOUT (JG 1744)**

---

**VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE**

Personne morale de droit public  
1575, rue Turmel  
L'Ancienne-Lorette (Québec) G2E 3J5

Demanderesse

c.

**VILLE DE QUÉBEC**

Personne morale de droit public  
2, rue des Jardins  
Québec (Québec) G1R 4S9

Défenderesse

et

**VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES**

Personne morale de droit public  
200, route de Fossambault  
Saint-Augustin-de-Desmaures (Québec) G3A 2E3

Intervenante

---

**JUGEMENT SUR UN POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE**

---

## [PARAGRAPHES]

<b>1. LE CONTEXTE .....</b>	<b>[13]</b>
<b>2. LES QUESTIONS EN LITIGE .....</b>	<b>[44]</b>
<b>3. RÉSUMÉ DE LA PREUVE.....</b>	<b>[46]</b>
- Aperçu de la preuve factuelle.....	[51]
▪ Le maire Émile Loranger.....	[54]
▪ Les représentants du gouvernement du Québec .....	[71]
▪ Les représentants de Ville de Québec.....	[94]
- Aperçu de la preuve des experts.....	[104]
<b>4. ANALYSE .....</b>	<b>[112]</b>
- La nature et la portée des Ententes P-2 et P-17 .....	[114]
- Le processus d'optimisation des dépenses d'agglomération 100% eu égard aux Ententes P-2 et P-17 .....	[155]
- Le pouvoir réglementaire de VQ .....	[185]
▪ Le droit d'opposition et le contrôle judiciaire .....	[189]
▪ Le contrôle judiciaire de l'exercice discrétionnaire du pouvoir réglementaire .....	[197]
- Analyse des réclamations monétaires.....	[224]
▪ Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (l'indexation annuelle) .....	[234]
❖ <i>Les pièces D-26 et D-27 : un ajustement visant à corriger des erreurs de saisie.....</i>	<i>[238]</i>
❖ <i>L'intégration du concept d'indexation négative à la contribution de 2 525 000 \$.....</i>	<i>[240]</i>
❖ Redressement des chiffres concernant le traitement	

comptable des résultats d'ExpoCité qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2009 et 2013 .....	[245]
❖ Redressement des chiffres concernant le traitement comptable du coût des propriétés vendues par VSAD et qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2011 et 2012.....	[254]
▪ Les frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés en trop à l'agglomération (le transfert en bloc des dépenses mixtes) .....	[261]
▪ Remboursement de la TVQ reliée au pacte fiscal (programme de compensation tenant lieu de remboursement de la TVQ) .....	[264]
▪ Le service de la dette imputée en trop à l'agglomération.....	[270]
▪ Les régimes de retraite capitalisés chargés en trop à l'agglomération .....	[290]
▪ Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite capitalisés.....	[340]
▪ Les intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011 .....	[345]
<b>5. LA DEMANDE DE DÉCLARATION DE MAUVAISE FOI.....</b>	<b>[351]</b>
<b>6. LES FRAIS D'EXPERTS .....</b>	<b>[365]</b>
<b>7. CONCLUSIONS .....</b>	<b>[378]</b>

[1] Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les territoires de Ville de Québec (ci-après « VQ »), de Ville de L'Ancienne-Lorette (ci-après « VAL ») et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (ci-après « VSAD ») forment l'agglomération de Québec (les mots « ville » et « municipalité » sont utilisés indistinctement dans le présent jugement).

[2] Cette nouvelle réalité a fait en sorte que l'on a dû revoir et répartir en conséquence les dépenses des administrations municipales, plus particulièrement celles de VQ, pour établir la quote-part de chacune d'elles aux dépenses de l'agglomération. Trois types de dépenses ont donc été établis :

- **Les dépenses de proximité**, résultant de l'exercice d'une compétence propre à chacune des villes et que chaque municipalité doit assumer individuellement, telles les dépenses du cabinet du maire et les dépenses administratives des conseillers, celles relatives au plan d'urbanisme, aux programmes d'amélioration de quartier, à l'entretien des rues locales et des conduites locales d'aqueduc et d'égout, ainsi que les dépenses reliées à la culture, aux loisirs, sports et vie communautaire offerts aux citoyens de chaque municipalité, à l'exception de celles relatives aux infrastructures régionales d'intérêt collectif;
- **Les dépenses d'agglomération (100 %)**, résultant de l'exercice d'une compétence d'agglomération, réparties entre les trois municipalités selon leur potentiel fiscal, tel que le prévoit le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*<sup>1</sup>, notamment les dépenses relatives à l'évaluation municipale, la cour municipale, la sécurité publique (service de police, sécurité civile, sécurité incendie et premiers répondants), le logement social, le transport collectif des personnes, les voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération, l'alimentation en eau, l'assainissement des eaux et la promotion du territoire des municipalités liées;
- **Les dépenses mixtes**, dont le partage entre une compétence de proximité (généralement une activité de VQ) et une compétence d'agglomération est déterminé par le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*<sup>2</sup>, telles les dépenses du service de l'ingénierie, de l'entretien des voies de circulation, des conduites d'un réseau d'aqueduc ou d'égout, des services de la gestion des immeubles et des équipements motorisés.

[3] La quote-part de chacune des municipalités à ces dépenses, objet du présent litige, inclut donc à la fois la somme des dépenses d'agglomération, répartie entre elles selon leur potentiel fiscal, et des dépenses mixtes, selon ce qu'elles ont convenu aux termes d'une *Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec* intervenue le 16 janvier 2009 (ci-après « Entente P-2 »).

<sup>1</sup> R.A.V.Q. 294, par le Conseil d'agglomération de la Ville de Québec.

<sup>2</sup> R.R.A.V.Q., c. P-1, par le Conseil d'agglomération de la Ville de Québec.

[4] Une autre entente est aussi en cause. Il s'agit de l'*Entente pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de Capitale-Nationale*, également intervenue le 16 janvier 2009 entre le gouvernement du Québec et VQ (ci-après « Entente P-17 »).

[5] VAL prétend que VQ contourne délibérément l'Entente P-2 par l'adoption de dispositions réglementaires non conformes à celle-ci et par diverses stratégies comptables de façon à faire augmenter sa quote-part en imputant à l'agglomération des dépenses mixtes et certaines de ses dépenses de proximité, de même qu'en s'attribuant des revenus qui doivent, en tout ou en partie, bénéficier à l'agglomération.

[6] S'appuyant entre autres sur l'Entente P-2, VAL signifie le 22 mars 2011 à VQ une *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire* aux termes de laquelle elle conclut, notamment, à l'inapplicabilité ou l'inopposabilité à son égard du *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, à la nullité du *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* et à la nullité des résolutions d'adoption des budgets annuels de l'agglomération et de la détermination des quotes-parts selon lesquelles elle a été facturée de 2008 à 2017.

[7] VAL propose également des conclusions déclaratoires concernant l'interprétation et la portée de l'Entente P-2.

[8] Elle réclame enfin le remboursement d'une somme de 15 217 248 \$ que VQ lui a demandée entre 2008 et 2015, à titre de quotes-parts pour sa participation aux dépenses de l'agglomération, montant qu'elle considère avoir payé en trop.

[9] VSAD est intervenue à cette procédure, soutenant les conclusions recherchées par VAL. Elle réclame pour les mêmes motifs la somme de 22 881 925 \$.

[10] Précisons que dans leur *Demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune* les parties admettent, entre autres, que :

« 11. La situation juridique de VAL et VSAD par rapport à Québec, eu égard à l'application des ententes P-2 et P-17 ainsi que des dispositions législatives et réglementaires alléguées à la demande de VAL est identique;

12. Les conclusions du jugement à intervenir doivent s'appliquer à la fois à VAL et à VSAD en apportant au quantum les ajustements requis; »<sup>3</sup>

[11] VQ conteste et plaide essentiellement que l'Entente P-2 n'est pas de nature contractuelle. Il s'agit, selon elle, d'une entente de nature politique qui ne peut avoir pour effet de restreindre ou limiter sa discrétion lorsqu'elle exerce son pouvoir réglementaire et que cette entente ne peut aucunement être interprétée de manière à contrer ses efforts visant à améliorer ses méthodes comptables.

---

<sup>3</sup> Demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune, 2 février 2018, p. 6.

[12] Les principales questions à la source du présent litige sont donc essentiellement les suivantes :

- Quelles sont la nature et la portée des Ententes P-2 et P-17?
- Les Ententes P-2 et P-17 sont-elles contraignantes à l'égard de VQ et peuvent-elles avoir une incidence sur la validité ou l'applicabilité de certains règlements de l'agglomération de Québec?

## 1. LE CONTEXTE

[13] Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 est constituée VQ qui succède alors aux droits, obligations et charges de la Communauté urbaine de Québec ainsi qu'à ceux des municipalités suivantes : Ville de Beauport, Ville de Cap-Rouge, Ville de Charlesbourg, Ville de Lac St-Charles, Ville de L'Ancienne-Lorette, Ville de Loretteville, Ville de Québec, Municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures, Ville de Sainte-Foy, Ville de Saint-Émile, Ville de Sillery, Ville de Val-Bélair et Ville de Vanier, telles que la communauté urbaine et ces municipalités existaient le 31 décembre 2001<sup>4</sup>.

[14] À la suite d'un référendum tenu le 20 juin 2004<sup>5</sup>, VSAD et VAL sont reconstituées par décrets du gouvernement du Québec<sup>6</sup>. Dès le lendemain de la tenue du référendum, soit le 21 juin 2004, le gouvernement met en place un comité de transition, personne morale mandataire de l'État, ayant pour mission de participer avec les administrateurs et employés de la ville et, le cas échéant, avec les personnes élues par anticipation dans la municipalité reconstituée, à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter la transition entre les administrations municipales successives<sup>7</sup>.

[15] À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, les territoires de VAL et de VSAD forment, avec celui de VQ, l'agglomération de Québec. Ces trois villes sont désignées villes liées, VQ étant à l'égard de l'agglomération la municipalité centrale, alors que VAL et VSAD sont les municipalités reconstituées<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56, art. 2, et annexe II. (voir également : *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 5).

<sup>5</sup> *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, c.14.

<sup>6</sup> *Décret 962-2005 concernant la reconstitution de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures*, (2005) 137 G.O. II, 6277; *Décret 963-2005 concernant la reconstitution de la Ville de L'Ancienne-Lorette*, (2005) 137 G.O. II, 6279 (pièces P-9 et P-10).

<sup>7</sup> *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, préc., note 5, art. 51, 52 et 65; *Décret 596-2004 concernant la constitution et la fixation du nombre de membre des comités de transition*, (2004) 136 G.O. II, 3189 (pièce P-4).

<sup>8</sup> *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c. E-20.001, art. 15.

[16] L'agglomération de Québec « *n'est pas une structure régionale dotée d'une personnalité juridique* »<sup>9</sup>.

[17] Toutefois, la municipalité centrale, en l'occurrence VQ, dispose d'un conseil d'agglomération dont la composition et les règles de fonctionnement sont prévues par un décret du gouvernement désigné « *décret d'agglomération* ». Ce conseil, sur lequel toutes les municipalités liées sont représentées, est un organe délibérant de VQ, distinct de son conseil municipal<sup>10</sup>.

[18] Le *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*<sup>11</sup> précise que le conseil d'agglomération de Québec est composé du maire de chacune des municipalités liées et de six conseillers de VQ désignés par écrit par le maire de celle-ci<sup>12</sup>.

[19] Le « *président d'assemblée* » du conseil d'agglomération est un représentant de la municipalité centrale, en l'occurrence VQ, et le « *vice-président d'assemblée* », un représentant d'une municipalité reconstituée, soit VAL ou VSAD<sup>13</sup>. Le Décret souligne que le maire de VQ « *est le premier dirigeant de celle-ci aux fins d'agglomération autant qu'à toute autre fin* »<sup>14</sup>.

[20] La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* précise aussi que lorsque le conseil de VQ et les conseils de VAL et de VSAD « *[prennent] une orientation quant à un sujet dont doit être saisi le conseil d'agglomération, tout membre de celui-ci qui y représente cette municipalité doit agir, lors des délibérations et du vote sur ce sujet auxquels il participe, d'une façon conforme à l'orientation prise* »<sup>15</sup>.

[21] À cet égard, la Loi énumère à l'article 19 les « *Matières intéressant l'ensemble formé par les municipalités liées* », soit les compétences d'agglomération. Elle confère par ailleurs au conseil d'agglomération un pouvoir réglementaire sur certains sujets, dont le partage des dépenses mixtes (art. 69) ainsi que les modalités de l'établissement des quotes-parts et de leur paiement par les municipalités liées (art. 118.4). Ces règlements sont assujettis à un droit d'opposition auprès de la Commission municipale du Québec (art. 115).

[22] Étant donné que la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* précise que seule la municipalité centrale, à l'exclusion

<sup>9</sup> *Immeubles Prime inc. c. Ville de Montréal*, 2018 QCCA 64, paragr. [3].

<sup>10</sup> *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, préc., note 8, art. 58 et 135.

<sup>11</sup> *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*, (2005) G.O.II, 6880A.

<sup>12</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>13</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>15</sup> *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, préc., note 8, art. 62.

des autres municipalités liées, peut agir à l'égard des compétences d'agglomération<sup>16</sup>, VQ imposa donc une taxe d'agglomération aux citoyens de VAL et de VSAD pour les exercices financiers 2006 et 2007<sup>17</sup>.

[23] Insatisfaites de la situation, le 11 juillet 2006, VAL et VSAD intentent contre VQ, un premier recours judiciaire contestant sous plusieurs aspects l'imposition de cette taxe d'agglomération pour l'exercice financier 2006 (pièce P-13).

[24] Visant entre autres à solutionner ce litige, le gouvernement du Québec fait adopter par l'Assemblée nationale, le 25 octobre 2007, une loi qui modifie la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*<sup>18</sup>. L'article 14 de cette Loi prévoit la constitution d'un comité d'arbitrage sur « *les équipements, les infrastructures et les activités qui sont d'intérêt collectif* » dont le premier mandat, défini à l'article 61, doit être complété avant le 24 décembre 2007. Ce comité d'arbitrage est composé de trois membres. L'un est désigné par les maires des municipalités reconstituées (M. Michel Bélisle), un second par le conseil de la municipalité centrale (M. Raynald Bédard) et un troisième par la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (M. Réal Mireault). Ce comité a précisément pour mandat de déterminer:

- 1<sup>o</sup> les voies de circulation qui constituent le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération;
- 2<sup>o</sup> les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale au sein du réseau d'aqueduc ou d'égout;
- 3<sup>o</sup> les équipements, infrastructures et activités qui sont d'intérêt collectif.

[25] Enfin, l'article 64 prévoit que l'entrée en vigueur de la Loi met fin au recours judiciaire contre VQ décrit précédemment (pièce P-13).

[26] Parallèlement aux travaux de ce comité d'arbitrage, les trois mêmes membres du comité, auquel se joint M. Roger Lachance à titre de conseiller, forment ce qui a été désigné le « comité d'experts » dont le mandat « *convenu entre la Ministre et les maires des municipalités liées* » est « *d'examiner la méthodologie utilisée par la Ville de Québec pour déterminer le partage des dépenses mixtes entre l'Agglomération et la Ville de Québec [...]* »<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> *Id.*, art. 17.

<sup>17</sup> *Id.*, art. 85. Admis dans la Demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune.

<sup>18</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2007, c. 10.

<sup>19</sup> *Rapport du comité d'experts formé à la suite de la rencontre des maires*, 19 juin 2007, pièce P-15.



[27] Le 12 mars 2008, le comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif et le comité d'experts produisent leur rapport respectif<sup>20</sup>.

[28] Le rapport du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif sera exécutoire à la suite de la publication d'un avis à la *Gazette officielle du Québec*<sup>21</sup>.

[29] Le rapport du comité d'experts comporte des recommandations qui ne sont pas exécutoires, mais auxquelles on se référera par la suite, tel que nous le verrons.

[30] La production de ces deux rapports alimente alors la réflexion et les discussions qui conduisent, le 16 janvier 2009, à la conclusion de deux ententes.

[31] La première :

- **Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec** entre la Ville de Québec, représentée par M. Régis Labeaume, maire, et les municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec représentées par M. Marcel Corriveau, maire de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et M. Émile Loranger, maire de la Ville de L'Ancienne-Lorette (pièce P-2).

[32] Cette Entente :

- Prend acte des décisions du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif;
- Fixe la contribution de VAL et VSAD aux dépenses mixtes à 2 525 000 \$ pour l'exercice financier 2008, répartie entre elles selon leur potentiel fiscal;
- Prévoit l'indexation annuelle de cette somme.

[33] La seconde :

- **Entente pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de capitale nationale** entre, d'une part, le gouvernement du Québec représenté par M<sup>me</sup> Nathalie Normandeau, vice-première ministre et ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, et par M. Sam Hamad, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale et, d'autre part, Ville de Québec, représentée par M. Régis Labeaume, maire (pièce P-17).

---

<sup>20</sup> *Rapport du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif*, 12 mars 2008, pièce P-14. *Rapport du comité d'experts*, 12 mars 2008, pièce P-15. Également inclus dans le rapport d'expertise Deloitte, annexes 3 et 4.

<sup>21</sup> *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, préc., note 8, art. 61.

[34] Par cette Entente, le gouvernement du Québec s'engage notamment à :

- Verser à VQ une contribution financière de 7 000 000 \$ pour l'année 2008 pour l'accompagner dans son rôle de capitale nationale;
- Majorer cette contribution à 12 000 000 \$ annuellement à compter de l'année 2009;
- Accorder une subvention de 16 000 000 \$ pour des travaux d'infrastructures en vue de l'établissement d'un nouveau parc industriel sur le territoire de la ville.

[35] Quelques jours plus tard, soit le 19 janvier 2009, à la suite d'une recommandation du comité exécutif de VQ (pièce P-21), le conseil de VQ, sur résolution adoptée à l'unanimité, « ratifie » les Ententes P-2 et P-17 qualifiées dans le texte de cette résolution d'« ententes de principe » (pièce P-22). Il en est ainsi, à cette même date, pour les conseils de VAL (pièces P-36 et I-59) et de VSAD (pièce I-58) qui « entérinent » l'Entente P-2.

[36] Le montant de la quote-part demandé à VAL et VSAD pour l'exercice financier 2008 était respectivement de 11 195 168 \$ et de 15 768 934 \$. Après les Ententes P-2 et P-17, le montant de cette quote-part est réduit à 8 416 218 \$ et 11 859 964 \$, soit une diminution de 24.83 % dans le cas de VAL et de 24.79 % dans le cas de VSAD.

[37] Le 2 septembre 2009, le comité exécutif de VQ adopte un Plan d'affaires 2009-2011<sup>22</sup> que lui propose le Service des finances et dans lequel on prévoit, entre autres, au tableau des actions prioritaires :

Actions prioritaires	Échéance	Résultats attendus	Collaborateurs
1.1.1 Réviser l'approche budgétaire d'agglomération et de proximité.	Fin 2009	• Optimiser les imputations des dépenses mixtes qui doivent être inscrites à 100 % à l'agglomération	• Affaires juridiques

[38] Le Plan d'affaires 2012-2015<sup>23</sup>, adopté le 13 juin 2012, indique à ce sujet :

Actions prioritaires	Échéance	Résultats attendus	Résultats obtenus
1.1.1 Réviser l'approche budgétaire d'agglomération et de proximité.	Fin 2009	• Optimiser les imputations des dépenses mixtes qui doivent être inscrites à 100 % à l'agglomération.	• Action complétée et en application en 2010

<sup>22</sup> Pièce P-27, Sommaire décisionnel FN 2009-048 et Plan d'affaires 2009-2011, Service des finances, Ville de Québec, p. 19.

<sup>23</sup> Pièce P-28, Sommaire décisionnel FN 2012-028 et Plan d'affaires 2012-2015, Service des finances, Ville de Québec, p. 17.

[39] Le 23 décembre 2009, le conseil d'agglomération de VQ adopte le règlement R.A.V.Q. 507 qui modifie le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées relativement au traitement des dépenses mixtes*. Ce règlement plafonne les dépenses mixtes de VAL et VSAD à 2 525 000 \$ pour l'exercice financier 2009 et interdit l'indexation négative de cette contribution.

[40] Le tableau suivant, dont les informations sont tirées du rapport des experts de la firme Deloitte retenue par VAL, montre l'évolution de la quote-part demandée à VAL de 2008 à 2015 :

Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Quote-part \$	8 416 218	9 457 434	10 915,019	11 974 596	12 790 035	14 560 814	14 481 202	15 673 391
% variation		12.4 %	15.4 %	9.7 %	6.8 %	13.8 %	-0.5 %	8.2 %
	42.28 %							
	86.22%							

[41] Ce tableau démontre que le montant de la quote-part demandée à VAL est passé de 8 416 218 \$ en 2008, à 11 974 596 \$ en 2011, soit une augmentation de 42.28 % sur une période de 3 ans à la fin du Plan d'affaires 2009-2011, et de 8 416 218 \$ en 2008 à 15 673 391 \$ en 2015, soit une augmentation de 86.22 % sur une période de sept ans.

[42] On remarque aussi que le montant de la quote-part en 2010, soit 10 915 019 \$, est à peu près équivalent au montant demandé en 2008, avant les Ententes P-2 et P-17, qui était alors de 11 195 168 \$.

[43] En ce qui concerne l'intervenante VSAD, le montant de la quote-part demandé en 2008, après la signature des Ententes P-2 et P-17, était de 11 859 964 \$. En 2015, le montant de la quote-part est de 24 759 558 \$, soit une augmentation de 108.6 % par rapport à 2008.

## 2. LES QUESTIONS EN LITIGE

[44] Plusieurs aspects des montants demandés par VQ, la municipalité centrale, à VAL et VSAD, les municipalités reconstituées, à titre de quote-part pour les dépenses de l'agglomération, sont en litige.

[45] La solution à ces divergences d'opinions est tributaire, en grande partie, des réponses aux questions suivantes :

1. Quelles sont la nature et la portée des Ententes P-2 et P-17?
2. L'Entente P-2 est-elle une transaction au sens du Code civil du Québec?

3. La contribution de 2 525 000 \$ prévue à l'Entente P-2 que doivent supporter selon leur potentiel fiscal les deux villes reconstituées, VAL et VSAD, à titre de dépenses mixtes, est-elle une contribution minimum?
4. La contribution de 2 525 000 \$ aux dépenses mixtes des deux villes reconstituées peut-elle être indexée négativement selon l'Entente P-2?
5. L'interprétation et l'application de l'Entente P-2 sont-elles sujettes aux modifications des normes comptables?
6. Les Ententes P-2 et P-17 sont-elles liées l'une à l'autre?
7. Les Ententes P-2 et P-17 empêchaient-elles le processus « d'optimisation des dépenses d'agglomération (100 %) à partir des dépenses mixtes » prévu au Plan d'affaires 2009-2011 de VQ?
8. Les Ententes P-2 et P-17 ont-elles à l'égard de VQ un caractère contraignant malgré les responsabilités qui lui incombent dans l'exercice discrétionnaire de son pouvoir réglementaire?
9. VQ pouvait-elle adopter, le 23 décembre 2009, le Règlement R.A.V.Q. 507 qui modifie le Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées (r.a.v.q. 294) de façon à interdire l'indexation négative?
10. L'Entente P-2 et le Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes (R.R.A.V.Q., c. P-1) sont-ils conciliables ?

### 3. RÉSUMÉ DE LA PREUVE

[46] La preuve factuelle concerne essentiellement les discussions et les événements préalables à la conclusion des Ententes P-2 et P-17, ainsi que les opérations « d'optimisation des dépenses d'agglomération (100 %) à partir des dépenses mixtes » résultant du Plan d'affaires 2009-2011 adopté le 2 septembre 2009 par VQ.

[47] Quant à la preuve des experts, elle présente une particularité.

[48] La preuve des experts retenus par VAL est principalement une analyse financière et comptable, comportant un aspect actuariel en ce qui concerne les questions que soulève le transfert des régimes de retraite.

[49] La preuve des experts retenus par VQ commente la preuve des experts en demande et fait ressortir différents aspects légaux trouvant appui, notamment, sur certains articles de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, le *Règlement de l'agglomération sur le partage des*

*dépenses mixtes* et le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*. Une preuve actuarielle traite également des régimes de retraite.

[50] Toutefois, il y a lieu de souligner qu'à la suite d'une ordonnance prononcée le 16 janvier 2018 aux termes de l'article 240 du *Code de procédure civile*<sup>24</sup>, les experts, accompagnés des personnes ressources qui pouvaient leur venir en aide, se sont rencontrés. Certains d'entre eux ont rédigé et produit un rapport commun portant la date du 1<sup>er</sup> février 2018 qui a grandement facilité l'administration d'une preuve abondante qui, à première vue, présentait des caractéristiques à la fois techniques et complexes<sup>25</sup>. D'ailleurs, dans ce rapport commun les experts retenus par VQ, de même que ses représentants, reconnaissent à plusieurs égards que les montants utilisés par les experts retenus par VAL aux fins des calculs sont exacts et que ces calculs sont justes sur la base de l'analyse proposée.

### **Aperçu de la preuve factuelle**

[51] Trois aspects caractérisent plus particulièrement la preuve factuelle. Il y a premièrement le témoignage de M. Émile Loranger, maire de VAL, qui essentiellement présente une mise en contexte du litige opposant sa ville à celle voisine, soit VQ.

[52] Madame Nathalie Normandeau, alors ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Bruno Lortie, chef de cabinet de M<sup>me</sup> Normandeau, et M. Marc Croteau, sous-ministre au ministère des Affaires municipales, témoignent essentiellement des circonstances ayant mené à la conclusion des Ententes P-2 et P-17.

[53] Enfin, des fonctionnaires de VQ dont M. Jacques Pelchat, directeur de section, division des finances pour la section budget et planification financière, et M. Jean Mignault, directeur de division et assistant-trésorier aux finances et division revenus, expliquent les méthodes comptables utilisées et, plus particulièrement, le traitement des dépenses selon ce que prévoient le Plan d'affaires 2009-2011 et la réglementation en vigueur en vue de la préparation des budgets annuels.

---

<sup>24</sup> **Art. 240.** Après le dépôt du rapport et avant l'instruction, l'expert commis par le tribunal ou l'expert commun doit, à la demande du tribunal ou des parties, fournir des précisions sur certains aspects du rapport et rencontrer les parties afin de discuter de ses opinions en vue de l'instruction.

Si des rapports d'expertise sont contradictoires, les parties peuvent réunir leurs experts afin de concilier leurs opinions, de déterminer les points qui les opposent et, le cas échéant, de faire un rapport additionnel sur ces points. Le tribunal peut, à tout moment de l'instance, même d'office, ordonner une telle réunion et le dépôt d'un rapport additionnel dans le délai qu'il fixe.

<sup>25</sup> Ce rapport commun, quoique régulièrement produit au dossier de la Cour, ne porte pas de numéro de pièce.

Le maire Émile Loranger

[54] Élu maire de VAL le 6 novembre 1983 et réélu jusqu'au 31 décembre 2001, M. Loranger se présente à nouveau à l'élection du mois de novembre 2005. Il est réélu maire de VAL reconstituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

[55] M. Loranger témoigne que dès son premier mandat en 1983, il est entre autres préoccupé par la qualité des services offerts aux citoyens et la diminution de la dette de la ville.

[56] Lors de l'élection de novembre 2005, VAL n'a plus aucun employé et lui-même n'a pas accès aux locaux de l'ancien hôtel de Ville. Il précise que c'est M<sup>me</sup> Andrée P. Boucher, alors mairesse de VQ, qui intervient personnellement afin qu'il puisse avoir accès aux locaux qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, sont complètement vides<sup>26</sup>.

[57] D'ailleurs, dans une lettre qu'il adresse à M<sup>me</sup> Boucher le 30 août 2006 (pièce P-179), M. Loranger exprime clairement ses appréhensions. En effet, on peut lire :

*« Bonjour Andrée,*

*Tout comme moi, tu es en mesure actuellement de constater la situation désastreuse dans laquelle le Gouvernement nous a plongés, laquelle nous rend la vie de plus en plus insupportable.*

*Quelques faits :*

- 1. L'Ancienne-Lorette se voit refuser par les fonctionnaires de Québec le droit de gérer la circulation sur son territoire.*
- 2. On nous dépose des règlements d'emprunts où l'on y mêle joyeusement des dépenses de proximité et d'agglomération sans rien nous détailler.*
- 3. Nous sommes ignorés complètement de tout le processus budgétaire et sur la conception des critères de partage des coûts.*
- 4. Le directeur général de la ville de Québec nous annonce qu'il va nous déposer un projet d'entente pour réduire les irritants mais en précisant clairement que : « cette entente prendra fin avec le présent mandat puisque nous allons vous refusionner en 2010 ». Il faut avouer que ce n'est rien pour entretenir la confiance.*

*En résumé, on nous demande de faire un acte de foi sur tout ce que Québec nous dépose.*

*[...] »*

---

<sup>26</sup> M<sup>me</sup> Andrée P. Boucher a été élue mairesse de la Ville de Québec, le 19 novembre 2005. Elle est décédée le 24 août 2007. M. Régis Labeaume a été élu maire de la Ville de Québec à l'élection du 2 décembre 2007 et assermenté le 8 décembre 2007.

[58] Le premier budget de l'agglomération, soit celui de l'exercice financier 2006, est préparé par le comité de transition mis en place par le gouvernement du Québec. M. Loranger témoigne n'avoir jamais été consulté par les membres de ce comité, ni par les fonctionnaires de VQ.

[59] Pour les exercices financiers 2006 et 2007, la ville centrale, soit VQ, facture directement la taxe d'agglomération aux citoyens de VAL et de VSAD. M. Loranger témoigne qu'il s'est occupé du seul budget de VAL qui emprunte dès 2006 un montant de 2 000 000 \$ pour diminuer la facture de l'agglomération. Toutefois, la situation est telle que dès le mois de juillet 2006, VAL et VSAD poursuivent en justice VQ (pièce P-13).

[60] Dès l'année 2008, le mode de facturation change. VQ considère les dépenses d'agglomération et les dépenses mixtes qu'elle divise en quotes-parts calculées selon le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* et le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*.

[61] À l'automne 2006, M. Loranger rencontre M<sup>me</sup> Normandeau qu'il sensibilise aux difficultés que sa municipalité éprouve. Ce premier contact conduira aux rencontres des 15 et 19 juin 2007 auxquelles participent la ministre, M<sup>me</sup> Normandeau, son chef de cabinet, M. Lortie, le sous-ministre, M. Croteau, la mairesse de VQ, M<sup>me</sup> Boucher, et les maires de VAL et de VSAD, MM. Loranger et Corriveau.

[62] Selon M. Loranger, les dépenses mixtes étaient essentiellement la source du problème. Il en était autrement des dépenses d'agglomération qui, selon lui, devaient progresser normalement comme cela était le cas avec l'ancienne Communauté urbaine de Québec.

[63] M. Loranger témoigne qu'il a, dès la première rencontre du 15 juin 2007, constaté « *une volonté honnête de la part de Mme Boucher de trouver une solution* ». Au cours de cette première rencontre, M. Loranger et M. Corriveau exposent à M<sup>me</sup> Boucher les problèmes qu'ils rencontrent avec certaines infrastructures identifiées d'agglomération et les dépenses mixtes<sup>27</sup>, les dépenses d'agglomération n'étant pas alors en cause.

[64] Au sujet de la seconde rencontre le 19 juin 2007, M. Loranger mentionne « *on est déjà en mode solution* ».

[65] Dans un document du 6 décembre 2007, intitulé *Déclaration des maires - préambule aux propositions soumises par le mandataire des deux villes au comité d'arbitrage* (pièce P-170), MM. Loranger et Corriveau écrivent :

---

<sup>27</sup> Pièce P-181 : Agglomération de Québec – Problématique des dépenses mixtes. Document préparé par le directeur général de l'époque de VAL.

« Sans divulguer la teneur des échanges et des discussions que nous avons eus lors de cette rencontre – et en respectant le fait que la mairesse de Québec d'alors, aujourd'hui décédée, ne peut témoigner des discussions – il nous apparaît néanmoins essentiel de faire état des points sur lesquels nous nous sommes entendus et qui constituent l'essence de ce consensus. Au cours de cette rencontre, la mairesse de Québec, les soussignés et la ministre des Affaires municipales et des Régions ont donc alors convenu de ce qui suit :

- La révision de la liste des équipements, des infrastructures et des activités d'intérêt collectif sur la base des critères énoncés dans la Loi.
- L'établissement d'une quote-part pour le financement des dépenses de l'agglomération et l'élimination du double compte de taxes.
- La rétrocession à chacune des villes de l'agglomération de son réseau artériel.
- La nécessité de revoir et de clarifier la notion de dépenses mixtes.
- La rétrocession du parc industriel François-Leclerc à la ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, en contrepartie du versement à la Ville de Québec par le gouvernement d'une compensation annuelle de 1.4 million \$.
- L'abandon par les villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette des contestations judiciaires en regard des budgets 2006 et 2007 de l'agglomération de Québec.
- La mise sur pied de mécanismes de négociation; la nomination d'un comité d'arbitrage et l'élargissement de son mandat.

[66] Plusieurs rencontres et discussions, notamment avec M. Lortie et M. Croteau, ont lieu par la suite, faisant ainsi en sorte que le 14 octobre 2008, M. Loranger et M. Corriveau rencontrent de nouveau M<sup>me</sup> Normandeau. Les sujets discutés lors de cette rencontre, précisés à la pièce P-191, sont, entre autres, les suivants : les dépenses mixtes, le budget d'agglomération 2008, les règles d'évolution du budget, le réseau artériel et les cours d'eau.

[67] Le 21 novembre 2008, M. Loranger et M. Corriveau rencontrent M. Régis Labeaume, récemment élu maire de VQ. M. Lortie et M. Croteau participent à cette rencontre au cours de laquelle se dégage un consensus qui ressemblait à la situation telle qu'elle existait à l'époque de la Communauté urbaine de Québec, malgré que M. Loranger déclare avoir fait un compromis de 800 000 \$. En effet, il évaluait la quote-part de VAL à 7 200 000 \$ alors qu'il a dû accepter une quote-part de 8 000 000 \$, montant confirmé par M. Croteau. L'important, selon lui, c'était que « *on réglait pour les années futures !* ». Il était « *confiant que tout irait bien à l'avenir, un climat de satisfaction du travail accompli prévalait* ».



[68] M<sup>me</sup> Arianne Tremblay, comptable agréé, qui a été à cette période trésorière de VAL, témoigne qu'il était très difficile d'obtenir des fonctionnaires de VQ de l'information au sujet de la nature des dépenses de l'agglomération que cette dernière décidait sans consultation. Avant 2014, il était pratiquement impossible d'obtenir de telles informations. Après 2014, l'information est venue dans le cadre de la démarche de questions-réponses écrites mise en place par M. Jean Blouin de la firme Deloitte, l'expert dont VAL avait retenu les services.

[69] D'ailleurs, ce n'est qu'en 2014 que M<sup>me</sup> Tremblay apprend l'existence du Plan d'affaires 2009-2011 de VQ, information dont ne disposait pas M. Loranger avant cette date.

[70] Concernant l'adoption du budget annuel de l'agglomération, M<sup>me</sup> Tremblay témoigne que la réunion du comité de l'agglomération de VQ prévue à cette fin et à laquelle elle participait durait moins d'une heure et n'avait pour but que de présenter le budget, sans aucune discussion.

#### Les représentants du gouvernement du Québec

[71] Madame Nathalie Normandeau a été ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de février 2005 à juin 2009. Elle est aussi vice-première ministre à compter de 2007.

[72] Elle témoigne qu'il y avait énormément de tension dans le monde municipal à la suite des défusions, ce qui prenait énormément de son temps.

[73] Refusant de laisser en plan les problèmes soulevés, M<sup>me</sup> Normandeau prend le « leadership » afin de régler ces dossiers. Elle précise qu'elle était particulièrement préoccupée par « *l'importance de faire atterrir ces dossiers sur des principes d'équité* ».

[74] Elle confirme avoir rencontré M. Loranger à l'automne 2006 qui, selon son souvenir, était préoccupé par le fonctionnement du conseil d'agglomération de Québec.

[75] Tout comme M. Loranger, elle déclare avoir été « *impressionnée par l'ouverture démontrée par Mme Boucher* » et constate aux rencontres des 15 et 19 juin 2007 la volonté des participants à travailler ensemble à la recherche d'un consensus.

[76] Ces rencontres et les discussions qui ont suivi conduisent à la modification, le 25 octobre 2007, de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*<sup>28</sup> et à la conclusion des ententes du 16 janvier 2009 (pièces P-2 et P-17).

---

<sup>28</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, préc., note 18.

[77] Une lettre que M<sup>me</sup> Normandeau adresse le 18 décembre 2008 à M. Labeaume, maire de VQ (pièce P-16), résume très bien la situation. Il y a lieu de reproduire ici cette lettre en grande partie. M<sup>me</sup> Normandeau écrit :

*« Pour faire suite à notre conversation, je juge important de vous faire part du cheminement qu'a suivi le dossier touchant l'agglomération de Québec et de son évolution récente.*

*Après mûres réflexions au début de l'année 2007, il a été convenu par les maires de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures de déployer tous les efforts nécessaires pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération, et ce, dans le meilleur intérêt des citoyens qui la composent.*

*À cet égard, les échanges ont mené à une entente de principe intervenue entre ces maires en juin de la même année faisant en sorte que le parc industriel situé sur le territoire de Saint-Augustin-de-Desmaures soit retiré du champ de responsabilité de l'agglomération moyennant une compensation versée à la Ville de Québec. Il a été convenu qu'un comité d'arbitrage procéderait à la révision de la liste des équipements, des infrastructures, des activités d'intérêt collectif ainsi que de celle de l'étendue du réseau de voirie artérielle de l'agglomération. De plus, ce comité devait revoir les plans de réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux sur lesquels le conseil d'agglomération de Québec a compétence. Finalement, ce comité devait examiner la méthodologie utilisée par la Ville de Québec pour déterminer le partage des dépenses mixtes de l'agglomération. En contrepartie, les municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures acceptaient de retirer les poursuites intentées contre la Ville de Québec.*

*En juin 2007, un projet de loi (projet de loi no 6) intitulé « Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale » a été étudié par la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Ce projet de loi a permis de concrétiser certains éléments de l'entente intervenue. Lors de l'étude en commission, le dossier des recours en justice intentés par les municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures a refait surface. [...]*

*[...]*

*L'article 64 de cette loi est venu en effet retirer les poursuites engagées par les municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures.*

*Sanctionnée le 25 octobre 2007, cette loi prévoit la mise en place d'un comité d'arbitrage ayant pour mandat d'accompagner les élus dans la recherche de solutions durables dans le partage des dépenses dites d'intérêt collectif.*

*Qui plus est, un comité d'experts a été formé pour examiner la méthodologie utilisée par la Ville de Québec pour déterminer le partage des dépenses mixtes.*

*Les travaux de ces deux instances sont complétés depuis quelques mois. Nous discutons activement avec les parties concernées depuis plusieurs semaines, et*

*ce, à l'intérieur des paramètres fixés par la mairesse madame Andrée P. Boucher, lors des échanges initiaux. Nous croyons fermement que ces discussions pourrait conduire à une entente qui procurera satisfaction autant à la Ville de Québec qu'aux deux autres membres de l'agglomération.*

*Cette entente prévoit :*

- *La mise en place d'une nouvelle liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif;*
- *La détermination des voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération;*
- *La fixation de la contribution des municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Sainte-Augustin-de-Desmaures à 2 525 000 \$ pour les dépenses mixtes de l'année 2008 ainsi qu'une indexation annuelle de ce montant selon la moyenne des pourcentages des variations des budgets municipaux des trois municipalités, excluant le service de la dette de celles-ci;*

*Elle prévoit également, à compter de 2009, en sus des sommes de l'Entente de partenariat fiscal et financier :*

- *Un engagement gouvernemental pour des travaux d'infrastructures, à la hauteur de 16 M\$ en vue de l'établissement d'un nouveau parc industriel sur le territoire de la Ville;*
- *Un appui au projet de rénovation ou de reconstruction de l'anneau de glace Gaétan-Boucher dans le cadre du programme Chantiers Canada;*
- *Un engagement gouvernemental pour une contribution financière à la hauteur de 5 M\$ annuellement, à un fonds événementiel de la Ville dont le but est de perpétuer l'engouement spectaculaire manifesté lors des fêtes du 400<sup>ème</sup> de celle-ci;*
- *Un engagement gouvernemental pour une contribution financière à la hauteur de 7 M\$ annuellement, pour accompagner la Ville dans son rôle de Capitale nationale.*

*Il va de soi qu'une telle entente ne peut être conclue sans l'accord de toutes les autorités concernées tant gouvernementales que municipales.*

*Advenant que cette entente ne soit pas conclue très prochainement, j'envisage d'imposer une solution pour régler ce litige. Celle-ci pourrait ne pas rencontrer les attentes des parties concernées. Par conséquent, je vous demande d'intervenir dans les plus brefs délais pour que l'on puisse trouver les conditions favorables à une entente afin que nous puissions, ensemble, concentrer nos efforts sur les dossiers touchant la Capitale nationale [...] »*

[Reproduction textuelle]

[78] Monsieur Labeaume répond favorablement à M<sup>me</sup> Normandeau dans une lettre qu'il lui adresse le 23 décembre 2008 (pièce P-18) et dans laquelle il écrit :

*« J'ai reçu votre correspondance concernant le cheminement qu'a suivi le dossier touchant l'agglomération de Québec et de son évolution récente.*

*Une étude très attentive de votre proposition a été faite au cours des dernières heures avec mes proches collaborateurs. Il ressort un consensus face à l'acceptation de la Ville de Québec de votre proposition du 18 décembre 2008, mais à certaines conditions.*

*Dans un premier temps, il s'avère essentiel que la contribution financière à la hauteur de 7 M\$ annuellement, à titre d'engagement gouvernemental, pour accompagner la Ville de Québec dans son rôle de capitale nationale soit versée à compter de l'année 2008.*

*Dans un deuxième temps, en ce qui a trait au troisième élément du projet d'entente concernant l'agglomération de Québec, soit la clause d'indexation pour la fixation de la contribution des municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures [...]*

*Soyez assurée, Madame la Ministre, que notre organisation mettra tous les efforts pour finaliser ce dossier et retrouver l'harmonie dans l'agglomération de Québec et enfin se concentrer sur l'avenir de la Ville de Québec. »*

[79] Enfin, M<sup>me</sup> Normandeau témoigne au sujet des ententes approuvées par le premier ministre du Québec, M. Jean Charest, qu'elles « venaient sceller ce sur quoi on s'était entendu et elles forment un tout ». Elle ajoute « on voulait une solution à long terme, un consensus à long terme, pas seulement pour six mois ».

[80] D'ailleurs, sur une photographie des signataires de ces ententes transmise à ces derniers (pièce P-182), M<sup>me</sup> Normandeau écrit : « Par la signature de ces ententes, le gouvernement du Québec démontre toute l'importance qu'il accorde à la Ville de Québec en lui donnant de nouveaux leviers pour favoriser son développement et affirmer son statut de capitale nationale. Plusieurs dispositions amélioreront le fonctionnement de l'agglomération et favoriseront une nouvelle ère de collaboration entre la Ville de Québec et les villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures ».

[81] Monsieur Bruno Lortie, chef de cabinet de M<sup>me</sup> Normandeau, a participé à ces discussions, entre autres avec certains gestionnaires des villes liées.

[82] Selon son témoignage à l'audience, lors de la première rencontre du 15 juin 2007, « Mme Boucher elle-même a constaté que la liste d'équipements [de l'agglomération] n'avait pas de bon sens ». Il confirme que « l'entente entre les trois [villes] [pièce P-2] était liée à l'entente entre le gouvernement et la Ville de Québec »

(pièce P-17). Il précise : « *Il n'y aurait pas eu P-17, s'il n'y avait pas eu P-2 ; c'était un tout* ».

[83] Au sujet de l'Entente P-2, qui limite à 2 525 000 \$ le montant des dépenses mixtes, M. Lortie déclare : « *Les municipalités voulaient un montant fixe et prévisible. Au plan gouvernemental, ça devait aussi être fixe pour établir la compensation* ». D'où l'Entente P-17 qui selon lui prévoit « *16M\$ pour constituer un parc industriel ; 7M\$ de dédommagement pour compenser la contribution réduite des deux villes reconstituées ; 5M\$ pour les grands événements qui fut ajouté au 7M\$ pour atteindre le montant de 12M\$* ».

[84] Quant à la clause d'indexation, elle faisait, selon son témoignage, l'affaire des trois villes. Mais, il ajoute que « *l'on n'a jamais considéré que l'indexation pouvait être négative* ».

[85] En conclusion, M. Lortie reconnaît qu'« *il n'y avait pas grand monde dans les machines gouvernementale et municipale, qui était chaud aux défusions* ». Aussi, il constate que « *le politique faisait des rencontres qui ne se traduisaient pas dans les machines* ».

[86] Monsieur Marc Croteau, sous-ministre au ministère des Affaires municipales, a une très grande expérience du monde municipal, ayant lui-même été conseiller et maire d'une municipalité ainsi que président d'un organisme supramunicipal.

[87] Il a participé à certaines des réunions du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif et à certaines autres du comité d'experts dont le rapport comporte, entre autres, deux recommandations, soit :

- Mieux identifier les dépenses d'agglomération ;
- Fixer un montant pour les dépenses mixtes, montant qui sera indexé annuellement.

[88] Il témoigne qu'il était, selon lui, difficile de mieux identifier les dépenses d'agglomération, mais que le fait de fixer le montant des dépenses mixtes faisait en sorte de donner à cette partie de la quote-part un caractère fixe et prévisible.

[89] Il a rédigé le projet d'Entente P-2 qu'il a transmis le 19 novembre 2008 au directeur général et greffier de VSAD, en prévision de la rencontre prévue le 21 novembre 2008 (pièce P-34).

[90] Selon ce qu'il a constaté des discussions, la capacité de VAL à payer une quote-part pour les dépenses d'agglomération se situait à 8 000 000 \$ et celle de VSAD à 12 000 000 \$.

[91] Il précise que « *VQ était d'accord avec son évaluation ... dans la mesure où elle ne perdait pas et qu'elle était compensée* ».

[92] C'est en considérant « *ces objectifs à satisfaire* » et le fait que le potentiel fiscal des deux villes reconstituées faisait en sorte qu'elles devaient supporter à ce moment 5.94 % des dépenses, que l'on est arrivé à un montant de 2 525 000 \$ de dépenses mixtes qu'elles devraient assumer.

[93] Il précise enfin que la clause d'indexation du montant des dépenses mixtes était de son cru, considérant que la meilleure façon d'indexer ce montant était de se baser sur les dépenses réelles. Selon son expérience, un budget municipal augmentait de 4% à 6% par année. Il conclut « *qu'en toute logique, il n'y avait pas de limite à l'indexation* ».

#### Les représentants de Ville de Québec

[94] Monsieur Jacques Pelchat est directeur de section, division des finances pour la section budget et planification financière. D'entrée de jeu, M. Pelchat explique le processus budgétaire de VQ, c'est-à-dire les différentes étapes visant à confectionner le budget annuel de VQ, dont une partie est le budget de l'agglomération qui permet d'établir la quote-part des villes liées. Complétées au cours du mois de novembre de chaque année, les prévisions budgétaires de l'agglomération sont transmises à VAL et VSAD en vue d'une éventuelle réunion du comité de l'agglomération au cours de laquelle le budget sera adopté.

[95] Monsieur Pelchat qui assiste à cette réunion confirme lui-même « *qu'elle est assez brève et qu'il y a peu de questions* ».

[96] Le budget de VQ, qui comprend le budget de l'agglomération, est adopté à la fin du mois de décembre de chaque année et il est intégré au système financier.

[97] Monsieur Pelchat n'a pas participé aux discussions ayant conduit aux Ententes P-2 et P-17. D'ailleurs, il n'a pris connaissance de l'Entente P-2 qu'à la fin de l'année 2008 ou au début de l'année 2009, constatant alors que le fait de fixer le montant des dépenses mixtes à 2 525 000 \$ faisait en sorte d'occasionner à VQ une perte de 6 700 000 \$ (pièce P-84), perte compensée par une contribution financière du gouvernement du Québec de 7 000 000 \$.

[98] Les autres aspects du témoignage de M. Pelchat, qui concernent plus particulièrement les différents chefs de réclamation, dont l'optimisation des dépenses d'agglomération (100%), le service de la dette et les stationnements, seront relatés un peu plus loin.

[99] Monsieur Jean Mignault, directeur de division et assistant trésorier aux finances et division revenus, est responsable de la facturation des taxes municipales, des droits de mutation, de la perception et des encaissements.

[100] Au mois d'octobre de chaque année, M. Mignault est informé du potentiel fiscal de chacune des municipalités liées, déterminé selon la richesse foncière uniformisée (pièce D-30).

[101] C'est alors qu'il participait à une réunion de l'un des comités de VQ qu'il a été informé des projets d'ententes. Au sujet de l'Entente P-17, M. Mignault confirme que VQ a reçu à ce jour du gouvernement du Québec les contributions financières prévues, à l'exception du montant pour les infrastructures d'un nouveau parc industriel pour lesquelles elle n'a reçu que 500 000 \$.

[102] Les autres aspects du témoignage de M. Mignault concernent également les chefs de réclamation tels les stationnements, le remboursement de la TVQ et les régimes de retraite, sujets dont il sera question un peu plus loin.

[103] Enfin, plusieurs autres fonctionnaires de VQ ont témoigné au sujet de certaines dépenses dans le contexte de l'agglomération. Ces témoignages expliquent la démarche de VQ en regard de chacune de ces dépenses, témoignages qu'il n'est pas nécessaire de résumer à ce moment-ci pour les fins de l'analyse qui suit.

#### **Aperçu de la preuve des experts**

[104] Monsieur Jean Blouin, juricomptable, et M. Martin Raymond, actuaire, tous les deux du cabinet Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l., ont produit un rapport et ils ont témoigné à la demande de VAL<sup>29</sup>.

[105] Le rapport qu'ils ont produit est essentiellement une analyse financière de la situation budgétaire de VQ de 2008 à 2015 et une analyse comptable des sommes réclamées par VAL à l'égard :

- Du montant qu'aurait chargé en trop VQ et qu'aurait payé VAL pour les dépenses d'agglomération nettes (dépenses moins les revenus) pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2015;
- Du montant qu'aurait chargé en trop VQ et qu'aurait payé VAL pour l'indexation des dépenses mixtes calculées pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2017.

[106] De plus, le rapport identifie les éléments des dépenses nettes d'agglomération qui continueraient à être injustement payés selon VAL, après le 31 décembre 2015, à savoir :

- La quote-part des dépenses mixtes;

---

<sup>29</sup> Pièce P-3 : Rapport Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l., 31 mai 2017.

- Les frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés;
- Le service de la dette;
- Les dépenses relatives aux régimes de retraite et les autres avantages sociaux futurs.

[107] L'une des principales hypothèses retenues par MM. Blouin et Raymond pour la réalisation de leur analyse est que l'Entente P-2, intervenue le 16 janvier 2009, a priorité sur les règlements d'agglomération, dont le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* et le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*.

[108] Monsieur Raymond Morissette, expert en comptabilité et vérification du cabinet Ernst & Young s.r.l./S.E.N.C.R.L. a produit un rapport et il a témoigné en défense<sup>30</sup>. Il commente certains sujets traités par M. Blouin et fait part de son opinion qui repose davantage sur l'aspect légal de la démarche.

[109] L'une des hypothèses retenues par M. Morissette pour son analyse est que contrairement à celle exprimée par M. Blouin, le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* a priorité sur l'Entente P-2.

[110] Par ailleurs, MM. Ghislain Nadeau et Sébastien Lavoie, tous les deux actuaires du cabinet Aon Hewitt, ont également produit un rapport et ils ont témoigné en défense au sujet des différents aspects touchant spécifiquement les régimes de retraite et avantages sociaux futurs, plus particulièrement des conséquences de leur transfert<sup>31</sup>.

[111] Étant donné la nature et la diversité des sujets, l'opinion de chacun de ces experts sera présentée et, le cas échéant, commentée lors de l'analyse de l'un et l'autre des sujets traités.

#### 4. ANALYSE

[112] Il n'est pas inutile de reproduire les textes intégraux des Ententes P-2 et P-17, prenant soin de souligner les passages sur lesquels nous reviendrons.

##### **Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec (pièce P-2)**

Attendu l'entente intervenue en juin 2007 entre les maires de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures sur l'intérêt de réviser la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif ainsi que la liste des voies de circulation constituant le réseau artériel de l'agglomération;

<sup>30</sup> Pièce D-7 : Rapport Ernst & Young, s.r.l./S.E.N.C.R.L., 21 novembre 2017.

<sup>31</sup> Pièce D-8 : Rapport Aon Hewitt, 21 novembre 2017.



Attendu que la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale (projet de loi n° 6) sanctionnée le 25 octobre 2007 prévoyait la mise en place d'un comité d'arbitrage ayant pour mandat de réviser la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, les documents déterminant les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale au sein du réseau d'aqueduc et d'égout ainsi que la liste des voies de circulation constituant le réseau artériel de l'agglomération ;

Attendu le Rapport du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif ;

Attendu le rapport du comité d'experts formé pour examiner la méthodologie utilisée par la Ville de Québec pour déterminer le partage des dépenses mixtes;

En conséquence, il est convenu que les soussignés prennent acte des décisions du comité d'arbitrage et expriment leur accord à leur mise en vigueur, à savoir :

- La nouvelle liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif (annexe 1);
- La nouvelle liste des voies de circulation qui constituent le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération (annexe 2);
- Maintenir en application les plans mentionnés à l'article 34 du décret 1211-2005 du 7 décembre 2005 concernant l'agglomération de Québec, tels que modifiés pour tenir compte de l'article 22 du chapitre 10 des lois de 2007 (exclusion des conduites situées dans un parc industriel).

En conséquence, il est convenu de fixer la contribution des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette pour les dépenses mixtes à 2 525 000 \$ pour 2008 répartie entre elles selon leur potentiel fiscal. Cette somme sera indexée annuellement selon la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités (rapport 2007 pour l'indexation de la fixation annuelle de la contribution des dépenses mixtes de 2009 et ainsi de suite), excluant le service de la dette de celles-ci.

Les signataires reconnaissent que le tout est sous réserve des décisions des autorités intéressées.

ONT SIGNÉ CETTE ENTENTE À QUÉBEC, CE 16<sup>E</sup> JOUR DE JANVIER 2009

(s) Régis Labeaume

Le maire de Québec

(s) Marcel Corriveau

Le maire de Saint-Augustin-de-Desmaures

(s) Émile Loranger

Le maire de L'Ancienne-Lorette

**Entente pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de capitale-nationale (pièce P-17)**

*Attendu* le rôle important joué par la Ville de Québec à titre de capitale nationale;

*Attendu* qu'en raison de l'importance de son activité économique, culturelle et sociale, la Ville de Québec est un acteur important pour le développement du Québec;

*Attendu* qu'il est indispensable de disposer de terrains industriels propices à l'accueil d'investissements en vue de diversifier l'assiette foncière;

*Attendu* l'importance de doter la capitale nationale d'infrastructures sportives de qualité internationale;

En conséquence, il est convenu que le gouvernement s'engage à :

Accorder une subvention pour les travaux d'infrastructures à la hauteur de 16 millions de dollars en vue de l'établissement d'un nouveau parc industriel sur le territoire de la Ville;

Appuyer le projet de rénovation ou de reconstruction de l'anneau de glace Gaétan Boucher dans le cadre du programme Chantiers Canada;

Verser une contribution financière additionnelle de 7 millions de dollars pour l'année 2008 pour accompagner la Ville dans son rôle de capitale nationale;

Majorer cette subvention à 12 millions de dollars annuellement à compter de l'année 2009.

Les signataires reconnaissent que le tout est sous réserve des décisions des autorités intéressées.

ONT SIGNÉ CETTE ENTENTE À QUÉBEC, CE 16<sup>e</sup> JOUR DE JANVIER 2009

(s) *Nathalie Normandeau*

La vice-première ministre et ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

(s) *Sam Hamad*

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale  
Et ministre responsable de la Capitale-Nationale

(s) *Régis Labeaume*

Le maire de Québec

[Soulignements ajoutés]

[113] On ne peut évidemment décider des réclamations de VAL et de VSAD sans avoir préalablement disposé des dix questions en litige énoncées précédemment. Ces questions peuvent être groupées sous trois thèmes, à savoir :

- La nature et la portée des Ententes P-2 et P-17;
- Le processus d'optimisation des dépenses d'agglomération (100 %) eu égard aux Ententes P-2 et P-17;
- Le pouvoir réglementaire de VQ.

#### **La nature et la portée des Ententes P-2 et P-17**

[114] Qu'en est-il de l'Entente P-2 ?

[115] Selon VAL et VSAD, l'Entente P-2 est un contrat au sens de l'article 1378 du *Code civil du Québec*<sup>32</sup> « ratifié ou entériné » par résolution de chacune des trois villes liées. Elle constitue une transaction selon l'article 2631 C.c.Q, ayant entre les parties l'autorité de la chose jugée<sup>33</sup>.

[116] VQ soutient pour sa part que l'Entente P-2 n'est pas de nature contractuelle. C'est « *une entente de nature politique qui ne peut légalement avoir pour effet de lier les pouvoirs réglementaires de la Défenderesse [VQ] en matière de partage des dépenses mixtes et d'imposition des quotes-parts, et encore moins de lui faire perdre compétence sur ces objets* »<sup>34</sup>. Pour illustrer son propos, VQ ajoute que l'Entente P-17, conclue le même jour, est de même nature et constitue, en quelque sorte, « un levier politique ».

[117] Elle plaide ainsi que l'Entente P-2 ne peut établir les règles de droit entre les parties signataires. Si tel était le cas, cette entente serait illégale parce que contraire à l'ordre public. Les seules règles de droit auxquelles sont soumises les trois villes liées ne peuvent résulter que de l'application de la loi et de la réglementation.

[118] VQ conclut que l'Entente P-2 ne peut servir d'assise pour juger de la légalité du *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* et du *Règlement de*

---

<sup>32</sup> **Art. 1378 C.c.Q.:** Le contrat est un accord de volonté, par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à exécuter une prestation. Il peut être d'adhésion ou de gré à gré, synallagmatique ou unilatéral, à titre onéreux ou gratuit, commutatif ou aléatoire et à exécution instantanée ou successive; il peut aussi être de consommation.

<sup>33</sup> **Art. 2631 C.c.Q.:** La transaction est le contrat par lequel les parties préviennent une contestation à naître, terminent un procès ou règlent les difficultés qui surviennent lors de l'exécution d'un jugement, au moyen de concessions ou de réserves réciproques. Elle est indivisible quant à son objet.

**Art. 2633 C.c.Q.:** La transaction a, entre les parties, l'autorité de la chose jugée. La transaction n'est susceptible d'exécution forcée qu'après avoir été homologuée.

<sup>34</sup> Défense modifiée, 7 novembre 2017, paragr. 198.

*l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*<sup>35</sup>. La seule obligation qui incombe à VQ est de respecter et d'appliquer la loi et ses règlements, malgré l'Entente P-2<sup>36</sup>.

[119] Rappelons que l'Entente P-2 intervient, entre autres, dans le contexte des principaux événements suivants :

- Le 11 juillet 2006, VAL et VSAD intentent un recours contre VQ visant essentiellement à faire annuler le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2006* et la résolution CA-2005-004 décrétant l'adoption du budget d'agglomération de la Ville de Québec pour l'exercice financier 2006 (pièce P-13).
- Au terme de la réunion du 19 juin 2007 à laquelle participe, entre autres, la ministre, M<sup>me</sup> Normandeau, se dégage un consensus qui se traduit, notamment, par l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, sanctionnée le 25 octobre 2007, qui met en place un comité d'arbitrage sur « les équipements, les infrastructures et les activités qui sont d'intérêt collectif » et met fin au recours judiciaire de VAL et de VSAP contre VQ (pièce P-13).
- Le 21 novembre 2008, M. Labeaume, M. Loranger et M. Corriveau, ayant en mains le projet d'Entente P-2 rédigé par le sous-ministre M. Croteau, s'entendent (pièce P-34).
- Suit la lettre du 18 décembre 2008 de M<sup>me</sup> Normandeau adressée à M. Labeaume (pièce P-16) et la réponse de celui-ci du 23 décembre 2008 (pièce P-18).
- Le 19 janvier 2009, le conseil de VQ, sur résolution adoptée à l'unanimité, « ratifie » les Ententes P-2 et P-17 (pièce P-22). Il en est de même, à cette date, pour les conseils de VAL (pièce P-36 et I-59) et VSAD (pièce I-58) qui « entérinent » l'Entente P-2.
- L'avis relatif à la décision du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif est publié à la Gazette officielle du Québec du 5 février 2009 (pièce P-23).

[120] C'est donc dans ce contexte qu'intervient l'Entente P-2, dont les quatre *dispositions préliminaires* réfèrent à :

---

<sup>35</sup> *Id.*, paragr. 113.

<sup>36</sup> *Id.*, paragr. 115.

1. L'entente intervenue en juin 2007 entre les maires de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures sur l'intérêt de réviser la liste des équipements [...];
2. La *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (projet de loi n° 6) sanctionnée le 25 octobre 2007 [...];
3. Le « *Rapport du comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif* »;
4. Le « *rapport du comité d'experts formé pour examiner la méthodologie utilisée par la Ville de Québec pour déterminer le partage des dépenses mixtes* ».

[121] Cela étant, intervient un accord entre les trois maires des municipalités liées selon lequel :

« *En conséquence*, il est convenu que les soussignés prennent acte des décisions du comité d'arbitrage et expriment leur accord à leur mise en vigueur, à savoir :

[...]

En conséquence, il est convenu de fixer la contribution des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette pour les dépenses mixtes à 2 525 000 \$ pour 2008 répartie entre elles selon leur potentiel fiscal. Cette somme sera indexée annuellement [...] »

[122] « Ratifiée » et « Entérinée »<sup>37</sup> le 19 janvier 2009 aux termes d'une résolution adoptée par le conseil municipal de chacune des trois villes liées, l'Entente P-2 possède tous les attributs d'un contrat au sens du *Code civil du Québec*. En effet, cette entente est « *un accord de volonté par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres* ».

[123] Que cette entente soit de nature politique ou non, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue un contrat. D'ailleurs, comment pourrait-on considérer que, parce qu'elle est de nature politique, une entente n'oblige pas ses signataires ... ?

[124] Par ailleurs, si l'on considère, d'une part, que l'Entente P-2 porte sur les équipements d'intérêt collectif et les dépenses mixtes qui sont à la base de la taxe d'agglomération de l'année financière 2006 (et en conséquence à la source du recours judiciaire que VAL et VSAD ont intenté contre VQ le 11 juillet 2006, pièce P-13) et,

---

<sup>37</sup> *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, Paris, Dictionnaires le Robert, 1993, millésime 2009, « Ratifier. Approuver ou confirmer », « Entériner. Rendre définitif, valide un acte en l'approuvant juridiquement ». Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, « Ratifier. Approuver, entériner, procéder à une ratification », « Entériner. Ratifier un acte en lui conférant un caractère définitif ».

d'autre part, que l'article 64 de la Loi sanctionnée le 25 octobre 2007 met fin à ce recours, on peut dès lors conclure que l'Entente P-2 est une transaction au sens de l'article 2631 C.c.Q. Ce que les maires Loranger et Corriveau avaient d'ailleurs confirmé dans leur écrit du 7 décembre 2007 intitulé « *Déclaration des maires - préambule aux propositions soumises par le mandataire des deux villes au comité d'arbitrage* » (pièce P-170).

[125] En effet, l'Entente P-2 est un « *contrat par lequel les parties [qui sont les mêmes aux procédures] [...] terminent un procès [...] au moyen de concessions ou de réserves réciproques* ».

[126] Aux termes de cette Entente P-2, il est:

- « [...] convenu de fixer la contribution des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette pour les dépenses mixtes à 2 525 000 \$ pour 2008 répartie entre elles selon leur potentiel fiscal ».
- « Cette somme sera indexée annuellement selon la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités (rapport 2007 pour l'indexation de la fixation annuelle de la contribution des dépenses mixtes de 2009 et ainsi de suite), excluant le service de la dette de celles-ci ».

[127] Cette formule d'indexation annuelle permet-elle l'indexation négative de la contribution de 2 525 000 \$ de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes ?

[128] Le dictionnaire<sup>38</sup> définit le mot « indexer » comme suit :

« Lier les variations de (une valeur) à celle d'un élément de référence, d'un indice déterminé. [...] Réévaluer périodiquement en fonction des variations d'un indice ».

[129] Le *Vocabulaire juridique*<sup>39</sup> du professeur Gérard Cornu définit ainsi le mot « indexation »:

« Modalité imprimée à une obligation de somme d'argent par une convention (clause d'indexation) une décision de justice (C. civ., a. 208, 276-1) ou par la loi qui tend à faire varier le montant de cette obligation (en capital ou intérêts) en fonction d'un élément objectif de référence nommé \*indice : cours de l'or (\*clause valeur-or), cours d'une monnaie étrangère (clause valeur-devise), coût de la vie, prix du blé, coût de la construction (clause d'\*échelle mobile) [...] »

<sup>38</sup> *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, préc., note 37.

<sup>39</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Les Presses universitaires de France, 2000.

[130] Enfin, le professeur Hubert Reid, dans son *Dictionnaire de droit québécois et canadien*<sup>40</sup>, définit ainsi le mot « indexer » :

« Lier la détermination du montant d'une obligation à un indice d'ordre économique ou monétaire. Ex. Indexer les prestations d'aide sociale sur l'indice du coût de la vie. »

[131] Selon la formule retenue, l'indice servant à l'indexation annuelle de la contribution de 2 525 000 \$ sera : « *la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités [...] excluant le service de la dette de celles-ci* ».

[132] Un rapport financier, complété à la fin d'une année financière, nous informe des dépenses réelles, alors qu'un budget nous informe des prévisions, soit du montant des dépenses à venir.

[133] Il n'est donc pas impossible que l'opération mathématique qui consiste à établir « *la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités* » donne comme résultat une valeur négative.

[134] La contribution des deux villes reconstituées, soit VAL et VSAD, pour les dépenses mixtes est fixée à 2 525 000 \$ à compter de l'année 2008. Cette somme sera indexée annuellement, positivement ou négativement, selon un indice ou un facteur que l'on peut mathématiquement déterminer, faisant ainsi en sorte que théoriquement, le montant des dépenses mixtes fixé pour l'année 2008 à 2 525 000 \$, pourrait être inférieur au cours des années subséquentes.

[135] Enfin, l'Entente P-2 est-elle sujette aux modifications des normes comptables ? La question se pose principalement en ce qui concerne l'indexation annuelle calculée selon « *la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités* ».

[136] Que signifie le mot « dépense » ?

[137] Messieurs Blouin et Morissette conviennent que les mots « dépenses et charges » peuvent être considérés comme des synonymes, tout comme les mots « revenus et produits ». On retrouve généralement les termes « revenus et dépenses » dans une comptabilité de caisse et les termes « produits et charges » dans une comptabilité d'exercice.

[138] Mais, il existe bel et bien une différence entre une dépense et une charge, à savoir :

- Une *dépense* implique nécessairement un débours, un décaissement;

---

<sup>40</sup> H. REID, préc., note 37.

- Une *charge* peut comporter une dépense mais aussi un amortissement qui est une valeur comptable qui n'implique pas de débours, de décaissement, mais qui augmente tout de même la valeur des charges à un état financier.

[139] Ceux qui ont participé aux négociations qui ont conduit à l'Entente P-2 et ses signataires visaient-ils la notion de débours ou d'amortissement, ou les deux, en utilisant le mot « dépense » ?

[140] Une des règles d'interprétation des contrats est de donner aux mots leur signification usuelle. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française* définit ainsi le mot « dépense »:

« *Action de dépenser*. Emploi d'argent spécialement à des fins autres que le placement »<sup>41</sup>

[141] Une dépense implique donc nécessairement un débours. C'est le sens qu'il faut retenir d'autant plus que l'Entente P-2 n'est pas à sa base même une entente strictement comptable, VQ elle-même la qualifiant de « politique ».

[142] Le texte de l'Entente P-2 répond donc clairement à cinq des questions en litige.

[143] Premièrement, l'Entente P-2 est effectivement un contrat. Comme son titre l'indique d'ailleurs, c'est une *Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec* entre la *Ville de Québec* et les *municipalités reconstituées de l'agglomération de Québec* [...] » soit ville de L'Ancienne-Lorette et ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

[144] Deuxièmement, l'Entente P-2 constitue une transaction au sens de l'article 2631 du *Code civil du Québec* qui, selon l'article 2633 C.c.Q., a entre les parties l'autorité de la chose jugée.

[145] Troisièmement, la contribution de 2 525 000 \$ que doivent assumer VAL et VSAD, selon leur potentiel fiscal, n'est pas un montant minimum. C'est uniquement la contribution qu'elles devaient payer « pour 2008 », comme l'Entente P-2 l'indique d'ailleurs.

[146] Quatrièmement, étant donné que « *cette somme sera indexée annuellement* » selon une formule qui prend en compte « *la moyenne des pourcentages des variations des dépenses du dernier rapport financier déposé par les municipalités* » [...] « *excluant le service de la dette de celles-ci* », il peut arriver que la valeur servant d'indice d'indexation soit négative. L'Entente P-2 permet donc l'indexation négative.

[147] Cinquièmement, l'interprétation et l'application de l'Entente P-2 ne sont pas sujettes ou tributaires des modifications ou variations des normes comptables.

---

<sup>41</sup> *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, préc., note 37.



[148] Qu'en est-il de l'Entente P-17 ?

[149] Il est vrai, comme le plaide VQ, que les Ententes P-2 et P-17 n'ont pas été signées par les mêmes parties. L'Entente P-17 a ceci de particulier : seul le gouvernement du Québec s'engage envers VQ. Une preuve plus que prépondérante démontre à l'évidence que cet engagement du gouvernement à l'égard de VQ, à titre de capitale nationale, visait uniquement à compenser VQ pour la perte résultant de la fixation de la contribution de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes à 2 525 000 \$ pour l'exercice financier 2008, cette somme étant indexée par la suite.

[150] En effet, limiter la contribution aux dépenses mixtes de VAL et VSAD à 2 525 000 \$ occasionnait pour VQ, selon la preuve, une perte de 6 700 000 \$ pour l'exercice financier 2008, d'où la compensation de 7 000 000 \$ qui est majorée à 12 000 000 \$ annuellement à compter de l'année 2009.

[151] Ainsi, selon le témoignage de M. Mignault, les sommes que le gouvernement du Québec s'est engagé à verser à VQ pour compenser la perte de revenus provenant de l'Entente P-2 ont été versées de 2008 à 2017. VQ a donc reçu à ce jour la somme de 115 000 000 \$<sup>42</sup>, dont 70 000 000 \$ provenant de la contribution de 7 000 000 \$ versée au cours des dix dernières années pour compenser la perte évaluée pour l'année 2008 à 6 700 000 \$.

[152] Par ailleurs, le fait que la Loi sanctionnée le 25 octobre 2007 a exclu des compétences d'agglomération les parcs industriels, dont le parc industriel de VSAD qui est ainsi redevenu une compétence de proximité au bénéfice et à la charge de celle-ci, VQ se voit aussi compensée par « *une subvention pour des travaux d'infrastructures à la hauteur de 16 millions de dollars en vue de l'établissement d'un nouveau parc industriel sur le territoire de la Ville* ». Selon M. Mignault, VQ n'a reçu que 500 000 \$ à ce jour.

[153] Enfin, les témoignages non contredits de M<sup>me</sup> Normandeau, M. Lortie, M. Croteau et M. Loranger confirment que les Ententes P-2 et P-17 sont reliées entre elles et que dans le contexte des discussions intervenues, l'une n'aurait pas été conclue sans l'autre.

[154] D'ailleurs, dans la lettre que M<sup>me</sup> Normandeau transmet à M. Labeaume le 18 décembre 2008 (pièce P-16), elle décrit explicitement, comme une seule et même entente, tous les éléments des Ententes P-2 et P-17, ce qu'accepte M. Labeaume par sa lettre du 23 décembre 2008 (pièce P-18). L'Entente P-17 est donc, tout comme l'Entente P-2, de nature contractuelle et constitue avec celle-ci le contrat auquel ont consenti VQ, VAL, VSAD et le gouvernement du Québec. Comme le témoigne la

---

<sup>42</sup> 2008 : 7 000 000 \$  
2009 à 2017 : 12 000 000 \$ (12 000 000 \$ x 9 = 108 000 000 \$)  
7 000 000 \$ + 108 000 000 \$ = 115 000 000 \$.

ministre M<sup>me</sup> Normandeau, les ententes P-2 et P-17 « *venaient sceller ce sur quoi on s'était entendu et elles forment un tout* ».

### **Le processus d'optimisation des dépenses d'agglomération (100 %) eu égard aux Ententes P-2 et P-17**

[155] Monsieur Jacques Pelchat de VQ témoigne qu'au cours de l'année 2009, la Direction du Service des finances lui demande de qualifier les dépenses de la gestion immobilière, des équipements motorisés et des technologies de l'information (toutes des dépenses mixtes) en prévision de la préparation du budget 2010. Il précise qu'il fallait que l'on identifie avec un certain degré de certitude la portion agglomération et la portion proximité de ces dépenses mixtes. Cette démarche s'inscrivait dans la mise en application du Plan d'affaires 2009-2011 de VQ.

[156] Selon VAL et VSAD, les Ententes P-2 et P-17 empêchaient VQ, comme indiqué dans son Plan d'affaires 2009-2011, de « *réviser l'approche budgétaire d'agglomération et de proximité* » afin d' « *optimiser les imputations des dépenses mixtes qui doivent être inscrites à 100 % à l'agglomération* »<sup>43</sup>.

[157] VQ plaide essentiellement que « *même si l'Entente P-2 était applicable, il serait déraisonnable de l'interpréter de manière à ce que (ses) méthodes de travail, de comptabilisation ainsi que (sa) structure administrative [...] soient cristallisées pour toujours et ne puissent plus jamais évoluer* »<sup>44</sup>.

[158] Aussi, VQ ajoute qu'elle s'est simplement inspirée de la première recommandation du comité d'experts formé pour examiner la méthodologie utilisée pour déterminer le partage des dépenses mixtes. Elle conclut que si l'on peut appliquer à une dépense le critère prévu au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, alors cette dépense est mixte<sup>45</sup>.

[159] VAL et VSAD répondent à ce dernier argument que cette recommandation du comité d'experts n'a pas été retenue. C'est la recommandation du représentant désigné par les villes reconstituées, M. Belzile, qui a été retenue. Cette recommandation a fait

---

<sup>43</sup> Pièce P-27 : Sommaire décisionnel FN 2009-048 et Plan d'affaires 2009-2011, Services des finances, Ville de Québec, p. 19.

<sup>44</sup> Défense modifiée, 7 novembre 2017, paragr. 139.

<sup>45</sup> Dans son rapport du 12 mars 2008 (pièce P-15) le comité d'experts écrit : « *En ce qui concerne les coûts indirects associés aux activités précitées [les compétences d'agglomération] ils se retrouvent regroupés dans les unités administratives de l'ingénierie, de la gestion des immeubles et de la gestion des équipements motorisés. Nous sommes d'avis que la présentation de ces coûts indirects soit intégrée aux budgets des unités administratives responsables des compétences d'agglomération. Cette façon de faire permettra de réduire l'importance relative des dépenses mixtes* ».

en sorte de fixer à 2 525 000 \$ pour 2008 le montant de la contribution aux dépenses mixtes des deux villes reconstituées<sup>46</sup>.

[160] Cet aspect du litige soulève la question de savoir qu'est-ce qu'une dépense mixte ?

[161] Les articles 57, 68 et 69 de *la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* introduisent la notion de dépense mixte.

[162] L'article 57 énonce que :

« Lorsqu'un acte qui, selon une loi ou le texte d'application d'une loi applicable à la municipalité centrale, doit être accompli par le conseil ou le comité exécutif de celle-ci relève de l'exercice, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence, il est accompli par l'organe délibérant que détermine l'article 18.

Si l'acte entraîne des dépenses, celles-ci sont mixtes et assujetties au règlement prévu à l'article 69. »

[163] L'article 68 prévoit que :

« Outre ce que prévoient l'article 57 et le décret pris en vertu de l'article 135, sont mixtes les dépenses que fait la municipalité centrale lorsque, à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et dans celui d'autres compétences :

1° un employé de la municipalité ou un entrepreneur ou un prestataire de service contractuellement lié à elle accomplit un acte;

2° un bien dont la municipalité assume les coûts d'immobilisation ou d'usage est utilisé. »

[164] L'article 69 complète en ces termes :

---

<sup>46</sup> *Id.* « Dans la mesure où, par le passé, des recommandations trop floues ont laissé place à l'interprétation et n'ont pas donné les résultats escomptés, nous croyons essentiel qu'il y ait une volonté politique ferme de solutionner, une fois pour toutes, le contentieux entourant les dépenses mixtes. Dans cette optique, et puisqu'un règlement en regard de l'enjeu des dépenses mixtes constitue la clé de voûte vers un fonctionnement plus efficace et plus harmonieux de l'agglomération, le représentant désigné par les villes reconstituées privilégie plutôt une approche plus contraignante qui a de réelles chances de succès. Ainsi, il est proposé de soumettre à la ministre une recommandation à l'effet d'éliminer les dépenses mixtes et d'établir une quote-part annuelle pour les villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette en fonction d'un montant fixe et prévisible, déterminé à partir du vécu de l'ex-Communauté urbaine de Québec et en fonction des analyses financières de l'exercice budgétaire 2007 et des résultats du comité d'arbitrage. [Soulignements ajoutés]

« Le conseil d'agglomération établit, par un règlement assujéti au droit d'opposition prévu à l'article 115, tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense faite dans l'exercice des compétences d'agglomération.

Le règlement peut définir des catégories parmi les dépenses mixtes et établir des critères différents selon les catégories. »

[Soulignements ajoutés]

[165] Le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* indique effectivement, selon la nature de la dépense, de quelle façon est calculée la partie qui constitue une dépense faite dans l'exercice d'une compétence d'agglomération. Ce règlement précise donc, entre autres, de quelle façon est calculée cette partie de la dépense mixte relative à l'entretien d'une conduite d'un réseau d'aqueduc ou d'égout (art. 1), à l'entretien des voies de circulation (art. 2), du Service de l'ingénierie (art. 3 et 3.1), du Service de la gestion des équipements motorisés (art. 4), de la gestion des immeubles (art. 5), de la responsabilité civile (art. 6), de l'administration générale (art. 8) et de l'acquisition d'équipements motorisés (art. 8.1).

[166] Enfin, l'article 11 du Règlement dispose que :

« 11. Pour l'application du présent règlement à une dépense mixte effectuée au cours de l'exercice financier de 2006, le budget de la ville pour cet exercice financier est réputé être divisé en fonction des compétences d'agglomération et des autres compétences de la ville conformément au document joint à l'annexe I. »

[167] L'annexe I précise, pour l'année 2006, les pourcentages des dépenses mixtes imputées à l'agglomération et à VQ à titre de dépenses de proximité.

[168] Contrairement à ce que plaide VQ, le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* ne prévoit aucun critère visant à déterminer ou identifier ce qu'est une dépense mixte. Ce règlement précise uniquement comment sera partagée une dépense mixte alors qu'elle est identifiée comme telle, à savoir la partie imputée à l'agglomération et la partie imputée à la proximité, étant entendu dans ce dernier cas qu'il s'agit d'une dépense de proximité assumée par VQ.

[169] La Loi prévoit donc qu'il y a deux types de compétence et trois catégories de dépenses. Il y a les compétences de proximité qui entraînent une dépense de proximité et les compétences d'agglomération desquelles résulte une dépense d'agglomération 100 %.

[170] Il y a aussi, selon l'article 57 de la Loi, l'acte qui « *relève de l'exercice, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence* » (c'est-à-dire une compétence de proximité) et qui entraîne alors une dépense mixte, soit une dépense assujétiée au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

[171] En effet, selon l'article 57 de la Loi, « *lorsqu'un acte qui, selon une loi ou le texte d'application d'une loi applicable à la municipalité centrale [...] relève de l'exercice, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence* » qui ne peut être qu'une compétence de proximité et que cet acte « *entraîne des dépenses, celles-ci sont mixtes et assujetties au règlement prévu à l'article 69* ».

[172] La dépense mixte résulte donc d'un acte et c'est l'acte lui-même qui doit être examiné, à savoir « *s'il relève, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité* ».

[173] Si tel est le cas et qu'il en résulte une dépense, celle-ci est mixte.

[174] En d'autres termes, ce n'est pas la dépense qui doit être « décortiquée » en dépenses d'agglomération et de proximité comme l'a fait VQ selon son Plan d'affaires 2009-2011. En agissant comme elle l'a fait, VQ a fait fi de l'article 57 de la Loi et du *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

[175] Par sa démarche « d'optimisation des dépenses d'agglomération 100 % », VQ inverse le processus d'analyse prévu à l'article 57 de la Loi et, ultimement, contrevient aux objectifs visés par cet article et le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

[176] La question n'est donc pas de savoir comment doit-on répartir les dépenses mixtes pour atteindre une plus grande efficacité comptable. La question est plutôt de savoir si l'acte examiné relève à la fois d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité, auquel cas la dépense qui s'ensuit est mixte et sujette au partage prévu au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

[177] Les dépenses mixtes étaient la source du litige dès l'année 2006. En effet, selon le témoignage de M. Loranger, les dépenses d'agglomération devaient être de la nature de celles de l'ancienne Communauté urbaine de Québec, donc assez prévisibles. Mais, il en était autrement des dépenses mixtes dont l'évolution était difficile, voire même impossible à prévoir.

[178] D'où l'Entente P-2 qui fixe à 2 525 000 \$ le montant des dépenses mixtes que devaient assumer VAL et VSAD pour l'année 2008 selon leur potentiel fiscal, malgré l'existence du *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

[179] Cela signifie que VQ devait assumer l'excédent des dépenses mixtes incluant, selon la preuve, le montant de 6 700 000 \$ pour l'année financière 2008, d'où la compensation de 7 000 000 \$ qui lui a été accordée.

[180] Ce que VQ fait aux termes de son Plan d'affaires 2009-2011, c'est qu'elle analyse le contenu (activité, sujet ou objet) qui relève de la portion compétence d'agglomération d'une dépense mixte et, si elle peut isoler certaines parties de cette dépense, ou les rattacher à une activité d'agglomération, elle en conclut qu'il s'agit

d'une réelle dépense d'agglomération, en tout ou en partie. Elle transfère alors cette dépense ou la partie pertinente de celle-ci dans le compte des dépenses d'agglomération 100 %.

[181] Lorsqu'elle est incapable d'identifier la partie d'une telle dépense relevant spécifiquement d'une compétence d'agglomération, elle en conclut qu'il s'agit réellement d'une dépense mixte. Ce n'est donc pas l'acte relevant d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité que VQ examine comme l'indique l'article 57 de la Loi, mais plutôt la portion dépense d'agglomération de la dépense mixte qui résulte de cet acte.

[182] Cette démarche de VQ a eu pour conséquence que :

1. Le montant de 2 525 000 \$ à titre de dépenses mixtes que doivent assumer VAL et VSAD, selon leur potentiel fiscal, ne diminue pas, malgré la diminution du montant total des dépenses mixtes étant donné qu'il y est soustrait un montant représentant une partie de la compétence d'agglomération d'une dépense mixte que l'on transfère dans le compte des dépenses d'agglomération 100 %;
2. Le montant des dépenses mixtes, au-delà de la contribution de VAL et VSAD, que doit assumer VQ diminue en conséquence;
3. Les dépenses d'agglomération 100 % que doivent assumer les trois villes liées, selon leur potentiel fiscal, augmentent;
4. Le montant des dépenses mixtes que doit assumer VQ ayant diminué, et le montant des dépenses d'agglomération 100 % que doivent assumer les trois villes liées selon leur potentiel fiscal ayant augmenté, il en résulte que la quote-part aux dépenses d'agglomération de VQ diminue et celle de VAL et VSAD augmente. En effet, VQ a pris une dépense mixte qu'elle devait assumer en entier et elle l'a transférée en partie en dépense d'agglomération 100 % payée par les trois villes liées, selon leur potentiel fiscal.

[183] Que cette façon de procéder contrevienne ou non au texte de l'Entente P-2, comme le suggèrent VAL et VSAD, n'est pas tant ce qui importe.

[184] Le fait est que cette démarche de VQ ne respecte tout simplement pas l'esprit et la lettre de l'article 57 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

### **Le pouvoir réglementaire de VQ**

[185] VAL et VSAD demandent entre autres dans leur procédure respective de :

- Déclarer inapplicable ou inopposable à leur égard le *Règlement sur le partage des dépenses mixtes* modifié à plusieurs reprises;
- Annuler le *Règlement sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* modifié à deux reprises, notamment par le Règlement R.A.V.Q. 507 adopté le 23 décembre 2009.

[186] Ces demandes suscitent l'analyse des trois questions suivantes :

- Les Ententes P-2 et P-17 ont-elles un caractère contraignant malgré les responsabilités qui incombent à VQ dans l'exercice discrétionnaire de son pouvoir réglementaire?
- VQ pouvait-elle adopter le R.A.V.Q. 507 qui modifie le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* (R.A.V.Q. 294) de façon à interdire l'indexation négative de la contribution des villes reconstituées aux dépenses mixtes?
- L'Entente P-2 et le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* sont-ils conciliables?

[187] Les réponses à ces questions sont en très grande partie tributaires de deux considérations.

[188] La première concerne la possibilité pour la Cour supérieure de se saisir d'une question concernant la légalité de la réglementation de l'agglomération, vu l'existence d'un droit d'opposition prévu à l'article 115 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*. La seconde concerne l'exercice même d'un contrôle judiciaire sur un règlement adopté par une autorité municipale dûment habilitée.

#### Le droit d'opposition et le contrôle judiciaire

[189] Ce sont les articles 69 et 118.4 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* qui donnent au conseil d'agglomération le pouvoir de prévoir, « *par un règlement assujéti au droit d'opposition prévu à l'article 115* », les critères permettant de déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense faite dans l'exercice d'une compétence d'agglomération (art. 69) et les modalités de l'établissement des quotes-parts et de leur paiement par les municipalités liées (art. 118.4).

[190] L'article 115 de la Loi prévoit que toute municipalité liée peut faire connaître à la Commission municipale du Québec son opposition à un règlement dans les trente (30) jours de son adoption. Le règlement requiert alors l'approbation de la Commission.

[191] Le refus par la Commission d'accorder son approbation doit être motivé par un écrit qui peut indiquer la façon dont le règlement aurait dû être rédigé pour que l'approbation soit accordée.

[192] Le conseil d'agglomération dispose alors d'un délai de 60 jours pour adopter un règlement qui modifiera le règlement dont l'approbation a été refusée de façon à le rendre conforme à ce qui est indiqué.

[193] Cela dit, ce droit d'opposition ne constitue pas un obstacle absolu au contrôle judiciaire du pouvoir réglementaire. La Cour suprême du Canada a en effet analysé la question de la possibilité de procéder ou non à un contrôle judiciaire lorsqu'il existe une solution de rechange, entre autres, dans l'arrêt *Strickland c. Canada (P.G.)*<sup>47</sup> dans lequel, au nom de la majorité, Monsieur le juge Cromwell écrit :

[37] Le contrôle judiciaire effectué au moyen des anciens brefs de prérogative a toujours été considéré comme étant discrétionnaire. Cela signifie que, même si le demandeur établit le bien-fondé de sa demande de contrôle judiciaire, la cour de révision dispose du pouvoir discrétionnaire prépondérant de refuser d'accorder la réparation demandée [...]

[...]

[40] L'un des motifs discrétionnaires pouvant fonder le refus de procéder à un contrôle judiciaire est l'existence d'une solution de rechange adéquate. L'arrêt de principe à cet égard est *Harelkin* [...]

[...]

[42] Pour qu'une autre réparation ou un autre tribunal soit adéquat, il n'est pas nécessaire que la procédure ou la réparation soit identique à celle que permet d'obtenir le contrôle judiciaire. Comme le disent Brown et Evans [TRADUCTION] « dans chaque cas, la cour de révision applique le même critère fondamental : l'autre recours permet-il en toutes circonstances de trancher le grief du demandeur?

[43] Il ne s'agit donc pas, pour déterminer s'il existe un autre recours approprié, de suivre une liste de vérification axée sur les similitudes et les différences entre les recours potentiels. L'examen auquel il faut se livrer est encore plus poussé. La cour doit tenir compte non seulement de l'autre recours disponible, mais aussi de la pertinence et du caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances. Bref, la question ne consiste pas simplement à décider si quelque autre recours est adéquat, mais également s'il convient de recourir au contrôle judiciaire. En définitive, cela requiert une analyse du type de la prépondérance des inconvénients [...]

[...]

---

<sup>47</sup> [2015] 2 R.C.S. 713.



[45] Les facteurs dont il faut tenir compte dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne sauraient être réduits à une liste de contrôle ou à un énoncé de règles générales. Tous les facteurs pertinents, situés dans le contexte de l'affaire en cause, doivent être pris en considération.

[Soulignement de l'auteur]

[194] Le pouvoir de contrôle de la Cour supérieure étant de nature discrétionnaire, elle pourra donc, à la lumière de ce qui précède, refuser de procéder au contrôle judiciaire requis si la solution de rechange disponible, en l'occurrence le droit d'opposition, est adéquate en ce qu'elle permet « en toutes circonstances » de disposer du litige. À cet égard, tous les facteurs pertinents, circonscrits dans le contexte de l'affaire en cause, doivent être pris en considération, dont la pertinence du contrôle judiciaire dans les circonstances.

[195] Dans le présent cas, le litige ne se limite pas à une vérification du texte réglementaire eu égard aux dispositions de la loi habilitante. Il est beaucoup plus vaste. Il implique l'analyse des droits et obligations de chacune des parties, dans le cadre des Ententes P-2 et P-17, de même que de l'exercice par VQ de son pouvoir réglementaire dans ces circonstances pour en déterminer la légalité ainsi que l'applicabilité et, enfin, l'examen des réclamations monétaires y reliées, le cas échéant.

[196] Ainsi, malgré l'existence du droit d'opposition devant la Commission municipale du Québec qui, rappelons-le, doit être exercé dans les 30 jours de l'adoption du règlement, le recours au contrôle judiciaire dans les circonstances est davantage pertinent et sans aucun doute opportun.

#### Le contrôle judiciaire de l'exercice discrétionnaire du pouvoir réglementaire

[197] L'article 58 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* énonce que toute municipalité centrale, en l'occurrence VQ, a un conseil d'agglomération dont la composition et les règles de fonctionnement sont prévues par décret du gouvernement adopté en vertu de l'article 135 de la Loi.

[198] L'article 58 précise que « [c]e conseil est un organe délibérant de la municipalité » dont les membres, qui représentent l'une et l'autre des municipalités liées (art. 59) doivent agir « lors des délibérations et du vote sur (un) sujet auquel il(s) participe(nt), d'une façon conforme à l'orientation prise » préalablement par la municipalité qu'ils représentent (art. 62).

[199] C'est ce conseil d'agglomération de Québec qui a adopté, selon les articles 69 et 118.4 de la Loi, le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* et le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités*.

[200] La question du contrôle judiciaire de l'exercice discrétionnaire du pouvoir réglementaire d'une municipalité a été étudiée par la Cour suprême du Canada entre

autres dans les arrêts *Pacific National Investments c. Victoria*<sup>48</sup> et, plus récemment, dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan*<sup>49</sup>.

[201] Dans *Pacific National Investments*<sup>50</sup>, M. le juge LeBel, au nom de la majorité, commente au paragraphe 71 de ses motifs le rôle des municipalités et l'importance des règles et politiques adoptées pour favoriser la recherche de l'intérêt public.

« [...] une considération d'ordre public très importante milite contre la possibilité de lier les municipalités d'une manière qui restreigne leurs pouvoirs de réglementation. Cette considération d'ordre public se retrouve dans toute la jurisprudence en la matière. Les administrations municipales sont des gouvernements qui exercent les pouvoirs qui leur sont conférés par le législateur provincial et elles doivent être en mesure d'administrer dans le meilleur intérêt de leurs résidants et en fonction de certaines conceptions de l'intérêt public. Afin d'aider à protéger cette valeur importante, notre Cour a adopté des règles comme celle qui veut que les ambiguïtés des lois relatives aux administrations municipales soient interprétées de manière à favoriser les citoyens et leur capacité de s'engager sur la voie de la démocratie partagée (Shell, précité, à la p. 277) [...] »

[202] Ce principe a été repris dans l'arrêt *Catalyst Paper Corp.*<sup>51</sup> alors que la Cour, dans un arrêt unanime, écrit par M<sup>me</sup> la juge en chef McLachlin, précise de façon complète et concise les principes qu'il convient d'appliquer en matière de contrôle judiciaire des règlements municipaux. Il y a lieu de reproduire ce texte :

[10] La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l'État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l'État est conforme à la loi ou non. C'est ce que nous appelons le « contrôle judiciaire ».

[...]

[12] Les décisions et les règlements d'une municipalité, à l'instar de tout acte administratif, peuvent être révisés de deux façons. D'abord, les exigences en matière d'équité procédurale et le régime législatif qui régit la municipalité peuvent l'obliger à respecter certaines exigences de nature procédurale, notamment en matière d'avis ou de vote, et sa décision ou son règlement peut être jugé invalide si elle néglige de suivre ces procédures. Mais en plus de pouvoir être annulés au motif que ces exigences légales minimales n'ont pas été respectées, il se peut que les actes d'une municipalité le soient parce qu'ils outrepassent ce que le régime législatif permettait de faire. Cette révision sur le fond est fondée sur la présomption fondamentale, découlant de la primauté

---

<sup>48</sup> [2000] 2 R.C.S. 919.

<sup>49</sup> [2012] 1 R.C.S. 5.

<sup>50</sup> *Pacific National Investments c. Victoria*, préc., note 49.

<sup>51</sup> *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan*, préc., note 50.

du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte.

[...]

[16] Cela nous amène à la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Les parties conviennent qu'il s'agit de la norme de la décision raisonnable en l'espèce. La question est donc de savoir si le règlement contesté est raisonnable, eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s'il s'inscrit dans un éventail d'issues possibles raisonnables (Dunsmuir, par. 47).

[17] [...] La question cruciale est de savoir quels facteurs le tribunal de révision doit prendre en compte pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables [...]

[18] La réponse réside dans le fait que Dunsmuir reconnaît que le caractère raisonnable de la décision s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents. Il s'agit essentiellement d'une analyse contextuelle (Dunsmuir, par. 64). Comme l'a dit le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59, « [l]a raisonabilité constitue une norme unique qui s'adapte au contexte ». La question fondamentale est de savoir quelle est la portée du pouvoir décisionnel que la loi a conféré au décideur. La portée du pouvoir décisionnel d'un organisme est déterminée par le type de situation en question. Pour cette raison, il est utile d'examiner comment les tribunaux ont déjà traité de ce type de décisions (Dunsmuir, par. 54 et 57). Pour revenir à l'affaire qui nous occupe, nous devons nous demander comment les tribunaux procédaient pour réviser les règlements municipaux avant l'arrêt Dunsmuir. Cette approche ne contredit pas le fait qu'en bout de ligne il s'agit de savoir si la décision s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables. Elle reconnaît simplement que la question de savoir si une décision est raisonnable ou non dépend du contexte.

[...]

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements.

[...]

[32] En résumé, il faut déterminer en définitive si le règlement contesté s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles en suivant l'approche que les tribunaux ont adoptée au fil des ans en matière de révision des règlements adoptés par des conseils municipaux. Les conseils municipaux ne sont pas tenus, dans le cadre du processus d'adoption de règlements, de s'en remettre aux seules considérations objectives ayant une incidence directe sur l'affaire; ils peuvent aussi prendre en compte des enjeux plus généraux d'ordre social, économique et politique. Pour apprécier le caractère raisonnable d'un règlement, il convient donc d'examiner le processus qui a mené à son adoption ainsi que sa teneur.

[203] Pour résumer, « *une considération d'ordre public très importante milite contre la possibilité de lier les municipalités d'une manière qui restreigne leurs pouvoirs de réglementation* » [*Pacific National Investments*]. Toutefois, « *les règlements d'une municipalité, à l'instar de tout autre acte administratif, peuvent être révisés* » dans le cadre d'un contrôle judiciaire selon « *la norme de la décision raisonnable* » en l'espèce qui « *s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents. Il s'agit essentiellement d'une analyse contextuelle* » [*Catalyst Paper Corp.*].

[204] La question de l'exercice du pouvoir réglementaire de VQ concerne plus particulièrement l'adoption, le 23 décembre 2009, du *Règlement modifiant le Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées relativement au traitement des dépenses mixtes* (Règlement R.A.V.Q. 507) dont les « NOTES EXPLICATIVES » précisent :

« *Ce règlement modifie le Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées afin d'intégrer les règles de fonctionnement relatives au partage de dépenses mixtes découlant de l'entente intervenue entre les municipalités liées à ce sujet en janvier 2009.*

*Ce règlement détermine le montant des dépenses mixtes auquel les municipalités liées de Ville de L'Ancienne-Lorette et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures peuvent être imposées pour l'exercice financier 2009 et les exercices financiers subséquents. »*

[205] On aura noté que VQ reconnaît ainsi qu'elle est liée par l'Entente P-2.

[206] Les articles 3.1 et 3.2 du Règlement R.A.V.Q. 507 sont plus particulièrement concernés :

« 3.1. Aux fins de l'exercice financier 2009, les quotes-parts relatives aux dépenses mixtes des municipalités liées de Ville de L'Ancienne-Lorette et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures sont plafonnées à un montant de 2 525 000 \$ lequel est réparti entre ces deux municipalités liées selon leur potentiel fiscal respectif déterminé pour l'année 2009.

Aux fins des exercices financiers postérieurs à l'année 2009, les quotes-parts des municipalités liées de Ville de L'ancienne-Lorette et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures sont établies relativement aux dépenses mixtes au plus élevé des montants suivants :

1° le montant relatif aux dépenses mixtes des municipalités liées de Ville de L'ancienne-Lorette et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures tel qu'établit pour l'exercice financier précédent ou;

2° le montant des dépenses mixtes visées au paragraphe 1° indexé selon la moyenne des pourcentages des variations des dépenses des derniers rapports financiers déposés par les trois municipalités liées.

Le montant global des dépenses mixtes des municipalités liées de Ville de L'ancienne-Lorette et de Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures obtenu conformément au paragraphe 1° ou 2°, le cas échéant, est alors réparti entre ces deux municipalités selon leur potentiel fiscal respectif déterminé pour l'année fiscale concernée.

Aux fins de l'exercice financier 2009 et des exercices financiers subséquents, la quote-part de la municipalité liée de Ville de Québec relative aux dépenses mixtes est établie au montant de ces dépenses excédent celui compris dans les quotes-parts y afférentes des deux autres municipalités liées. Le montant définitif de la quote-part de la municipalité liée de Ville de Québec afférent aux dépenses mixtes est ajusté en fonction des résultats financiers réels de l'exercice financier concerné.

Aux fins de l'exercice financier 2009 et des exercices financiers subséquents, les dépenses résiduelles d'agglomération sont réparties entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif au sens de l'article 261.5 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1), tel que modifié par l'article 118.3 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., chapitre E-20.001) édicté par l'article 19 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale (L.Q., 2007, chapitre 10).

3.2. Aux fins de l'exercice financier 2010 exclusivement et malgré toute disposition à l'effet contraire, l'ajustement des quotes-parts des trois municipalités liées est autorisé afin que celles-ci reflètent les résultats financiers réels de l'exercice financier 2008 et tiennent également compte de l'application de certaines dispositions à incidence financière de l'Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec en date du 16 janvier 2009 ainsi que de la mise en œuvre, dès l'exercice financier 2008, des conclusions du Rapport du Comité d'arbitrage sur les équipements d'intérêt collectif contenues à l'avis de la Gazette Officielle du Québec, publié le 5 février 2009. »

[Reproduction textuelle]

[207] VAL et VSAD soutiennent que ce Règlement, et plus particulièrement ces dispositions, constituent un abus de pouvoir, qu'ils ont été adoptés de mauvaise foi et ne respectent pas l'Entente P-2, une transaction intervenue entre les parties.

[208] En réponse à ces arguments, VQ plaide que le Règlement respecte l'esprit de l'Entente P-2 qui est de nature politique. Elle ajoute que cette entente ne peut légalement avoir pour effet de lier la Ville dans l'exercice de sa discrétion en matière de législation déléguée.

[209] Le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*, adopté selon l'article 118.4 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, reprend à plusieurs articles, dont les articles 3, 3.1, 3.3 et 4, le principe énoncé à l'article 118.3 de la Loi selon lequel « *[l]es dépenses d'agglomération sont réparties entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif* » .

[210] Ce principe est l'une des bases du fonctionnement de l'agglomération. Toutefois, l'article 118.3 de la Loi prévoit que l'on peut y déroger ou les moduler.

[211] En effet, l'article 118.3 énonce :

118.3 Les dépenses d'agglomération sont réparties entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif au sens de l'article 261.5 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) [...]

Toutefois, le conseil d'agglomération peut, par un règlement assujetti au droit d'opposition prévu à l'article 115, prévoir :

1° que tout ou partie des dépenses d'agglomération sont réparties en fonction d'un autre critère, y compris toute modification à l'un des éléments du critère prévu au premier alinéa;

2° qu'une municipalité liée ne contribue pas au paiement d'une partie de ces dépenses.

[Soulignements ajoutés]

[212] Le potentiel fiscal des trois villes liées est établi annuellement en fonction de la richesse foncière. Le tableau suivant nous informe du potentiel fiscal de chacune des municipalités liées pour les années 2008 à 2017<sup>52</sup> :

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
VQ	94,0898%	94,1476%	93,9579%	94,0265%	93,8964%	93,7681%	93,7126%	93,5817%	93,5766%	93,5549%
VSAD	3,4570%	3,3869%	3,5383%	3,5020%	3,6160%	3,6889%	3,8087%	3,9355%	3,9704%	4,0062%
VAL	2,4533%	2,4655%	2,5038%	2,4715%	2,4876%	2,5430%	2,4787%	2,4828%	2,4530%	2,4389%

<sup>52</sup> Extrait de la pièce D-30.

[213] Le conseil d'agglomération pourrait donc, par règlement, prévoir que tout ou partie des dépenses d'agglomération seront réparties en fonction d'un autre critère ou qu'une municipalité liée ne contribuera pas au paiement d'une partie de ces dépenses.

[214] D'ailleurs, une telle initiative de VQ par son conseil d'agglomération aurait permis de maintenir le montant des quotes-parts des municipalités reconstituées au niveau convenu par l'Entente P-2 à la suite du transfert d'une partie de certaines dépenses mixtes aux dépenses d'agglomération 100%, ce qu'elle n'a pas fait.

[215] Au lieu de chercher à respecter l'Entente P-2, VQ adopte, le 23 décembre 2009, le Règlement R.A.V.Q. 507 qui modifie le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées relativement au traitement des dépenses mixtes* de façon à interdire l'indexation négative de la contribution des villes reconstituées.

[216] Selon la Cour suprême du Canada ;

« [24] [...] les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche »<sup>53</sup>

[217] On doit aussi considérer que le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* ne s'adresse pas directement aux citoyens des trois villes, mais il vise essentiellement celles-ci.

[218] En effet, l'agglomération de Québec n'étant pas une structure régionale dotée d'une personnalité juridique<sup>54</sup>, on conçoit difficilement qu'un règlement du conseil d'agglomération, un organe délibérant de VQ, puisse s'adresser aux citoyens d'un territoire autre que celui de VQ, sans une habilitation législative expresse comme cela est prévu en matière de taxation à l'article 85 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

[219] Ce sont donc VQ, VAL et VSAD qui sont directement concernées par le *Règlement sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*.

[220] En l'espèce, le Tribunal conclut que l'Entente P-2 a un caractère contraignant à l'égard de VQ qui a tout de même, aux termes de l'Entente P-17, bénéficié d'un montant de 115 000 000 \$ (70 000 000 \$ pour le seul aspect des dépenses mixtes) pour compenser les pertes subies par cette Entente P-2.

<sup>53</sup> *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan*, préc., note 50.

<sup>54</sup> *Supra*, note 9.

[221] Ainsi, VQ ne pouvait pas, par le Règlement R.A.V.Q 507 adopté le 23 décembre 2009, interdire l'indexation négative de la contribution de 2 525 000 \$ des municipalités reconstituées aux dépenses mixtes.

[222] En effet, l'on doit considérer que ce Règlement ne vise pas directement l'ensemble des citoyens. Ce Règlement vise et concerne strictement les trois municipalités liées qui sont les trois mêmes parties à l'Entente P-2. Le conseil d'agglomération de VQ ne pouvait faire abstraction de l'Entente P-2 lors de l'adoption de ce Règlement. L'Entente P-2 était un facteur hautement pertinent auquel d'ailleurs le conseil d'agglomération lui-même réfère dans les « NOTES EXPLICATIVES » du Règlement R.A.V.Q. 507.

[223] Enfin, l'Entente P-2 et le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* sont conciliables. En effet, rien n'empêche VQ de tenir une comptabilité qui prend en compte l'application des dispositions de ce Règlement, tout en respectant la part contractuellement convenue de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$ indexée annuellement. En d'autres termes, il est possible d'appliquer le Règlement avec les « adaptations nécessaires » découlant de l'Entente P-2 pour avoir une information comptable à jour.

### Analyse des réclamations monétaires

[224] Ce tableau précise les réclamations de VAL seulement, ainsi que les montants admis par VQ.

<b>Chefs de réclamation (VAL seulement)</b>	<b>Montant (000 \$)</b>	<b>Admis (000 \$)</b>
Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes facturées à la VAL	3 219	42 (164) <sup>55</sup>
Frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés en trop à l'agglomération	2 229	
Revenus de stationnements (nets des frais) non attribués à l'agglomération	201	201
Revenus de subventions non imputés aux revenus d'agglomération	328	328
Remboursement de la TVQ reliée au pacte fiscal	410	
Dépenses de la collecte des ordures imputées à l'agglomération	24	24
Montant des affectations- activités d'investissements imputées en trop à l'agglomération	863	739
Service de la dette imputé en trop à l'agglomération	3609	1330
Dépenses relatives aux régimes de retraites chargées en trop à l'agglomération	3553	754
Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite chargés en trop à l'agglomération	363	
	14 799	3 212

<sup>55</sup> Le montant de (164 000 \$) représente le montant qui, selon VQ, doit être soustrait de la réclamation contestée de 3 219 000 \$. Ce montant apparaît à la suite de la production des pièces D-26 et D-27 qui constatent des erreurs de saisie. Le montant original admis était de 42 000 \$.



[225] Les montants admis sont précisés à la pièce P-194A reproduite ci-après :

<b>Ville de L'Ancienne-Lorette (2.5 %)</b>	<b>(000 \$) Excluant D-26 et D-27</b>	<b>(000 \$) Incluant D-26 et D-27</b>
Revenus de subventions non imputés aux revenus d'agglomération	328	328
Dépense de collecte des ordures imputées à l'agglomération	24	24
Quote-part des dépenses mixtes (indexation)	42	(164)
Revenus de stationnement	201	201
Paiement comptant des immobilisations	739	739
Service de la dette	1 330	1 330
Régime de retraite	754	754
	3 418	3 212
<b>Ville de St-Augustin-de-Desmaures (3.6 %)</b>	4 922	4 625
	8 340	7 837

[226] Selon la pièce P-194A reproduite au paragraphe précédent, VQ admet sans réserve les réclamations suivantes de VAL:

- Revenus de subventions non imputés aux revenus d'agglomération ..... 328 000 \$
- Attribution non fondée de dépenses de proximité à l'agglomération (dépense de la collecte des ordures)..... 24 000 \$
- Revenus de stationnement (nets des frais) non attribués à l'agglomération ..... 201 000 \$
- Montant des affectations-activités d'investissements imputées en trop à l'agglomération (les PCI et les PTI) ..... 739 000 \$

[227] En ce qui concerne le « montant des affectations - activités d'investissements imputées en trop à l'agglomération » (ce que VQ identifie dans la pièce P-194A « Paiement comptant des immobilisations » et qu'elle admet jusqu'à concurrence de 739 000 \$), VAL consent à soustraire de sa réclamation de 863 000 \$ les 20 projets énumérés à la pièce D-90, faisant ainsi en sorte qu'elle reconnaît, à peu de chose près, le montant de 739 000 \$ admis par VQ.

[228] Seul un montant de 1 198 \$ relatif à un paiement comptant de 48 851 \$ pour des plantations d'arbres en 2008, imputé totalement à l'agglomération, demeure en cause (projet-O080005 – pièce D-91).

[229] Étant donné que cette dépense aurait dû, selon un avis du mois de février 2009 du comité d'arbitrage être considérée comme une dépense à partager entre les compétences d'agglomération et de proximité, soit une dépense mixte, le montant de 1 198 \$, qui correspond au pourcentage que devait assumer VAL selon son potentiel fiscal, sera ajouté au montant de 739 000 \$ admis par VQ portant ainsi la réclamation de VAL à 740 198 \$ ( $48\,851 \$ \times 2.45 \% = 1\,198 \$$ ).

[230] VQ admet donc sans réserve, à l'exception du montant de 1 198 \$ que le Tribunal accorde à VAL, quatre réclamations totalisant la somme de 1 293 198 \$ (201 000 \$ + 328 000 \$ + 24 000 \$ + 740 198 \$) dont il sera donné acte aux conclusions du jugement.

[231] VQ admet, en partie seulement, certaines autres réclamations faisant ainsi en sorte qu'elle reconnaît devoir à VAL la somme de 3 418 000 \$ (excluant sa réclamation basée sur les pièces D-26 et D-27) ou 3 212 000 \$ (incluant sa réclamation basée sur les pièces D-26 et D-27) et à VSAD, la somme de 4 922 000 \$ (excluant les pièces D-26 et D-27) ou 4 625 000 \$ (incluant les pièces D-26 et D-27)<sup>56</sup>.

[232] L'analyse des réclamations contestées, en tout ou en partie, est grandement tributaire des réponses aux questions en litige discutées précédemment.

[233] Ces réclamations, précisées au paragraphe [224] précédent à l'exception de celle relative aux intérêts, sont les suivantes :

- Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (l'indexation annuelle) ..... 3 219 000 \$
- Frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés en trop à l'agglomération (le transfert en bloc des dépenses mixtes)..... 2 229 000 \$
- Le remboursement de la T.V.Q. relié au pacte fiscal ..... 410 000 \$
- Le service de la dette imputé en trop à l'agglomération ..... 3 609 000 \$
- Les dépenses relatives aux régimes de retraite capitalisés et les autres avantages sociaux futurs chargés en trop à l'agglomération..... 3 553 000 \$
- Avantages sociaux futurs autres que le régime de retraite ..... 363 000 \$
- Les intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011 ..... 409 130 \$

<sup>56</sup> C'est ce que démontre la pièce P-194-A reproduite au paragr. [225].

Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (l'indexation annuelle)

[234] La réclamation de 3 219 000 \$ de VAL<sup>57</sup> est basée sur trois ajustements qu'elle revendique par rapport aux hypothèses retenues et les calculs effectués par VQ, soit :

- a) L'intégration du concept d'indexation négative à la contribution aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$;
- b) Le redressement des chiffres concernant le traitement comptable des résultats d'ExpoCité qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2009 et 2013;
- c) Le redressement des chiffres concernant le traitement comptable des coûts des propriétés vendues par VSAD qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2011 et 2012.

[235] VQ conteste le bien-fondé de ces réclamations qui résultent des ajustements revendiqués, à l'exception d'une seule qu'elle reconnaissait en partie seulement avant l'introduction au dossier des pièces D-26 et D-27. En effet, l'expert Morissette, dans son rapport (pièce D-7), a initialement reconnu que l'ajustement expliqué dans le rapport de l'expert Blouin (pièce P-3) pour le calcul de l'indexation de l'année 2013 en ce qui concerne ExpoCité était approprié, de sorte que VAL devait, en principe, être remboursée d'un montant de 42 000 \$ (pièce 194A).

[236] Depuis, VQ soutient que les pièces D-26 et D-27 doivent être prises en considération dans l'analyse de cette réclamation et qu'un ajustement de (164 000 \$) devrait plutôt être considéré, annulant ainsi le montant de 42 000 \$ initialement reconnu.

[237] Il convient donc, avant d'entreprendre l'analyse des ajustements revendiqués ci-dessus, de disposer de la question des pièces D-26 et D-27.

❖ *Les pièces D-26 et D-27 : un ajustement visant à corriger des erreurs de saisie*

[238] Dans leur rapport commun du 1<sup>er</sup> février 2018, les experts Blouin et Morissette écrivent à ce sujet :

« Dans ses calculs, EY considère les ajustements effectués aux pièces D-26 et D-27, soit un ajustement visant à corriger des erreurs de saisie relativement aux données de la VAL pour le calcul de l'indexation de la quote-part pour l'année 2014 et un ajustement relié aux données de la Ville de Québec (« VDQ ») pour l'ajustement de la quote-part de l'année 2010. Bien que Deloitte soit en accord avec les calculs effectués pour ces deux ajustements, Deloitte n'a pas considéré

---

<sup>57</sup> Selon le paragr. [122] de sa déclaration d'intervention amendée le 26 février 2018, VSAD réclame 4 824 000 \$ à ce chapitre.

ces montants pour le calcul de la quote-part des dépenses mixtes étant donné que la VAL conteste le droit de la VDQ de procéder à ces ajustements. »

[239] Considérant que les pièces D-26 et D-27 visent essentiellement à corriger des erreurs de données de VQ pour la détermination de la quote-part de l'année 2010 et des erreurs de saisie relativement aux données de VAL pour la détermination de la quote-part de l'année 2014, VQ a raison de les invoquer et ces pièces seront prises en considération en temps opportun dans l'analyse qui suit.

❖ *L'intégration du concept d'indexation négative à la contribution de 2 525 000 \$ aux dépenses mixtes*

[240] Le litige au sujet de la possibilité ou non d'indexer négativement la contribution aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$ de VAL et de VSAD origine de l'adoption, le 23 décembre 2009, du Règlement R.A.V.Q 507 qui amende le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* (R.A.V.Q 294) adopté le 21 décembre 2007.

[241] L'article 3.1 du R.A.V.Q. 507 fixe pour l'exercice financier 2009 à 2 525 000 \$ la quote-part de VAL et VSAD aux dépenses mixtes, rendant ainsi impossible l'indexation négative de cette contribution pour l'exercice financier 2009.

[242] L'article 3.2 du Règlement R.A.V.Q. 507 fait en sorte que l'indexation négative est aussi impossible pour les années subséquentes.

[243] Étant donné les conclusions précédentes selon lesquelles l'Entente P-2 permet l'indexation négative de la contribution de 2 525 000 \$ de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes et que les Ententes P-2 et P-17 ont un caractère contraignant à l'égard de VQ, l'indexation négative de cette contribution de 2 525 000 \$ de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes sera donc prise en considération dans l'analyse des deux autres questions, soient celles relatives à ExpoCité et aux coûts des propriétés vendues par VSAD.

[244] Aux fins de ces calculs, l'expert Blouin a considéré, en plus des variations positives, les variations négatives des années suivantes :

Année	Pourcentage
2009	-15,30 %
2015	- 2,32 %
2017	- 1,75 %

❖ *Redressement des chiffres concernant le traitement comptable des résultats d'ExpoCité qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2009 et 2013*

[245] Selon l'expert Blouin : « la présentation différente de données financières d'ExpoCité en 2007 et en 2006 ainsi que l'intégration des opérations d'ExpoCité dans

*les livres comptables de la VDQ à compter du 1er janvier 2011 font en sorte que les données utilisées aux fins de calcul de l'indexation ne sont pas comparables »<sup>58</sup>.*

[246] En effet, dans le calcul des dépenses de l'année 2006, VQ a comptabilisé seulement la contribution financière qu'elle a faite à ExpoCité, alors que dans le calcul des dépenses de l'année 2007, ce sont les revenus et dépenses d'ExpoCité qui ont été comptabilisés. La même situation s'est produite pour le calcul des dépenses des années 2010 et 2011.

[247] Ces modifications dans l'approche comptable ont une incidence importante dans le calcul de l'indexation des dépenses des années 2009 et 2013.

[248] En effet, pour le calcul de l'indexation des dépenses de l'année 2009, ce sont les données des années 2006 et 2007 qui doivent être utilisées. Pour le calcul de l'indexation des dépenses de l'année 2013, ce sont les données des années 2010 et 2011 qui sont utilisées.

[249] Le tableau suivant nous indique ces différences :

	2006	2007	2010	2011
Exposition et foire	3 864 654 \$	14 918 690 \$	5 568 804 \$	15 201 823 \$

[250] L'expert Blouin explique en partie cette situation par le fait que selon les états financiers d'ExpoCité du 31 décembre 2010, il est indiqué à la page 13 :

« Événement subséquent

Étant donné qu'il a été décidé de procéder à l'intégration des opérations ExpoCité dans le périmètre budgétaire de la Ville de Québec, ExpoCité ne produira plus d'états financiers complets distincts à compter de l'exercice financier débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, car ses opérations seront intégrées à celles de la Ville de Québec. »

[251] L'expert Blouin conclut : « *Nous comprenons que pour les années 2008 à 2010, la dépense comptabilisée aux états financiers de la VDQ était la contribution de la VDQ à ExpoCité alors qu'après le 31 décembre 2010, les revenus et les dépenses des opérations d'ExpoCité sont comptabilisés aux états financiers de la VDQ »<sup>59</sup>.*

[252] En résumé, la difficulté au sujet du traitement comptable des résultats financiers d'ExpoCité concernant l'indexation des années 2009 et 2013 résulte de ce qui suit :

<sup>58</sup> Pièce P-3, préc., note 29, p. 40.

<sup>59</sup> *Id.*, p. 41.

1. La présentation différente des données financières d'ExpoCité dans les résultats financiers de VQ de 2006 et de 2007;
2. L'intégration des opérations d'ExpoCité dans les livres comptables de VQ à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

[253] Le troisième ajustement revendiqué par VAL concerne plus particulièrement une opération comptable de VSAD.

- ❖ *Redressement des chiffres concernant le traitement comptable du coût des propriétés vendues par VSAD et qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2011 et 2012*

[254] L'application de l'entrée en vigueur de nouvelles normes comptables au 1<sup>er</sup> janvier 2009 a fait en sorte que le coût des propriétés destinées à la revente est dorénavant comptabilisé dans les dépenses à titre d'une charge comptable que l'on amortit sur un certain nombre d'années.

[255] Cette nouvelle norme comptable a eu une incidence dans le calcul des dépenses de l'année 2009 de VSAD. Le tableau suivant le démontre :

	2008	2009	2010
Dépenses totales excluant le service de la dette	10 487 000 \$	18 657 000 \$	14 003 000 \$
% de variation		+77,91 %	-24,95 %

[256] Selon l'expert Blouin, le coût des propriétés destinées à la revente inscrit au rapport financier de 2009 est de 6 373 670 \$.

[257] En soustrayant ce montant des dépenses totales de l'année 2009, il est constaté :

	2008	2009	2010
Dépenses totales ajustées et excluant le service de la dette	10 487 000 \$	12 283 000 \$	14 003 000 \$
% de variation		+17,13 %	+ 14 %

[258] L'expert Blouin conclut ce chapitre ainsi :

- « Les ajustements effectués afin de rendre comparables les données financières d'ExpoCité, l'ajustement des dépenses relatives au coût des propriétés vendues de la VSA et en considérant la variation négative des dépenses dans le calcul de l'indexation des dépenses mixtes font en sorte que les dépenses mixtes facturées à la VAL auraient dû être de 12 445 000 \$ pour les années 2008 à 2017 (annexe 29) au lieu de 15 664 000 \$ (annexe 26) pour une différence de 3 219 000 \$).

Donc, le montant facturé en trop et payé par la VAL pour les années 2009 à 2017 est de 3 219 000 \$.»<sup>60</sup>

[259] Ces trois ajustements revendiqués par VAL pour le calcul de la quote-part des dépenses mixtes à savoir, l'intégration du concept de l'indexation négative, le redressement des chiffres concernant le traitement comptable des résultats d'ExpoCité et le redressement des chiffres concernant le traitement comptable du coût des propriétés vendues par VSAD, sont justifiés et bien fondés.

[260] Prenant en considération les pièces D-26 et D-27, VAL a donc droit à un remboursement de 3 055 000 \$ (3 219 000 \$ - 164 000 \$) à titre de remboursement de la quote-part des dépenses mixtes que VQ lui a réclamé de 2009 à 2017.

Les frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés en trop à l'agglomération (le transfert en bloc des dépenses mixtes)

[261] Cette réclamation de 2 229 000 \$ de VAL<sup>61</sup> correspond aux montants de la partie agglomération des dépenses mixtes qui ont été transférés à celles de l'agglomération 100 %, à compter de l'année 2010.

[262] Selon l'information fournie par VQ elle-même, les montants des dépenses réelles mixtes transférés à celles de l'agglomération 100 % de 2010 à 2015 sont les suivants :

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0	12 710 284 \$	14 495 220 \$	16 062 803 \$	14 365 770 \$	15 083 879 \$	16 671,506 \$

[263] Considérant la quote-part attribuée annuellement à VAL pour le paiement de ces dépenses, VAL réclame un remboursement de 2 229 000 \$, montant qui lui sera accordé étant donné la conclusion ci-dessus selon laquelle VQ, en transférant la portion agglomération d'une dépense mixte aux dépenses d'agglomération 100 %, tel que prévu à son Plan d'action 2009-2011, contrevenait à l'article 57 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

Remboursement de la TVQ reliée au pacte fiscal (programme de compensation tenant lieu de remboursement de la TVQ)

[264] VAL réclame de VQ un montant de 410 000 \$<sup>62</sup> dont elle prétend avoir été privée dans le contexte du remboursement par le gouvernement du Québec de la TVQ payée par les municipalités, et ce, pour les années 2007 à 2013 inclusivement.

<sup>60</sup> *Id.*, p. 43.

<sup>61</sup> Selon le paragr. [127] de sa déclaration d'intervention amendée le 28 février 2018, VSAD réclame 3 243 000 \$ à ce chapitre.

<sup>62</sup> Selon le paragr. [140] de sa déclaration d'intervention amendée le 28 février 2018, VSAD réclame 580 000 \$ à ce chapitre.

[265] Plus précisément, VAL soutient que les remboursements d'un montant de 671 086 \$ à l'agglomération pour les années 2010 et 2011 sont nettement insuffisants.

[266] Sur la base des remboursements de la TVQ pour les années 2009 (agglomération : 6 522 635 \$; proximité : 12 424 701 \$) et 2012 (agglomération : 10 132 472 \$ ; proximité : 17 600 776 \$), VAL soutient que le pourcentage des revenus qui aurait dû être imputé à l'agglomération est de 35.5 %, soit la moyenne de ces deux années.

[267] VAL considère donc avoir été privée d'un revenu de 190 000 \$ pour l'année 2010 et de 220 000 \$ pour l'année 2011, soit 410 000 \$ au total.

[268] La preuve démontre que les montants considérés par VQ correspondent à ceux inscrits dans les lettres du gouvernement du Québec produites en liasse (pièces D-5 et D-6), ainsi qu'à la confirmation que M. Mignault a obtenue de M. Carl Durand de la Direction générale des finances municipales du ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Organisation du territoire.

[269] Étant donné qu'aucun élément de la preuve ne démontre la raison pour laquelle un tel ajustement revendiqué par VAL devrait être effectué, VQ s'étant conformée aux indications obtenues de la Direction générale des finances municipales, cette réclamation ne sera pas accueillie.

#### Le service de la dette imputée en trop à l'agglomération

[270] VAL réclame de VQ la somme de 3 609 591 \$ (capital et intérêts)<sup>63</sup> qu'elle considère avoir injustement payée pour le remboursement de règlements d'emprunt imputés aux dépenses d'agglomération, alors qu'elle soutient que le remboursement de ces emprunts doit être imputé aux dépenses mixtes comprises dans la contribution de 2 525 000 \$, et ce, selon l'article 57 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* et l'Entente P-2.

[271] Bref, VAL soutient que VQ n'a pas respecté son engagement en ce qui concerne les dépenses mixtes financées par règlements d'emprunt. Selon ce qu'elle a constaté, lorsqu'un règlement d'emprunt était en cause, VQ identifiait, à l'aide des dispositions réglementaires sur le partage des dépenses mixtes, la portion attribuable à l'agglomération et intégrait cette portion dans les dépenses d'agglomération 100 %, détournant ainsi l'esprit de l'Entente P-2.

[272] VQ reconnaît que selon le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* et le *Règlement de l'agglomération sur le partage*

---

<sup>63</sup> Selon le parag. [156] de sa déclaration d'intervention amendée le 28 février 2018, VSAD réclame 4 951 000 \$ à ce chapitre.



*des dépenses mixtes*, le remboursement d'un règlement d'emprunt doit être traité de façon identique aux autres dépenses mixtes aux fins du calcul de la quote-part<sup>64</sup>.

[273] D'ailleurs, VQ reconnaît qu'un ajustement approximatif de 1 329 053 \$ doit être effectué au profit de VAL. Ainsi, VQ admet donc devoir rembourser à VAL la somme de 1 330 000 \$ (pièce P-194A) comprenant ce qui suit :

- Règlements d'emprunt adoptés après le 1<sup>er</sup> janvier 2006 qui doivent être considérés comme faisant partie des dépenses mixtes (pièce D-11).....1 023 024 \$
- Règlements d'emprunt adoptés après le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour des dépenses de proximité qui ont été par erreur qualifiées d'agglomération 100 % (pièce D-12) ..... 281 518 \$
- Règlements d'emprunt adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006 à l'égard desquels une correction doit être apportée selon le Décret de l'agglomération de Québec (pièce D-13)..... 24 511 \$

TOTAL.....1 329 053 \$

[274] Toutefois, en ce qui concerne les autres revendications de VAL, VQ considère de façon générale la période à laquelle le règlement d'emprunt a été adopté et le traite en conséquence.

❖ *Règlements d'emprunt adoptés avant le 1er janvier 2006*

[275] Selon VQ, ces règlements d'emprunt adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'ont été avant la création de l'agglomération. La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* et le *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec* ne permettent pas la qualification rétroactive de ces règlements d'emprunt et en conséquence, ils ne peuvent engendrer de dépenses mixtes.

❖ *Règlements d'emprunt adoptés entre le 1er janvier 2006 et février 2009, partagés pour tenir compte de l'avis du comité d'arbitrage de février 2009 (pièce P-23)*

[276] Selon VQ, l'avis du comité d'arbitrage de février 2009 (pièce P-23) a eu pour effet de soustraire des compétences d'agglomération certaines voies de circulation et certains équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, et ce, à compter de la date de la publication de son rapport à la *Gazette officielle du Québec*, les 3 et 5 février 2009.

<sup>64</sup> Défense modifiée, 7 novembre 2017, paragr. 155.

[277] La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* et l'avis du comité ne prévoient aucune règle transitoire quant au partage des dépenses relatives aux règlements d'emprunt adoptés avant ces changements de compétence. L'avis du comité d'arbitrage de février 2009 (pièce P-23) ne permet donc pas la qualification rétroactive de ces règlements d'emprunt qui ne peuvent en conséquence engendrer des dépenses mixtes.

[278] Enfin, de façon plus générale, VQ plaide que de toute façon, cette question du service de la dette est exclue de l'Entente P-2 par le texte même de l'Entente qui, après avoir fixé la contribution à 2 525 000 \$, précise à la fin du paragraphe qui traite de l'indexation : « *excluant le service de la dette de celles-ci* ».

[279] Dans son rapport, l'expert Blouin soutient qu'« *il ne fait aucun doute qu'un règlement d'emprunt peut financer des dépenses de nature mixte* ». D'ailleurs, il note que le comité de transition, dans son analyse des règlements d'emprunt aux pages 26 et 90 à 93 du rapport de décembre 2005 (annexe 2), classe les règlements d'emprunt en fonction des dépenses mixtes.

[280] Compte tenu de son hypothèse selon laquelle les dépenses (capital et intérêts) des règlements d'emprunt utilisés pour le paiement des dépenses mixtes sont incluses dans la contribution des 2 525 000 \$, l'expert Blouin classe les règlements d'emprunt selon trois périodes distinctes, soit :

❖ *Règlements d'emprunt adoptés au cours de la période du 1er janvier 2002 (date de la fusion) au 31 juillet 2005*

[281] Pour les fins du calcul des montants qu'il considère chargés en trop à VAL, l'expert Blouin a :

- considéré les règlements d'emprunt qui, selon le comité de transition, étaient considérés comme des dépenses mixtes;
- calculé les montants chargés en trop en capital et intérêts à partir des documents obtenus de VQ en réponse à certaines questions;
- déduit les subventions obtenues pour le paiement des dépenses de capital et d'intérêts pour ces règlements à partir des documents obtenus de VQ;
- calculé le montant payé en trop par VAL en fonction des montants déterminés précédemment et de la quote-part de VAL.

❖ *Les règlements d'emprunt adoptés pour la période du 1er août 2005 au 31 décembre 2008 (avant la signature de l'Entente P-2)*

[282] Pour les fins du calcul des montants qu'il considère chargés en trop à VAL, il a :

- considéré les règlements d'emprunt dont l'imputation à l'agglomération est de moins de 100 %, comme mixtes;
- reclassé les règlements d'emprunt imputés à 100 % à l'agglomération, entre autres, selon les sommaires décisionnels, permettant ainsi de retracer des dépenses effectuées qui, à son avis, ne sont pas d'agglomération à 100 %;
- déduit les subventions obtenues pour le paiement des dépenses de capital et d'intérêts pour ces règlements à partir des documents obtenus de VQ;
- calculé le montant payé en trop par VAL en fonction des montants déterminés précédemment et de la quote-part de VAL.

❖ *Règlements d'emprunt adoptés après le 31 décembre 2008 (après la signature de l'Entente P-2)*

[283] Pour les règlements d'emprunt adoptés après le 31 décembre 2008, soit après la signature de l'Entente P-2, il a considéré deux scénarios, à savoir :

- Un premier scénario basé sur une analyse de l'objet des travaux, tel que décrit au Sommaire décisionnel;
- Un deuxième scénario basé sur le fait de considérer comme mixtes les règlements d'emprunt répartis entre les compétences d'agglomération et de proximité.

[284] L'analyse de l'expert Blouin, eu égard aux trois périodes considérées, donne les résultats suivants :

- Calcul pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 juillet 2005..... 1 007 032 \$
- Calcul pour la période du 1<sup>er</sup> août 2005 au 31 décembre 2008 .. 1 341 143 \$
- Calcul pour la période après le 31 décembre 2008 :
 

1 <sup>er</sup> scénario .....	954 456 \$
2 <sup>e</sup> scénario .....	1 054 829 \$

[285] On remarque que VQ et VAL s'entendent sur le fait que le remboursement d'un règlement d'emprunt puisse constituer une dépense mixte, mais que l'analyse qu'elles en font est tributaire de périodes distinctes.

[286] Toutefois, malgré qu'elle reconnaît l'opportunité d'un certain ajustement de l'ordre de 1 330 000 \$, VQ considère essentiellement qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne permet un ajustement ou une réaffectation rétroactive d'une dépense, que le règlement d'emprunt ait été adopté avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de la création de l'agglomération.

[287] Pourtant, à partir du moment où l'on reconnaît que le remboursement d'un règlement d'emprunt peut être associé à une dépense d'agglomération, de proximité ou mixte et que le comité de transition ainsi que le comité d'experts ont réattribué des infrastructures à l'une ou l'autre des compétences (soit d'agglomération ou de proximité), la dépense inhérente à ces infrastructures devrait suivre et être requalifiée en conséquence de dépense d'agglomération, de proximité ou mixte, peu importe la présence ou non de règles transitoires. La dépense doit suivre l'objet pour lequel elle est effectuée, peu importe que cette dépense soit financée ou non par un règlement d'emprunt.

[288] Enfin, concernant les calculs de M. Blouin pour la période après le 31 décembre 2008, il y a lieu de retenir le 2<sup>e</sup> scénario qui s'appuie sur le fait de considérer comme mixtes les règlements d'emprunt répartis entre les compétences d'agglomération et de proximité, tel étant l'esprit des articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

[289] La réclamation de 3 403 004 \$ (1 007 032 \$ + 1 341 143 \$ + 1 054 829 \$) de VAL à cet égard est donc bien fondée.

#### Les régimes de retraite capitalisés chargés en trop à l'agglomération

[290] Au moment de la fusion des 13 municipalités et de la Communauté urbaine de Québec le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les 23 régimes de retraite qui étaient en place dans les différentes municipalités ont été transférés à la nouvelle VQ, soit :

- 15 régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées (dont celui de l'ancienne ville de Québec);
- 2 régimes à cotisation déterminée (ville de Saint-Émile et municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures);
- 1 régime à cotisation déterminée avec rente minimale (ville de L'Ancienne-Lorette);
- 2 régimes enregistrés d'épargne retraite (REÉR) collectifs (ville de Val-Bélair et ville de Lac Saint-Charles);
- 3 régimes surcomplémentaires (ville de Québec, ville de Loretteville et ville de Beauport).

[291] Tous les régimes de retraite capitalisés à prestations déterminées des anciennes villes, ainsi que celui de VAL, ont fait l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2001, lesquelles ont permis d'établir, entre autres, les déficits actuariels de chacun de ces régimes et les cotisations nécessaires pour combler ces déficits (cotisations d'équilibre) ainsi que les cotisations pour le service courant (cotisations

d'exercice). Il est à noter que les régimes de retraite à cotisation déterminée, tels ceux administrés par VAL et VSAD, ne peuvent être déficitaires.

[292] Les cotisations d'équilibre établies au 31 décembre 2001, payables jusqu'en 2016, devaient être perçues à même la taxation des immeubles des anciens territoires des municipalités fusionnées.

[293] Dans le cadre des négociations des premières conventions collectives entre VQ et l'ensemble de ses employés, il fut convenu d'harmoniser et de réduire à 7 le nombre de régimes de retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, soit 6 régimes complémentaires de retraite, dont un par corps d'emploi, et un régime surcomplémentaire de retraite pour l'ensemble du personnel. Les 6 régimes complémentaires de retraite sont les suivants :

1. Un régime visant les fonctionnaires syndiqués;
2. Un régime visant les employés manuels syndiqués et certains autres employés;
3. Un régime visant le personnel professionnel, syndiqué ou non;
4. Un régime visant les policiers, incluant les officiers du Service de police;
5. Un régime visant les pompiers syndiqués;
6. Un régime visant le personnel cadre, incluant les officiers du Service de protection contre les incendies.

[294] Dans le contexte de cette réorganisation, il fut décidé de scinder chaque ancien régime de retraite afin de transférer dans chaque nouveau régime l'actif et le passif se rapportant au groupe de participants visés par celui-ci. De plus, on a regroupé les déficits de chacun des nouveaux régimes pour calculer le déficit actuariel global que l'on a qualifié de « déficit initial ».

[295] Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les normes comptables, en ce qui concerne la présentation des régimes de retraite aux états financiers sont modifiées. Ainsi, les états financiers et, par conséquent, le déficit actuariel des différents régimes de retraite doivent être présentés selon une comptabilité d'exercice plutôt que selon une comptabilité de caisse. On introduit alors les notions de charges (charge comptable ou charge d'équilibre) et d'amortissement, deux notions propres à une comptabilité d'exercice. On impute les montants correspondant à ces notions aux dépenses 100% d'agglomération, de proximité ou mixtes en proportion de la masse salariale budgétée à l'égard de ces dépenses pour l'exercice financier visé.

[296] Le déficit actuariel global des régimes de retraite est donc présenté aux états financiers, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, comme une charge (une charge d'équilibre, soit une dépense sans débours), amortie de façon uniforme jusqu'en 2045.

[297] Des évaluations actuarielles ont été effectuées par la suite aux trois ans, soit les 31 décembre 2007, 31 décembre 2010, 31 décembre 2013 et 31 décembre 2015, qui démontrent un accroissement du déficit actuariel et, en conséquence, une augmentation de la charge d'équilibre aux états financiers.

[298] VAL, dont le régime de retraite à cotisation déterminée ne démontrait aucun déficit actuariel au moment de la fusion le 1<sup>er</sup> janvier 2002, soutient que le changement des normes comptables le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et une interprétation erronée de l'article 8 de la Charte de VQ ont fait en sorte qu'elle s'est retrouvée à financer, à compter de l'année 2008, une partie des déficits actuariels reliés à des années de service antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

[299] VAL réclame en conséquence à ce chapitre de VQ la somme de 3 205 652 \$, qu'elle reconnaît « approximative, mais raisonnable », somme qui lui aurait été réclamée au cours de la période de 2008 à 2015.

[300] VQ considère qu'en vertu de sa Charte « *ce sont strictement les cotisations payables relativement aux déficits actuariels déterminés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 qui doivent être financées par des revenus provenant exclusivement des territoires des anciennes municipalités* »<sup>65</sup> et non le montant du déficit actuariel présenté sous forme d'une charge comptable aux états financiers. Bref, VQ soutient que si le montant du déficit actuariel n'est pas comblé par une « cotisation d'équilibre », mais présenté aux états financiers sous forme d'une « charge d'équilibre », l'article 8 de la Charte de VQ ne s'applique pas.

[301] VQ admet toutefois que lors de l'établissement de la quote-part de VAL, une partie des cotisations d'équilibre a possiblement été imputée, de bonne foi, aux dépenses d'agglomération. Ce qui requiert un ajustement de 753 606 \$ qu'elle reconnaît d'ailleurs au bénéfice de VAL pour les années 2008 à 2015<sup>66</sup>.

[302] Plus précisément, le litige résulte essentiellement de ce qui suit:

- Du 1<sup>er</sup> janvier 2002 (date de la fusion) au 31 décembre 2006, les immeubles des territoires de chacune des anciennes municipalités sont imposés pour acquitter les cotisations d'équilibre qui résultent des déficits actuariels des anciens régimes de retraite que démontrent les évaluations actuarielles effectuées le 31 décembre 2001. Bref, les territoires des

<sup>65</sup> Défense modifiée, 7 novembre 2017, paragr. 180.

<sup>66</sup> Pièce D-8 : Rapport Aon Hewitt, 21 novembre 2017, p. 27. « [...] À la suite de notre analyse, et en se fondant sur certaines hypothèses formulées dans le présent rapport, il nous apparaît qu'une partie de la réclamation est fondée.

En effet, à l'égard des régimes de traites capitalisés et sur la base des renseignements obtenus de la Ville de Québec, nous sommes d'avis qu'un montant de 753 606 \$ a été facturé en trop à cet égard à la Ville de L'Ancienne-Lorette, et ce, pour la période 2008-2015 [...] ».

anciennes villes assument le déficit actuariel des régimes de retraite dont bénéficiaient leurs anciens employés.

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les différents régimes de retraite sont harmonisés pour mettre en place 6 régimes complémentaires de retraite et un régime surcomplémentaire de retraite. Une évaluation actuarielle effectuée au 31 décembre 2004 démontre un déficit actuariel global que l'on qualifie de « déficit initial », alors comblé par une cotisation d'équilibre.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à la suite d'un changement aux normes comptables, VQ traite ce déficit actuariel global comme une charge comptable aux états financiers que l'on impute dorénavant aux dépenses d'agglomération 100%, de proximité et mixtes en fonction des masses salariales associées à ces dépenses. Cela fait en sorte que VAL et VSAD paient dorénavant, à compter de l'année 2008, une partie de cette dépense d'amortissement qui apparaît aux dépenses d'agglomération 100%, bien qu'au moment de la fusion, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les régimes de retraite à cotisation déterminée qu'elles administrent au bénéfice de leurs employés ne démontraient aucun déficit actuariel.

[303] En résumé, du 1<sup>er</sup> janvier 2002 (date de la fusion) au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (date de la défusion et de la création de l'agglomération), les territoires des anciennes villes de VAL et VSAD n'étaient pas imposés pour combler les déficits actuariels des régimes de retraite capitalisés à prestations déterminées des anciennes autres municipalités.

[304] À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, alors qu'elles ne sont plus fusionnées à VQ, VAL et VSAD se voient imposer dans l'établissement de leur quote-part une partie du déficit actuariel global des autres municipalités qui sont restées fusionnées, déficit actuariel global dorénavant considéré comme une charge comptable aux états financiers.

[305] Monsieur Martin Raymond, actuaire de la firme Deloitte, dont les services ont été retenus par VAL, témoigne que ces nouvelles normes comptables ne peuvent être appliquées sans que l'on prenne en considération le principe établi par la Charte de la Ville de Québec selon lequel les territoires des anciennes municipalités doivent assumer le déficit actuariel de leur régime de retraite capitalisé à prestations déterminées pour la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

[306] Monsieur Ghislain Nadeau, actuaire de la firme Aon Hewitt, dont les services ont été retenus par VQ, témoigne de la nature particulière d'un régime de retraite. Selon lui, un régime de retraite, qu'il soit au sein d'une entreprise privée ou d'un organisme public, est une fiducie qui possède sa propre existence et qui évolue selon des règles législatives et comptables qui lui sont propres. Celui qui adhère à un régime de retraite accepte cette réalité, d'où peuvent résulter des conséquences positives ou négatives.

[307] Il précise que chaque cotisation d'équilibre qui vise à combler un déficit actuariel d'un régime de retraite a sa propre vie et elle évolue parallèlement aux autres cotisations d'équilibre qui peuvent éventuellement être nécessaires. Il ne saurait donc être question « *d'arrêter le temps* » pour déterminer « *qui paie quoi !* ». « *On adhère ou on n'adhère pas au régime !* ». Aussi, il soutient que VAL prétend erronément que les obligations relatives aux déficits actuariels des régimes de retraite, telles que déterminées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, doivent être considérées uniquement en fonction des années de service effectuées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ce n'est pas, selon lui, la façon d'aborder l'analyse d'un régime de retraite.

[308] Il ajoute qu'on doit plutôt considérer que, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les employés des 13 municipalités fusionnées ont intégré VQ et les 23 régimes de retraite capitalisés alors en place ont été regroupés pour former, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, 6 régimes complémentaires de retraite capitalisés et un régime surcomplémentaire de retraite. Malgré la défusion et la création de l'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les employés de VAL et de VSAD sont restés membres de ces régimes de retraite de VQ et les deux villes constituées doivent ainsi vivre les conséquences de l'évolution de ces régimes de retraite.

[309] Monsieur Nadeau conclut donc que c'est dans ce contexte que les choses évoluent et que l'on ne peut prétendre que VAL et VSAD ont été flouées parce que :

1. La loi a prévu la fusion des différents régimes de retraite;
2. La loi prévoit un mode de financement des régimes de retraite;
3. Malgré que les normes comptables aient changé, l'on a adapté ces nouvelles règles comptables à la comptabilité de fiducie propre aux régimes de retraite.

[310] Enfin, selon M. Nadeau, l'hypothèse retenue par M. Raymond commande une analyse de la situation de chaque participant dans chacun des régimes de retraite, information qui n'est pas disponible.

[311] Pour résumer, la principale différence entre l'approche de M. Raymond et celle de M. Nadeau est que dans son analyse, M. Raymond prend en considération et soustrait en conséquence les années de service des employés des anciennes villes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, alors que M. Nadeau applique aux régimes de retraite les règles comptables de façon continue selon leur évolution.

[312] Il est donc essentiel de voir l'évolution de la législation sur cette question pour bien saisir l'intention du législateur.



[313] La *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*<sup>67</sup>, sanctionnée le 20 décembre 2000 qui constitue, par son annexe II (Charte de la ville de Québec) la nouvelle VQ, prévoyait dès lors, au premier alinéa de l'article 8 de la Charte que :

« 8. Les dettes et toute catégorie de surplus de chacune des municipalités mentionnées à l'article 5 demeurent à la charge ou au bénéfice des immeubles qui étaient imposables à l'égard de ceux-ci le 31 décembre 2001. Notamment, tout déficit actuariel d'un régime de retraite constitué à l'égard des fonctionnaires et employés ou des élus d'une telle municipalité ou le surplus d'un tel régime doit demeurer à la charge ou au bénéfice des immeubles imposables à l'égard de celui-ci le 31 décembre 2001.

[...] »

[Soulignements ajoutés]

[314] La *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*<sup>68</sup>, sanctionnée le 21 juin 2001, remplace le premier alinéa de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec par les suivants :

« 8. Les dettes et toute catégorie de surplus de chacune des municipalités mentionnées à l'article 5 demeurent à la charge ou au bénéfice des immeubles imposables à l'égard de ceux-ci le 31 décembre 2001 et qui sont situés dans la partie du territoire de la ville qui correspond au territoire de cette municipalité.

Les montants requis après le 31 décembre 2001, relativement à une somme déterminée en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (L.R.Q., chapitre 105 R-15.1) à l'égard d'un régime de retraite auquel était partie une municipalité visée au premier alinéa ou relativement à l'amortissement de tout déficit actuariel d'un tel régime, demeurent à la charge des immeubles imposables situés dans la partie du territoire de la ville qui correspond au territoire de cette municipalité. Les cotisations versées après le 31 décembre 2001, relativement aux engagements nés d'un régime de retraite non assujetti à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite auquel était partie une municipalité visée au premier alinéa, à l'égard des années de service effectuées avant le 1er janvier 2002 demeurent à la charge des immeubles imposables situés dans la partie du territoire de la ville qui correspond au territoire de cette municipalité.

La date de détermination d'une somme en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ou d'un déficit actuariel que prévoit le deuxième alinéa doit être antérieure au 21 juin 2001. En outre, dans le cas d'un déficit actuariel de modification, la modification doit être intervenue avant le 1er janvier 2002. Toutefois, si un régime de retraite comporte encore une telle somme ou un tel déficit actuariel à la date de sa scission, de sa fusion ou de sa terminaison, les

---

<sup>67</sup> L.Q. 2000, c. 56.

<sup>68</sup> L.Q. 2001, c. 25.

cotisations versées par la ville à cette fin après cette date sont réputées être versées à l'égard de toute somme ou de l'amortissement de tout déficit visé au deuxième alinéa. »

[Soulignements ajoutés]

[315] Enfin, le 1<sup>er</sup> novembre 2001, soit quelques semaines avant la fusion du 1<sup>er</sup> janvier 2002, le Décret 1309-2001 du gouvernement du Québec adopté aux termes de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* et de la Charte de la ville de Québec<sup>69</sup> remplace le premier alinéa de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec par, entre autres, le suivant :

8. Sous réserve de l'article 8.6, les dépenses relatives à toute dette d'une municipalité mentionnée à l'article 5 continuent d'être financées par des revenus provenant exclusivement du territoire de la municipalité ou d'une partie de celui-ci. Tout surplus d'une telle municipalité demeure au bénéfice exclusif des habitants et des contribuables du territoire de celle-ci ou d'une partie de ce dernier. Pour déterminer si la charge du financement ou le bénéfice du surplus ne vise qu'une partie du territoire, on tient compte des règles applicables le 31 décembre 2001 concernant le financement des dépenses relatives à la dette ou la source des revenus qui ont produit le surplus.

[Soulignements ajoutés]

[316] Les deuxième et troisième alinéas de l'article 8 de la Charte sont modifiés ainsi :

« Sont réputés constituer des dépenses relatives à une dette d'une municipalité mentionnée à l'article 5 et financées par des revenus provenant de l'ensemble du territoire de celle-ci **les montants requis** après le 31 décembre 2001.

---

<sup>69</sup> **Art. 9.** Le gouvernement peut décréter, parmi les dispositions législatives spéciales qui régissent la communauté urbaine ou toute municipalité mentionnée à l'article 5 le 31 décembre 2001, celles qui, le cas échéant, s'appliquent à tout ou partie du territoire de la ville que le décret détermine.

Le décret mentionné au premier alinéa peut également, relativement à tout ou partie du territoire de la ville, contenir toute règle:

1° prévoyant les modalités d'application d'une disposition législative spéciale visée au premier alinéa;

2° visant, pour assurer l'application de la présente loi, à suppléer à toute omission;

3° dérogeant à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, de la présente loi, d'une loi spéciale régissant une municipalité mentionnée à l'article 5 ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

Le décret mentionné au premier alinéa ne peut toutefois déroger à l'article 8 que pour permettre le partage, dans la mesure fixée par le décret, des dettes contractées par une municipalité après le 20 décembre 2000 dans le cadre de la réalisation d'un projet de développement économique.

Tout décret du gouvernement prévu au présent article doit être pris avant le 4 novembre 2001 et entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute autre date ultérieure qui y est indiquée.

relativement à une somme déterminée en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1) à l'égard d'un régime de retraite auquel était partie cette municipalité ou relativement à l'amortissement de tout déficit actuariel d'un tel régime. Il en est de même pour les cotisations versées après le 31 décembre 2001, relativement aux engagements nés d'un régime de retraite non assujetti à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite auquel était partie une municipalité mentionnée à l'article 5, à l'égard des années de service effectuées avant le 1er janvier 2002.

La date de détermination d'une somme en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ou d'un déficit actuariel que prévoit le sixième alinéa doit être antérieure au 21 juin 2001. En outre, dans le cas d'un déficit actuariel de modification, la modification doit être intervenue avant le 1er janvier 2002. Toutefois, si un régime de retraite comporte encore une telle somme ou un tel déficit actuariel à la date de sa scission, de sa fusion ou de sa terminaison, les cotisations versées par la ville à cette fin après cette date sont réputées être versées à l'égard de toute somme ou de l'amortissement de tout déficit visé au sixième alinéa. »

[Soulignements et caractère gras ajoutés]

[317] Par ailleurs, le *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*, adopté aux termes des articles 119 et 127 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*<sup>70</sup> et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de la réorganisation créant l'agglomération<sup>71</sup>, est modifié le 5 avril 2006. Il a effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par le Décret 299-2006 concernant la modification de certains décrets relatifs à la réorganisation municipale afin notamment d'édicter des mesures ayant pour objet d'assurer la continuité des régimes de retraite qui visent les fonctionnaires ou employés transférés à une municipalité reconstituée.

[318] Le *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec* est alors modifié par l'insertion, après l'article 57, de ce qui suit :

**57.1.** Le présent titre a pour objet de prescrire les règles qui régissent le maintien de la participation de toute personne, visée à l'article 123 de la *Loi*

---

<sup>70</sup> 119. Les dispositions de tout décret prévu au présent titre peuvent, pour assurer la transition, créer une règle de droit municipal ou déroger à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre, d'une loi spéciale régissant une municipalité ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois.

Toutefois, la règle créée ou la dérogation apportée par une disposition édictée en vertu de l'article 126 n'est pas limitée à une durée transitoire.

<sup>71</sup> Art. 66. Le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de réorganisation de la ville, à l'exception de ses dispositions qui ont vocation à s'appliquer à l'égard d'un geste qui peut être posé en anticipation de cette réorganisation conformément à la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, qui entrent en vigueur le jour de la publication du présent décret à la Gazette officielle du Québec.

*concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, au régime de retraite auquel elle participait avant la réorganisation de la ville et de prescrire, à l'égard d'un tel régime, les obligations qui incombent à toute municipalité liée relativement à l'administration, au financement et à la gestion de la caisse de retraite de ce régime ainsi qu'à la répartition ou au transfert de l'actif et du passif de ce régime.

**57.2.** Les règles et obligations prescrites par le présent titre s'ajoutent à celles édictées par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., c. R-15.1) ou en vertu de cette loi. Elles prévalent, toutefois, sur ces dernières en cas de conflit.

**57.4.** La municipalité centrale est réputée être le promoteur de tout régime de retraite non terminé au 31 décembre 2005 et auquel participent des fonctionnaires ou employés de toute municipalité liée comprise dans l'agglomération.

**57.6.** Les droits, pouvoirs et obligations du promoteur d'un régime de retraite ainsi que ceux des autres municipalités liées, dont au moins un fonctionnaire ou employé participe à ce régime, s'exercent, relativement au financement et à la solvabilité du régime ainsi qu'au versement des cotisations, conformément au présent chapitre.

**57.7.** Toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel technique ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite antérieure au 1er janvier 2002, est réputée constituer une dépense relative à une dette de l'ancienne municipalité qui a établi le régime de retraite.

**57.8.** Toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel technique ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite postérieure au 31 décembre 2001, mais antérieure au 1er janvier 2006, est réputée constituer, dans le cas où le régime de retraite a été établi par une ancienne municipalité dont le territoire correspond à celui d'une municipalité reconstituée, une dépense relative à une dette de la municipalité reconstituée.

Le premier alinéa s'applique malgré toute disposition contraire d'une loi ou d'un texte d'application d'une loi constituant la ville.

**57.9.** Toute cotisation patronale d'exercice ainsi que toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel technique ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite postérieure au 31 décembre 2001, mais antérieure au 1er janvier 2006, est réputée, dans le cas d'un régime établi par

la ville au cours de cette période, constituer une dépense relative à une dette de l'agglomération.

**57.10.** Toute cotisation patronale d'exercice ainsi que toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel technique ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite postérieure au 31 décembre 2001, mais antérieure au 1er janvier 2006, est réputée, dans le cas d'un régime établi par une ancienne municipalité et modifié par la ville au cours de cette période pour s'appliquer à l'ensemble de ses fonctionnaires ou employés ou à une catégorie de ceux-ci, constituer une dépense relative à une dette de l'agglomération.

Toutefois, toute cotisation visée au premier alinéa à l'égard d'un régime de retraite tel qu'il existait avant son remplacement ou sa modification est réputée constituer une dépense relative à une dette de la municipalité reconstituée ou, selon le cas, de la municipalité centrale.

[Soulignements ajoutés]

[319] Tel était l'état du droit au moment de la formation de l'agglomération de Québec et il l'est aujourd'hui encore.

[320] VAL plaide plus particulièrement qu'il s'agit ici essentiellement d'une question d'interprétation de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec qui doit recevoir une interprétation large et libérale, recherchant ainsi l'intention du législateur.

[321] VQ plaide que cet article 8 de la Charte est clair et qu'il ne vise que les cotisations d'équilibre demandées pour compenser un déficit actuariel, mais non les charges d'équilibre et leur amortissement. Ainsi, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 8 ne s'appliquerait maintenant, dans les faits, qu'aux seules « *cotisations versées après le 31 décembre 2001, relativement aux engagements nés d'un régime de retraite non assujetti à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite [...]* » soit le régime surcomplémentaire de retraite.

[322] Il est vrai que les articles 57.7 et suivants du *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec* mentionnent strictement le mot « cotisation payable relativement à un déficit actuariel ». Il en est autrement de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec. Une lecture attentive de cet article 8 démontre que le principe est :

« 8. Sous réserve de l'article 8.6, les dépenses relatives à toute dette d'une municipalité mentionnée à l'article 5 continuent d'être financées par des revenus provenant exclusivement du territoire de la municipalité ou d'une partie de celui-ci [...].»

[323] Ce principe est précisé dans le cas des régimes de retraite :

« Sont réputés constituer des dépenses relatives à une dette d'une municipalité mentionnée à l'article 5 et financées par des revenus provenant de l'ensemble du territoire de celle-ci **les montants requis** après le 31 décembre 2001, **relativement à une somme déterminée** [...] à l'égard d'un régime de retraite auquel était partie cette municipalité ou **relativement à l'amortissement** de tout déficit actuariel d'un tel régime. [...] »

[Caractères gras ajoutés]

[324] On le constate, selon l'article 8 de la Charte de la Ville de Québec il est question de « *montants requis après le 31 décembre 2001, relativement à une somme déterminée [...] à l'égard d'un régime de retraite auquel était partie cette municipalité ou relativement à l'amortissement de tout déficit actuariel d'un tel régime* ».

[325] L'article 57.7 du *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*, quoiqu'il traite de « cotisation », est néanmoins au même effet :

« **57.7.** Toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel [...] que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2002, est réputée constituer une dépense relative à une dette de l'ancienne municipalité qui a établi le régime de retraite.»

[326] Enfin, l'article 57.10 du Décret qui précise la situation après l'harmonisation des régimes de retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2005 est aussi au même effet :

« **57.10.** Toute cotisation patronale d'exercice ainsi que toute cotisation payable relativement à un déficit actuariel [...] que détermine une évaluation actuarielle du régime de retraite postérieure au 31 décembre 2001, mais antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2006, est réputée, dans le cas d'un régime établi par une ancienne municipalité et modifié par la ville au cours de cette période pour s'appliquer à l'ensemble de ses fonctionnaires ou employés ou à une catégorie de ceux-ci, constituer une dépense relative à une dette de l'agglomération.

**Toutefois**, toute cotisation visée au premier alinéa à l'égard d'un régime de retraite tel qu'il existait avant son remplacement ou sa modification est réputée constituer une dépense relative à une dette de la municipalité reconstituée ou, selon le cas, de **la municipalité centrale** »

[327] En somme, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 57.10 établit que, à défaut de constituer une dépense relative à une dette de la municipalité reconstituée, la cotisation prévue au 1<sup>er</sup> alinéa, « *à l'égard d'un régime de retraite tel qu'il existait avant son remplacement ou sa modification est réputée constituer une dépense* » de proximité de la municipalité centrale.

[328] L'intention du législateur est claire à la lecture de ces articles.

[329] La seule question qui demeure résulte de l'utilisation de l'expression les « *montants requis* » au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec : cette

expression signifie-t-elle simplement « *les cotisations* » ou peut-elle signifier « les sommes requises à titre de quote-part des dépenses d'agglomération » ?

[330] Dans la mesure où une charge comptable est une dépense qui ne requiert pas un débours, et qu'elle est inscrite dans un état financier, mais d'où résulte quand même un paiement pour la compenser, ce paiement correspond effectivement à l'expression « montants requis » du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 8 de la Charte de la ville de Québec.

[331] De façon pratique, VQ inscrit dans ses états financiers, selon les nouvelles normes comptables, le déficit actuariel global des régimes de retraite.

[332] Cette inscription est faite sous forme d'une « charge comptable » aux dépenses d'agglomération 100% amortie sur une période allant jusqu'en 2045.

[333] En exigeant de VAL le paiement d'une quote-part des dépenses d'agglomération 100% selon son potentiel fiscal, VAL se retrouve ainsi dans la situation où elle paie effectivement un « *montant requis* » « *relativement à un amortissement* » d'un déficit actuariel dont une partie est antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2002, date de la fusion des 13 villes et de la Communauté urbaine de Québec.

[334] Dans son rapport, M. Blouin écrit : « [...] *à la lumière de nos analyses et des informations fournies par la VDQ, nous estimons que des coûts relatifs au service antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ont été refacturés à la VAL par l'intermédiaire des charges d'agglomération et non seulement aux anciens territoires.* »<sup>72</sup>

[335] Il poursuit :

« [...] Cette situation est inéquitable, entre autres, pour les deux raisons suivantes :

- La VAL n'a jamais offert de régime de retraite à prestations déterminées;
- Les années de service accumulées par les participants avant la fusion n'ont aucun lien avec la VAL.

Pour ces raisons, nous avons effectué divers travaux afin d'obtenir une estimation raisonnable du montant qui a été supporté par la VAL relativement à l'effet des années de service rendu par les participants du régime antérieurement du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dans ce cas précis, nous parlons d'estimation raisonnable puisqu'il est impossible de quantifier cela d'une façon exacte à moins d'avoir maintenu une comptabilisation séparée des résultats depuis 2002 (incluant notamment cotisations, prestations et rendements).

En effet, les régimes de retraite à prestations déterminées sont des régimes collectifs qui ne sont pas analysés et suivis participant par participant. Notre

---

<sup>72</sup> Pièce P-3, préc., note 29, p. 68.

approche consiste donc à estimer pour les exercices 2008 à 2015 inclusivement, la portion de la Charge comptable qui comprend le coût relatif aux années de service rendu avant 2002, cette portion ne pouvant être imputable à la VAL. »

[336] Du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2004 (pour les 23 régimes complémentaires de retraite), de même que du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2007 (pour les 7 régimes complémentaires de retraite), les déficits actuariels dans les premiers cas et le déficit actuariel global ou initial dans le second cas, ont été compensés par des cotisations d'équilibre amorties une première fois jusqu'en 2016 et par la suite, jusqu'en 2045.

[337] Les évaluations actuarielles effectuées aux 31 décembre 2007, 31 décembre 2010 et 31 décembre 2013 démontrent un accroissement du déficit actuariel global ou initial déterminé par l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2004.

[338] Toutefois, ce n'est qu'à compter de l'année 2007 que le montant du déficit actuariel global ou initial se traduit par l'inscription aux états financiers d'une charge comptable aux dépenses, entre autres, d'agglomération 100%.

[339] Cette charge comptable ne résulte évidemment pas de débours effectués par VQ, mais constitue néanmoins une dépense que les villes liées doivent supporter et dont VQ demande le remboursement. VAL qui en a déjà assumé une partie selon son potentiel fiscal, a le droit d'être remboursée de sa réclamation de 3 205 652 \$<sup>73</sup>. En effet, elle a le droit d'être remboursée de la quote-part de la charge facturée à l'agglomération incluant l'effet d'accroissement de tous les déficits, à l'exception du déficit du 31 décembre 2014 qui sera facturé à compter de 2015, pour les services avant 2002.

#### Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite capitalisés

[340] Cette réclamation porte sur :

- Régime surcomplémentaire de retraite :
  - ✓ Ce régime verse la partie de la rente de retraite qui ne peut être versée par le régime complémentaire de retraite de base en raison des limites fiscales.
- Régime d'invalidité à long terme pour les invalides non assurés auprès d'un assureur :

---

<sup>73</sup> Selon le paragr. [164] de sa déclaration d'intervention amendée le 26 février 2018, VSAD réclame 5 170 000 \$ à ce chapitre.



- ✓ VQ pratique l'auto-assurance pour ces cas d'invalidité à long terme. Ainsi, des rentes d'invalidité, pour les cas survenus entre le 1<sup>er</sup> janvier 1992 et la date d'adhésion à une compagnie d'assurance sont à la charge de l'ex-ville de Québec.
- Régime d'assurance-vie et d'assurance maladie :
  - ✓ Les employés admissibles à une rente de retraite de VQ sont admissibles.

[341] Dans tous ces cas, il s'agit de régimes qui ne sont pas capitalisés, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'actifs mis de côté pour compenser d'éventuelles obligations. Tout comme dans le cas des régimes complémentaires de retraite, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, on présente aux états financiers ces différents régimes selon une comptabilité d'exercice comportant une charge comptable, laquelle est amortie de façon uniforme jusqu'en 2020.

[342] Dans le cas des avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite capitalisés, le nombre d'années de service n'a pas d'incidence sur les bénéfices offerts à la retraite, contrairement aux régimes complémentaires de retraite. Néanmoins, une valeur d'obligations actuarielle cumulée au fur et à mesure que l'employé rend ses services et une charge comptable pour les ASF (« avantages sociaux futurs ») est établie à chacune des années.

[343] VAL soutient que la charge comptable pour les ASF, tout comme dans le cas des régimes de retraite capitalisés, est inéquitable, étant donné qu'elle n'a jamais offert à ses employés de régime de ce type.

[344] VAL a donc établi « *une estimation raisonnable de la portion de la charge comptable pour les ASF qui vise le coût relatif aux années de service rendu avant 2002, cette portion ne pouvant lui être imputée, et ce, pour les exercices financiers 2008 à 2015* ». Le montant cumulatif imputé en trop pour les années 2008 à 2015 est de 363 205 \$<sup>74</sup> auquel VAL a droit, et ce, pour les mêmes principes et raisons énoncés précédemment.

#### Les intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011

[345] VAL réclame de VQ un montant de 409 130 \$<sup>75</sup> représentant une partie des intérêts calculés au taux annuel de 8 % qu'elle a payés sous protêt le 30 septembre 2011 (pièce P-173), alors qu'elle fut contrainte d'acquitter les parties des quotes-parts des années 2008 à 2011 qu'elle contestait et qu'elle avait retenues jusqu'à cette date.

<sup>74</sup> Selon le paragr. [167] de sa déclaration d'intervention amendée le 26 février 2018, VSAD réclame 528 000 \$ à ce chapitre.

<sup>75</sup> Selon le paragr. [170] de sa déclaration d'intervention amendée le 26 février 2018, VSAD réclame 1 553 925 \$ à ce chapitre.

[346] VQ conteste cette réclamation alléguant que VAL avait l'obligation de payer, à la date prévue, l'entièreté de la quote-part qui lui était demandée, malgré sa contestation à l'égard d'une portion de celle-ci. VQ s'appuie, entre autres, sur l'article 118.5.1 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, en vigueur le 9 janvier 2009, qui prévoit ce qui suit :

118.5.1. La contestation par une municipalité reconstituée d'une somme que lui réclame la municipalité centrale ne dispense pas la municipalité reconstituée, pendant que la contestation est pendante, de payer la somme.

À défaut de paiement dans les 90 jours de la réception d'une mise en demeure, la Commission municipale du Québec peut, à la demande de la municipalité centrale, présenter une demande pour faire déclarer la municipalité en défaut, selon la section VI de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

[347] La question n'est pas de savoir si VAL, effectuant un paiement sous protêt en retard, devait payer ou non les intérêts.

[348] Il apparaît logique que si le paiement du capital est effectué en retard et que des intérêts sont prévus dans un tel cas, ces intérêts doivent être acquittés au même moment.

[349] Cependant, si à la suite d'une analyse on constate que le montant en capital payé sous protêt n'était pas dû, il apparaît tout aussi logique que ce montant et les intérêts exigés au moment du paiement doivent être remboursés.

[350] Étant donné que, malgré qu'elle conteste cette réclamation, VQ admet tout de même le montant de 409 130 \$, ce montant devra être remboursé à VAL et portera intérêt comme toute autre réclamation.

## **5. LA DEMANDE DE DECLARATION DE MAUVAISE FOI**

[351] Les avocats de VAL et de VSAD demandent que VQ soit déclarée de mauvaise foi essentiellement pour avoir, d'un point de vue administratif, détourné l'application de l'Entente P-2 et, d'un point de vue législatif, adopté le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*, contraire à l'Entente P-2.

[352] Selon eux, tous les actes posés par les gestionnaires de VQ visant la poursuite de l'un ou l'autre de ces deux objectifs démontrent leur mauvaise foi et, en conséquence, celle de VQ.

[353] Il est clair que l'on ne peut ignorer que, selon le témoignage de M. Loranger et la lettre qu'il adresse à M<sup>me</sup> Boucher le 30 août 2006, la preuve révèle que :

« [...] »

4. Le directeur général de la ville de Québec nous annonce qu'il va nous déposer un projet d'entente pour réduire les irritants mais en précisant clairement que : « cette entente prendra fin avec le présent mandat puisque nous allons vous refusionner en 2010 [...]

[...] »

[354] De plus, M. Lortie, chef de cabinet de M<sup>me</sup> Normandeau, très présent au cours des négociations, témoigne qu' « *il n'y avait pas grand monde dans les machines gouvernementale et municipale, qui était chaud aux défusions* ». Aussi, il constate en conclusion que « *le politique faisait des rencontres qui ne se traduisaient pas dans les machines* ».

[355] Toutefois, d'autres aspects de cette délicate question doivent être pris en considération.

[356] En effet, si l'on considère que le maire d'une ville ou d'une municipalité est le premier officier et dirigeant de celle-ci, il faut par ailleurs reconnaître qu'il ne peut être au fait de tous les détails de son administration, bien que soit intimement relié à cette responsabilité le concept d'imputabilité.

[357] Dans le cas qui nous concerne, le maire Loranger est certes imputable de la décision de VAL de poursuivre en justice sa voisine, VQ. Par ailleurs, le maire Labeaume est imputable des gestes posés par son administration dans le cadre de l'application de l'Entente P-2 qu'il a signée.

[358] Ainsi, si la preuve avait démontré que la demande était mal fondée, le maire Loranger aurait dû répondre de la décision de sa ville de poursuivre VQ.

[359] Le maire Labeaume, qui a signé l'Entente P-2 au nom de VQ, entente entérinée par le conseil de celle-ci, est par ailleurs imputable de son administration qui fait fi de cette entente, d'autant plus que les gestes ici posés ne peuvent résulter que de décisions prises à un niveau supérieur de l'administration.

[360] Toutefois, « distribuer ou saupoudrer » ici des torts, quel que soit le niveau de l'administration concernée, n'aiderait aucunement les maires et officiers des villes liées à poursuivre leur travail qui essentiellement requiert de leur part un minimum d'écoute, de dialogue sincère et de franche collaboration.

[361] Cela dit, il n'est pas inutile de rappeler l'article 12 du *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec* selon lequel :

« Le maire de la municipalité centrale est le premier dirigeant de celle-ci aux fins d'agglomération autant qu'à toute autre fin. »

[362] Le maire de VQ assume donc une responsabilité de « *premier dirigeant [...] aux fins d'agglomération* ». Il lui revient donc la délicate responsabilité de maintenir cet équilibre nécessaire à la bonne administration de sa ville et celle de l'agglomération.

[363] On constate que c'est précisément ce que poursuivait M<sup>me</sup> Normandeau, alors ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, lorsqu'elle témoigne qu'elle était particulièrement préoccupée par « *l'importance de faire atterrir ces dossiers - dont celui de l'agglomération de Québec - sur des principes d'équité* ».

[364] Aucune déclaration ou conclusion de mauvaise foi ne sera prononcée à l'égard de qui que ce soit. L'important, c'est que le présent litige, qui a certes requis de la part des trois administrations municipales des efforts considérables en termes de personnel et financiers, aide les administrateurs concernés à mieux comprendre la portée de leur entente, en l'occurrence l'Entente P-2, et que ce débat et le jugement qui en découle soient, à toutes fins pratiques, source d'une meilleure collaboration. C'est probablement ce que la population de l'agglomération de Québec attend de ses élus.

## **6. LES FRAIS D'EXPERTS**

[365] VAL réclame de VQ les honoraires pour les services professionnels et les frais de la firme d'experts Deloitte qu'elle a retenue et qu'elle a assumés seule. Ces honoraires et frais, de 2013 au 26 février 2018, s'élèvent à la somme de 4 114 704,33 \$ (pièces P-85 et P-85A).

[366] Monsieur Blouin témoigne qu'il avait préalablement été mandaté par VAL pour effectuer certaines vérifications, notamment lors de l'imposition par VQ de la taxe directe aux citoyens pour les années financières 2006 et 2007.

[367] Au début de l'année 2013, VAL lui confie un mandat clair, soit d'analyser les données financières de VQ pour déterminer les montants facturés en trop par VQ et payés par VAL. Malgré qu'il considère ce mandat clair, M. Blouin reconnaît qu'il ignorait à ce moment l'ampleur du travail à effectuer.

[368] Monsieur Blouin constate très rapidement que les représentants de VQ ne veulent pas de communications directes pour fournir les informations et les précisions demandées. Il met donc en place une démarche de questions-réponses écrites dont la première liste, transmise en septembre 2014, comporte plus de 300 questions. Il y a eu par la suite au-delà d'une dizaine d'autres listes de questions-réponses.

[369] Au début du mandat, 3 professionnels de la firme Deloitte travaillaient au dossier. À l'occasion, 8 à 9 professionnels sont intervenus, faisant ainsi en sorte qu'en date de l'instruction, plus de 12 000 heures de travail avaient été effectuées.

[370] Deloitte a produit 37 factures d'honoraires pour services professionnels rendus. Chacune de ces factures comprend des frais administratifs de 7% sur le montant des honoraires, majoré de la TPS (5%) et de la TVQ (9.975%).

[371] Si on retranche du montant de 4 114 704,33 \$ les frais administratifs, la TPS et la TVQ (environ 22%), les honoraires nets s'élèvent à la somme de 3 211,030 \$ (4 114 704,33 \$ - 905 234 \$ (22%) = 3 209 470,33 \$<sup>76</sup>.

[372] Les honoraires seulement pour services professionnels s'élèvent donc à une somme approximative de 3 210 000 \$.

[373] Monsieur Blouin conclut que s'il avait eu un accès direct au personnel et aux informations de VQ, cela aurait sûrement accéléré le processus.

[374] Il ne fait aucun doute que sans l'information laborieusement recueillie et l'analyse faite par les professionnels de Deloitte, VAL n'aurait jamais été en mesure d'établir sa réclamation. Ce travail, loin d'être inutile, a d'ailleurs été reconnu par les experts de la firme Ernst & Young retenue par VQ, de même que par les représentants de VQ, dans le rapport commun des experts du 1<sup>er</sup> février 2018, lesquels reconnaissent à plusieurs égards que « *le calcul de Deloitte est correct sur la base de son analyse* » ou « *les calculs pour les scénarios (proposés) sont exacts* » ou qu'ils « *sont d'accord avec les montants utilisés pour quantifier les montants calculés* ».

[375] Bref, en ce qui concerne strictement les données recueillies et les calculs effectués à partir de celles-ci, les experts de l'une et l'autre des parties ainsi que les représentants de VQ reconnaissent l'exactitude des résultats obtenus.

[376] Bien que le montant des honoraires pour services professionnels rendus soit élevé, il n'y a aucune raison pour que ces honoraires et frais soient mitigés ou ne soient pas accordés, tels que demandés.

[377] VQ devra donc assumer le paiement des honoraires pour les services professionnels de la firme Deloitte totalisant 4 114 704,33 \$

\* \* \*

[378] Malgré que l'« *Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec* » (pièce P-2) et l'« *Entente pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de Capitale-Nationale* » (pièce P-17) soient intimement liées l'une à l'autre, on constate que la seule Entente P-2 dispose essentiellement du litige.

[379] En effet, l'Entente P-2 est un contrat civil de la nature d'une transaction qui oblige les parties signataires, comme toute autre entente de nature contractuelle.

---

<sup>76</sup> Le calcul est évidemment approximatif car le 7% des frais administratifs est ajouté au montant des honoraires nets, la TPS et la TVQ étant par la suite ajoutées.

[380] La contribution de 2 525 000 \$ aux dépenses mixtes que doivent assumer VAL et VSAD selon leur potentiel fiscal, prévue à l'Entente P-2, est le montant convenu pour l'année financière 2008 qui pourra être indexé négativement ou positivement au cours des années subséquentes.

[381] L'interprétation et l'application de l'Entente P-2 ne sont pas sujettes ou tributaires des modifications des normes comptables; l'Entente P-2 s'impose telle qu'elle est écrite aux trois villes liées.

[382] Ces conclusions à l'égard de l'Entente P-2 font en sorte que VQ ne pouvait, dans son Plan d'affaires 2009-2011 « réviser l'approche budgétaire d'agglomération et de proximité » afin d'« optimiser les imputations des dépenses mixtes qui [selon elle] doivent être inscrites à 100% à l'agglomération ».

[383] De plus, VQ devait et doit tenir compte de l'Entente P-2 lors de l'adoption d'un règlement par son comité d'agglomération. Ainsi, le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* doit être annulé et le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, quoique dérogeant à l'Entente P-2, peut subsister dans la mesure où il n'est pas applicable à VAL et VSAD tant et aussi longtemps que l'Entente P-2 s'imposera aux parties.

[384] Enfin, l'interprétation de l'article 8 de la Charte de la Ville de Québec et des articles 57.1 et suivants du *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec* confirme que les deux villes reconstituées le 1<sup>er</sup> janvier 2006, VAL et VSAD, n'ont pas à supporter les déficits actuariels des régimes de retraite établis les 31 décembre 2001 et 31 décembre 2005 pour des obligations antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

[385] Cette situation fait en sorte que les réclamations de VAL et de VSAD sont bien fondées, soit plus particulièrement en ce qui concerne VAL :

Réclamations admises par VQ<sup>77</sup>

- Revenus de subventions non imputés aux revenus d'agglomération ..... 328 000 \$
- Attribution non fondée de dépenses de proximité à l'agglomération (dépenses de la collecte des ordures) ..... 24 000 \$
- Revenus de stationnement (nets des frais) non attribués à l'agglomération ..... 201 000 \$
- Montant des affectations des activités d'investissements imputées en trop à l'agglomération (les PCI et les PTI)

<sup>77</sup> Paragr. [224] et [225] du présent jugement.

dont un montant de 1 198 \$ que le Tribunal ajoute à celui  
admis par VQ de 739 999 \$<sup>78</sup> ..... 740 198 \$

**TOTAL : ..... 1 293 198 \$**

Réclamations bien fondées

- Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes  
(l'indexation annuelle)<sup>79</sup> ..... 3 055 000 \$
- Les frais d'administration, de gestion des immeubles et  
des équipements motorisés imputés en trop à  
l'agglomération (transfert en bloc des dépenses mixtes)<sup>80</sup> .... 2 229 000 \$
- Le service de la dette imputée en trop à l'agglomération<sup>81</sup> .... 3 403 004 \$
- Les régimes de retraite capitalisés chargés en trop à  
l'agglomération<sup>82</sup> ..... 3 205 652 \$
- Avantages sociaux futurs autres que les régimes de  
retraite capitalisés<sup>83</sup> ..... 363 205 \$
- Les intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées  
de 2008 à 2011<sup>84</sup> ..... 409 130 \$

**TOTAL : ..... 12 664 991 \$**

[386] VQ admet donc devoir à VAL la somme de 1 293 198 \$ (1 292 000 \$ + 1 198 \$) et la réclamation de VAL est bien fondée jusqu'à concurrence de 12 664 991 \$, soit un montant total de 13 958 189 \$.

[387] Enfin, en ce qui concerne VSAD, rappelons que dans leur demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune, les parties admettent, entre autres, que :

« 11. La situation juridique de VAL et VSAD par rapport à Québec, eu égard à l'application des ententes P-2 et P-17 ainsi que des dispositions législatives et réglementaires alléguées à la demande de VAL est identique;

<sup>78</sup> *Id.*, paragr. [229] et [230].

<sup>79</sup> *Id.*, paragr. [260].

<sup>80</sup> *Id.*, paragr. [263].

<sup>81</sup> *Id.*, paragr. [289].

<sup>82</sup> *Id.*, paragr. [339].

<sup>83</sup> *Id.*, paragr. [344].

<sup>84</sup> *Id.*, paragr. [350].

12. Les conclusions du jugement à intervenir doivent s'appliquer à la fois à VAL et à VSAD en apportant au quantum les ajustements requis; »

[388] C'est d'ailleurs ce que suggère la pièce P-194A qui fait état des montants admis par VQ, laquelle pièce précise que la participation aux dépenses de VAL serait de 2.5% et celle de VSAD de 3.6%, établissant ainsi approximativement la réclamation de VSAD à 20 099,792 \$<sup>85</sup>.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[389] **ACCUEILLE** la *Demande et pourvoi en cassation, contrôle judiciaire et remboursement* présentée par la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette;

[390] **ANNULE** le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*, R.A.V.Q. 294 (codification);

[391] **DÉCLARE** que l'« *Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec* » intervenue le 16 janvier 2009 (pièce P-2) s'oppose au partage des dépenses mixtes en ce qui concerne la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette;

[392] **DÉCLARE** que les dépenses visées à l'« *Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec* » (pièce P-2) incluent toutes les dépenses mixtes prévues à la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*;

[393] **DÉCLARE** inopposable à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette, le *Règlement sur le partage des dépenses mixtes*, R.R.A.V.Q. c. P-1 (codification);

[394] **DONNE ACTE** à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette et à la défenderesse, Ville de Québec, de l'admission de cette dernière selon laquelle elle reconnaît devoir à Ville de L'Ancienne-Lorette la somme de 1 293 198 \$ et **ORDONNE** à la défenderesse, Ville de Québec, de payer à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette, ladite somme de 1 293 198 \$ avec intérêt légal majoré de l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.c.Q., et ce, à compter de la date de chaque paiement fait par Ville de L'Ancienne-Lorette;

[395] **CONDAMNE** la défenderesse, Ville de Québec, à payer à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette, la somme de 12 664 991 \$ avec intérêt légal majoré de l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.c.Q., et ce, à compter de la date de chaque paiement fait par Ville de L'Ancienne-Lorette;

[396] **ORDONNE** à la défenderesse, Ville de Québec, de mettre en place, pour les régimes de retraite capitalisés et les régimes d'avantages sociaux autres que les

<sup>85</sup> 
$$\frac{13\,958\,189\ \$}{X} \left. \begin{array}{l} \text{----} \rightarrow 2.5\% \\ \leftarrow \text{----} 3.6\% \end{array} \right\} X = 20\,099\,729\ \$$$



régimes de retraite capitalisés, des méthodes de taxation équitables permettant d'exclure les dépenses relatives aux dettes reliées aux années de service effectuées par les employés avant les fusions du 1<sup>er</sup> janvier 2002;

[397] **CONDAMNE** la défenderesse, Ville de Québec, aux frais de justice ainsi qu'aux frais d'expertises incluant ceux afférents à la préparation et à la rédaction des rapports d'experts, à la préparation et aux témoignages des experts à l'audience et du temps passé par les experts pour assister à l'instruction, dont les honoraires pour services professionnels de la firme Deloitte au montant de 4 114 704,33 \$;

[398] **ACCUEILLE** la déclaration d'intervention de l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures;

[399] **DÉCLARE** que l'«*Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec*» intervenue le 16 janvier 2009 (pièce P-2) s'oppose au partage des dépenses mixtes en ce qui concerne l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures;

[400] **DÉCLARE** que les dépenses visées à l'«*Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec*» (pièce P-2) incluent toutes les dépenses mixtes prévues à la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*;

[401] **DÉCLARE** inopposable à l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, le Règlement sur le partage des dépenses mixtes R.R.A.V.Q., c. P-1 (codification);

[402] **DONNE ACTE** aux parties à la présente instance, plus particulièrement à l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et à la défenderesse, Ville de Québec, de leurs admissions selon lesquelles :

« 11. La situation juridique de VAL et VSAD par rapport à Québec, eu égard à l'application des ententes P-2 et P-17 ainsi que des dispositions législatives et réglementaires alléguées à la demande de VAL est identique;

12. Les conclusions du jugement à intervenir doivent s'appliquer à la fois à VAL et à VSAD en apportant au quantum les ajustements requis; »

[403] **DONNE ACTE** à l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et à la défenderesse, Ville de Québec, de l'admission de cette dernière selon laquelle elle reconnaît devoir à Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures certains montants précisés à la pièce P-194A, montants qui toutefois doivent être ajustés selon les montants accordés à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette;

[404] Compte tenu des paragraphes 11 et 12 de la demande d'inscription pour instruction et jugement par déclaration commune et sous réserve de ce qui suit, **ACCUEILLE** les réclamations de l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures,

dans la même mesure que celles accordées à la demanderesse, Ville de L'Ancienne-Lorette, en les ajustant en fonction de son potentiel fiscal avec intérêt légal majoré de l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.c.Q., et ce, à compter de la date de chaque paiement fait par Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures;

[405] **DONNE ACTE** de la volonté et du droit de l'intervenante, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, d'instituer de nouvelles procédures pour la portion de ses quotes-parts d'agglomération totale pour les années 2016 et 2017 qu'elle ne peut réclamer par cette déclaration d'intervention;

[406] **CONDAMNE** la défenderesse, Ville de Québec, aux frais de justice.



BERNARD GODBOUT j.c.s.

Pour la demanderesse

M<sup>e</sup> Roger Pothier  
Québec

M<sup>e</sup> Christian Trépanier  
M<sup>e</sup> Dave Robitaille  
Fasken Martineau DuMoulin, casier 133

M<sup>e</sup> Marie-Hélène Savard  
Ville de L'Ancienne-Lorette

Pour la défenderesse

M<sup>e</sup> Serge Giasson  
M<sup>e</sup> Marc Desrosiers  
M<sup>e</sup> Olivier Gauthier  
M<sup>e</sup> Marie-Christine Halley  
Giasson et Associés, casier 13

Pour l'intervenante

M<sup>e</sup> Pierre Laurin  
M<sup>e</sup> Claude Jean  
Tremblay Bois Mignault LeMay, casier 4