

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-009871-184
(200-17-014410-112)

DATE : 14 septembre 2021

**FORMATION : LES HONORABLES JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.
SIMON RUEL, J.C.A.
STÉPHANE SANSAÇON, J.C.A.**

VILLE DE QUÉBEC
APPELANTE / INTIMÉE INCIDENTE – défenderesse

c.

VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE
INTIMÉE / APPELANTE INCIDENTE – demanderesse

et

VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES
INTIMÉE / APPELANTE INCIDENTE – intervenante

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE

ARRÊT

Table des matières

Le contexte	3
Le jugement entrepris.....	12
Moyens d'appel et analyse	18
Appel principal (VQ)	19
<i>Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (l'indexation annuelle)</i>	19
<i>Frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés à l'agglomération dans le cadre du processus d'optimisation par VQ des dépenses d'agglomération</i>	37
<i>Dépenses relatives au service de la dette imputées à l'agglomération</i>	46
• Les dettes antérieures (règlements d'emprunt) à la réorganisation municipale du 1 ^{er} janvier 2006	49
• Les dettes administrativement scindées (règlements d'emprunt) pour tenir compte de la décision du <i>Comité d'arbitrage</i>	51
• Les dettes qualifiées d'agglomération à 100 %	54
<i>Dépenses relatives aux régimes de retraite (capitalisées) imputées à l'agglomération</i>	64
<i>Dépenses relatives aux avantages sociaux futurs (autres que les régime de retraite) chargées à l'agglomération (les régimes surcomplémentaires de retraite et les régimes d'assurance collective (vie et maladie) et d'invalidité à long terme)</i>	75
<i>Les frais d'expertise</i>	77
Appel incident (VAL)	78
<i>La réclamation relative au service de la dette</i>	78
<i>La réclamation relative au calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes</i>	79
Appel incident (VSAD).....	81
Le dispositif	81

[1] L'appelante Ville de Québec (VQ) fait appel du jugement rendu le 19 septembre 2018 par la Cour supérieure, district de Québec (le juge Bernard Godbout), qui accueille, avec les frais de justice, les demande et pourvoi en cassation, contrôle judiciaire et remboursement présentés par l'intimée Ville de L'Ancienne-Lorette (VAL), avec l'appui de l'intimée Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (VSAD), dans la foulée de la création, le 1^{er} janvier 2006, de l'agglomération de Québec¹.

[2] À cet appel s'ajoutent les appels incidents formés par VAL et VSAD.

[3] Le jugement, dont la Cour souligne la rigueur de l'analyse et la qualité de l'écriture, et les appels, tant principal qu'incidents, soulèvent de multiples questions qu'il est inutile de chercher à résumer en quelques mots.

[4] Les parties s'entendent sur les faits à l'origine du litige, s'en remettant à cet égard au récit qu'en fait le juge de première instance, mais elles ne s'entendent pas sur la façon de présenter les questions que soulèvent les appels.

* * *

Le contexte

[5] La Cour décrit le contexte, y compris le cadre juridique, dans lequel se présente le litige en empruntant largement au méticuleux résumé des faits et de la preuve rédigé par le juge de première instance².

[6] Le 1^{er} janvier 2002 est constituée VQ qui succède alors aux droits, obligations et charges de la Communauté urbaine de Québec (« CUQ »), ainsi qu'à ceux des municipalités suivantes : Ville de Beauport, Ville de Cap-Rouge, Ville de Charlesbourg, Ville de Lac-Saint-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 2001³.

[7] Le législateur prévoit alors des règles spécifiques relativement au financement des dettes des anciennes municipalités et de certains montants relatifs aux déficits actuariels des régimes de retraite⁴.

¹ *Ville de L'Ancienne-Lorette c. Ville de Québec*, 2018 QCCS 4093 (« jugement entrepris »).

² *Id.*, paragr. 13 à 111.

³ *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.

⁴ *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ, c. C-11.5, art. 8 [*Charte de la Ville de Québec*].

[8] Dès le lendemain du scrutin référendaire sur les défusions municipales, le 21 juin 2004, le gouvernement met en place le comité de transition de l'agglomération de Québec (le *Comité de transition*), avec pour mission de participer avec les administrateurs et employés de VQ et, le cas échéant, avec les personnes élues par anticipation dans les municipalités qui seront reconstituées, « à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter la transition entre les administrations municipales successives ». Son rapport final est transmis au gouvernement du Québec le 14 décembre 2005.

[9] À compter du 1^{er} janvier 2006, les territoires de VAL et de VSAD forment, avec celui de VQ, l'agglomération de Québec⁵. Ces trois villes sont désignées « villes liées », VQ étant à l'égard de l'agglomération la « ville centrale », alors que VAL et VSAD sont les « villes reconstituées »⁶.

[10] Des règles spécifiques concernant le partage des actifs et des passifs des municipalités liées au sein de l'agglomération sont également adoptées par le législateur et décrétées par le gouvernement⁷. Les dépenses municipales, et plus particulièrement celles de la ville centrale, sont revues et réparties pour établir la quote-part de chacune des trois villes aux dépenses de l'agglomération. Trois types de dépenses sont établis : les dépenses de proximité, résultant de l'exercice d'une compétence propre à chacune des villes et que chaque ville doit assumer individuellement (par exemple, les dépenses relatives au plan d'urbanisme), les dépenses d'agglomération, résultant de l'exercice d'une compétence d'agglomération et réparties entre les trois villes selon leur potentiel fiscal respectif (par exemple, les dépenses relatives au service de police et à la sécurité incendie) et, enfin, les dépenses mixtes, résultant de l'exercice à la fois d'une compétence de proximité et d'une compétence d'agglomération⁸ (par exemple, certaines dépenses du service de l'ingénierie). La quote-part de chacune des municipalités aux dépenses faites pour le bien de l'agglomération inclut donc à la fois les dépenses d'agglomération (en totalité) et les dépenses mixtes (en partie).

[11] L'agglomération de Québec n'est pas une structure régionale dotée d'une personnalité juridique, mais la municipalité centrale dispose d'un conseil d'agglomération dont la composition et les règles de fonctionnement sont prévues par le *Décret sur l'agglomération*. Ce conseil, sur lequel les villes liées sont représentées, est un organe délibérant de VQ, distinct de son conseil municipal.

⁵ *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, c. E-20.001, art. 5 [*Loi sur l'exercice*].

⁶ *Décret 962-2005 concernant la reconstitution de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures*, (2005) 137 G.O.Q. II, 6277; *Décret 963-2005 concernant la reconstitution de la Ville de l'Ancienne-Lorette*, (2005) 137 G.O.Q. II, 6279.

⁷ *Loi sur l'exercice*, art. 135 à 147.3; *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*, (2005) 137 G.O.Q. II, 6880A, adopté le 7 décembre 2005 aux termes des articles 119 et 127 de la *Loi sur l'exercice* et ses modifications, art. 36 à 57.24 [*Décret sur l'agglomération*].

⁸ À l'époque, la partie de ces dépenses qui relève de l'agglomération est déterminée selon les critères établis par le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, Conseil d'agglomération de la Ville de Québec, R.A.V.Q. 5, adopté le 22 décembre 2005 [RAVQ 5].

[12] La *Loi sur l'exercice* énumère les matières intéressant « l'ensemble formé par les municipalités liées », soit les compétences d'agglomération (art. 19). 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).

[13] Le premier budget de l'agglomération est préparé par le *Comité de transition* (exercice financier 2006).

[14] Pour les deux premiers exercices financiers, 2006 et 2007, VQ devait financer les dépenses d'agglomération par l'imposition de taxes et de compensations aux contribuables des trois municipalités liées. La *Loi sur l'exercice* précisant que seule la municipalité centrale, à l'exclusion des autres municipalités liées, peut agir à l'égard des compétences d'agglomération, VQ impose donc une taxe d'agglomération aux citoyens de VAL et de VSAD pour ces deux exercices financiers.

[15] Dès le 11 juillet 2006, insatisfaites de la situation, VAL et VSAD intentent contre VQ un recours judiciaire contestant sous plusieurs aspects l'imposition de cette taxe. Elles reprochent à la ville centrale, d'une part, d'inclure dans le budget d'agglomération des dépenses qui ne doivent pas l'être et, d'autre part, de ne pas inclure des revenus qui devraient l'être parce que reliés à l'exercice de compétences d'agglomération. Elles demandent la nullité des règlements portant sur le partage des dépenses mixtes (RAVQ 5) et l'imposition des taxes et compensations pour l'exercice financier 2006 (RAVQ 7)⁹, de même que la nullité des comptes de taxes et de compensations transmis à leurs contribuables, et leur remboursement.

[16] Les normes comptables relatives à la présentation des états financiers changent à compter du 1^{er} janvier 2007. Dorénavant, ceux-ci devront être présentés selon une comptabilité d'exercice plutôt que selon une comptabilité de caisse. On introduit les notions de charges (charge comptable ou charge d'équilibre) et d'amortissement. Le déficit actuariel global des différents régimes de retraite y est dorénavant présenté comme une charge (soit une dépense sans débours) amortie de façon uniforme sur plusieurs années.

[17] Le 7 mai 2007, les règlements RAVQ 5 et 7 et le règlement RAVQ 27 (adopté le 20 décembre 2016) sont refondus dans le Règlement R.R.A.V.Q., Chapitre P-1 (le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, ci-après le « *Règlement sur les dépenses mixtes* »)¹⁰.

⁹ *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier de 2006*, Conseil d'agglomération de la Ville de Québec, R.A.V.Q. 7, adopté le 22 décembre 2005 [RAVQ 7].

¹⁰ *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, Conseil d'agglomération de la Ville de Québec, R.R.A.V.Q. chapitre P-1 (codification administrative à jour le 23 juin 2021).

[18] Le 25 octobre 2007, l'Assemblée nationale adopte la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*¹¹, dont la *Loi sur l'exercice*. Le législateur modifie alors le mode de financement des dépenses d'agglomération¹². À compter de l'exercice financier 2008, ces dépenses seront financées au moyen de quotes-parts imposées à chacune des trois municipalités liées¹³.

[19] L'article 14 de la loi prévoit également la mise sur pied d'un comité d'arbitrage « pour réviser la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif ainsi que les plans des réseaux artériels de voirie, d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux sur lesquels le conseil d'agglomération de la Ville de Québec a compétence » (Notes explicatives) (le *Comité d'arbitrage*). Il est composé de trois membres. L'un est désigné par les maires des municipalités reconstituées, un autre par le conseil de la municipalité centrale et le troisième par la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Le premier mandat du *Comité d'arbitrage*, défini à l'article 61 de la loi, doit être complété avant le 24 décembre 2007. Il s'agit de procéder à la révision des documents déterminant les voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération; les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale au sein du réseau d'aqueduc ou d'égout; et, enfin, les équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif.

[20] L'article 64 prévoit que l'entrée en vigueur de la loi met fin au recours judiciaire de VAL et VSAD contre VQ.

[21] Parallèlement aux travaux du *Comité d'arbitrage*, les trois mêmes membres du comité, auquel se joint M. Roger Lachance à titre de conseiller, forment un comité d'experts (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 [...] ».

[22] Le 12 mars 2008, le *Comité d'arbitrage* rend sa décision et le *Comité d'experts* produit son rapport.

[23] Dans sa décision, le *Comité d'arbitrage* révisé, en y apportant certaines modifications, la Liste des voies de circulation constituant le réseau routier artériel et la Liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif. Quant au document déterminant les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale du réseau

¹¹ L.Q. 2007, c. 10. [*Loi de 2007*].

¹² Article 19, qui modifie la *Loi sur l'exercice* pour y insérer les articles 118.2 à 118.23.

¹³ Dans la foulée de ces modifications, le conseil d'agglomération de VQ adopte, le 21 décembre 2007, le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées*, R.A.V.Q. 294, lequel prévoit les premières règles à ce sujet (le « *Règlement sur les quotes-parts* » ou « RAVQ 294 »), lequel sera ensuite modifié par les règlements R.A.V.Q. 507 (23 décembre 2009) et 599 (21 décembre 2010).

d'aqueduc ou d'égout, les membres du *Comité d'arbitrage* décident de n'y apporter aucune modification.

[24] Dans son rapport, le *Comité d'experts* rappelle tout d'abord que, à la réunion du 19 juin 2007, la ministre responsable du dossier et les trois maires des villes liées ont reconnu « qu'un règlement relatif à l'enjeu des dépenses mixtes est la clef de voûte vers un fonctionnement plus efficace et harmonieux de l'agglomération ». Les experts font ensuite diverses recommandations, le représentant désigné par les villes reconstituées y allant de deux recommandations particulières en ce qui a trait aux « dépenses mixtes ». Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin.

[25] La décision arbitrale sera publiée dans la *Gazette officielle du Québec* les 3 et 5 février 2009¹⁴, devenant ainsi exécutoire.

[26] Les conclusions des deux comités alimentent la réflexion et les discussions qui conduisent, le 16 janvier 2009, à la signature de deux ententes dont il convient de reproduire ici le texte intégral.

[27] Il s'agit de l'**Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec** :

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;

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 :

¹⁴ L'avis a été publié une première fois le 3 février 2009 (141 G.O.Q. II, 129B), mais comme il comportait une erreur, il a été publié sous forme d'*erratum* une seconde fois le 5 février 2009 (141 G.O.Q. II, 149A).

- 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^E 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

[28] Et de l'Entente pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de capitale nationale :

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^e 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

[29] Quelques jours plus tard, le 19 janvier 2009, à la suite d'une recommandation du comité exécutif de VQ, le conseil de VQ « ratifie » les deux ententes, qualifiées dans le texte de cette résolution d'« ententes de principe ». Le même jour, les conseils de VAL et de VSAD « entérinent » la première des deux ententes, l'entente tripartite.

[30] Le montant de la quote-part exigée de VAL et VSAD pour l'exercice financier 2008 se chiffrait respectivement à 11 195 168 \$ et 15 768 934 \$. À la suite des ententes du 16 janvier 2009, le montant de ces quotes-parts passe respectivement 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 VSAD¹⁵.

[31] La quote-part de chacune des municipalités liées aux dépenses de l'agglomération (excluant donc les dépenses de proximité que chaque municipalité assume individuellement) inclut la somme des dépenses d'agglomération, répartie entre elles

¹⁵ Jugement entrepris, paragr. 36, 41, 42 et 43.

selon leur potentiel fiscal respectif¹⁶, et la somme des dépenses mixtes, selon ce qu'elles ont convenu aux termes de leur entente.

[32] Le 2 septembre 2009, le comité exécutif de VQ adopte le Plan d'affaires 2009-2011 proposé par le Service des finances et dans lequel on prévoit, entre autres, au tableau des actions prioritaires : « Optimiser [d'ici la fin 2009] les imputations des dépenses mixtes qui doivent être inscrites à 100 % à l'agglomération ».

[33] Le 23 décembre 2009, le conseil d'agglomération adopte le *Règlement modifiant le Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées relativement au traitement des dépenses mixtes* (R.A.V.Q. 507). Ce règlement plafonne les dépenses mixtes de VAL et VSAD à 2 525 000 \$ pour l'exercice financier 2009, comme le prévoit l'entente tripartite, et interdit l'indexation négative de cette contribution pour l'avenir¹⁷.

[34] Un tableau tiré du rapport des experts de la firme Deloitte retenue par VAL indique que le montant de la quote-part exigée de VAL passe alors 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 à 15 673 391 \$ en 2015, soit une augmentation de 86,22 % sur une période de 7 ans¹⁸.

[35] Par ailleurs, le montant de la quote-part de VAL en 2010, soit 10 915 019 \$, est à peu près équivalent au montant demandé en 2008, avant les ententes de janvier 2009, soit 11 195 168 \$¹⁹.

[36] En ce qui concerne VSAD, le montant de la quote-part exigé en 2008, après la signature des ententes, est de 11 859 964 \$. En 2015, il passe à 24 759 558 \$, soit une augmentation de 108,6 % par rapport à 2008²⁰.

[37] Le 22 mars 2011, VAL dépose une demande introductive d'instance en lien avec les montants qui lui sont facturés en trop, selon elle, par VQ. Elle sera modifiée à neuf reprises²¹. Dans sa dernière mouture du 8 janvier 2018, la demande vise à faire déclarer inapplicables ou inopposables à son égard les règlements sur le partage des dépenses

¹⁶ Lequel est établi annuellement en fonction de la richesse foncière des municipalités. À titre d'exemple, en 2008, il était de 94,0898 % pour VQ, de 3,4570 % pour VSAD et de 2,4533 % pour VAL (jugement entrepris, paragr. 212).

¹⁷ Ce règlement sera à l'origine du litige relatif à la possibilité d'indexer négativement la contribution fixe des deux municipalités reconstituées. En effet, les articles 3.1 et suivants du nouveau règlement rendent impossible l'indexation négative de cette contribution tant pour l'exercice financier 2009 que pour ceux des années subséquentes. L'expert Blouin a conclu à la présence de variations négatives pour les années 2009 (- 15,30 %), 2015 (- 2,32 %) et 2017 (- 1,75 %) (jugement entrepris, paragr. 244).

¹⁸ Jugement entrepris, paragr. 41.

¹⁹ *Id.*, paragr. 42.

²⁰ *Id.*, paragr. 43.

²¹ Demande et pourvoi en cassation, contrôle judiciaire et remboursement modifiés (9^e fois), 8 janvier 2018.

mixtes, à annuler les règlements relatifs à l'imposition de quotes-parts aux municipalités liées, à annuler certaines résolutions d'adoption des budgets et à la détermination des quotes-parts d'agglomération pour les années 2008 à 2017, à déclarer que les dépenses mixtes prévues par l'entente tripartite du 16 janvier 2009 constituent toutes les dépenses mixtes pour les fins d'application de la *Loi sur l'exercice*, à déclarer que l'entente s'oppose à tout autre partage des dépenses mixtes, à prononcer certaines conclusions sur les méthodes de comptabilisation de certaines dépenses ainsi qu'à ordonner le remboursement à VAL par VQ de 15 217 248 \$, avec intérêt légal et indemnité additionnelle à compter de chaque date de paiement.

[38] S'estimant dans la même situation que VAL, mis à part quelques spécificités relatives au quantum de sa réclamation, VSAD intervient à l'instance. Elle modifie sa déclaration d'intervention à 10 reprises²². Dans sa dernière version datée du 26 février 2018, VSAD recherche, entre autres, le remboursement de 22 861 925 \$ pour les années 2008 à 2015 (sauf la réclamation pour l'indexation des dépenses mixtes pour la période 2008 à 2017), avec l'intérêt légal, l'indemnité additionnelle ainsi que les frais de justice à compter de chaque date de paiement.

[39] VQ produit une défense dont la dernière version est datée du 7 novembre 2017²³.

[40] Le procès se tient du 5 au 21 février 2018, ainsi que du 27 février au 2 mars 2018.

[41] Le jugement est rendu le 19 septembre 2018 et l'avis de jugement porte la date du 21 septembre 2018²⁴.

[42] La déclaration d'appel de VQ est datée du 18 octobre 2018; elle est accompagnée d'une requête pour permission d'appeler *de bene esse* datée du même jour. Une déclaration d'appel incident formulée par VSAD est datée du 26 octobre 2018 et celle de VAL est datée du même jour.

[43] Le 2 novembre 2018, une juge de la Cour accueille la requête pour permission d'appeler *de bene esse* de VQ (le jugement est rectifié le 6 novembre 2018 afin d'y corriger des erreurs matérielles).

* * *

²² Déclaration d'intervention [...] amendée (10^e fois), 26 février 2018.

²³ Défense modifiée, 7 novembre 2017.

²⁴ Plumitif, dossier n° 200-17-014410-112, entrée n° 164.

Le jugement entrepris

[44] Le litige découlant essentiellement d'une profonde divergence d'opinion entre la ville centrale et les deux villes reconstituées relativement aux montants demandés par la première à titre de quote-part pour les dépenses de l'agglomération, le juge de première instance identifie 10 questions à résoudre²⁵ :

1. Quelles sont la nature et la portée des Ententes P-2²⁶ et P-17²⁷?
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 (RAVQ 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?

[45] Le juge regroupe ensuite les questions sous trois thèmes dont il discutera dans son analyse : la nature et la portée des ententes (aux paragr. 114-154); le processus d'optimisation des dépenses d'agglomération (100 %) eu égard aux ententes (aux paragr. 155-184); et, enfin, le pouvoir réglementaire de VQ (aux paragr. 182-223).

²⁵ Jugement entrepris, paragr. 45.

²⁶ L'Entente P-2 désigne l'Entente pour améliorer le fonctionnement de l'Agglomération de Québec, signée le 16 janvier 2009 par les maires des trois municipalités liées.

²⁷ L'Entente P-17 désigne l'Entente [entre le gouvernement du Québec et la Ville de Québec] pour appuyer le rôle joué par la Ville de Québec à titre de capitale nationale, signée le 16 janvier 2009.

[46] Plus loin dans son jugement, le juge résume en quelques mots les réponses qu'il apporte aux questions qu'il avait identifiées²⁸ :

[379] [...] 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 [les questions #1 et 2]²⁹.

[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 [les questions #3 et 4]³⁰.

[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 [la question #5]³¹.

[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 [la question #6]³².

[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* » [la question #7].

[383] [...] 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 [les questions #8 et 9]³³ 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 [la question #10]³⁴.

[47] Le juge passe ensuite à l'analyse des réclamations monétaires de VAL (liste complète au paragr. 224). Il note que certaines d'entre elles font l'objet d'admissions de la part de VQ, en totalité ou en partie, avec ou sans réserve (paragr. 225-231). Le juge

²⁸ Jugement entrepris, paragr. 378-383.

²⁹ Voir également les paragr. 143-144.

³⁰ Voir également les paragr. 145-146.

³¹ Voir également le paragr. 147.

³² Voir également les paragr. 153-154.

³³ Voir également les paragr. 220-222.

³⁴ Voir également le paragr. 223.

note enfin que l'analyse des réclamations contestées est largement tributaire des réponses aux questions dont il a discuté précédemment (paragr. 232).

[48] Au terme de son analyse de la réclamation, poste par poste, il résume ainsi les montants auxquels VAL a droit³⁵ :

[...]

Réclamations admises par VQ

▪ 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) dont un montant de 1 198 \$ que le Tribunal ajoute à celui admis par VQ de 739 999 \$ ³⁶	<u>740 198 \$</u>
TOTAL :	1 293 198 \$

Réclamations bien fondées

▪ Calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (l'indexation annuelle)	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)	2 229 000 \$
▪ Le service de la dette imputée en trop à l'agglomération	3 403 004 \$
▪ Les régimes de retraite capitalisés chargés en trop à l'agglomération	3 205 652 \$
▪ Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite capitalisés	363 205 \$

³⁵ Jugement entrepris, paragr. 384-385.

³⁶ *Id.*, paragr. 227-230.

▪ Les intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011	409 130 \$
TOTAL :	12 664 991 \$

[Caractères gras dans le texte; renvois omis]

soit un montant total de 13 958 189 \$.

[49] Quant à VSAD, le juge écrit ceci³⁷ :

[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;

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 \$.

[Soulignement dans le texte; renvoi omis]

[50] Finalement, en ce qui a trait à la demande de VAL (et de VSAD) de conclure à la mauvaise foi de VQ, le juge écrit ceci³⁸ :

[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.

³⁷ *Id.*, paragr. 387-388.

³⁸ *Id.*, paragr. 364.

[51] Au chapitre des conclusions, le jugement prévoit donc ceci³⁹ :

En ce qui a trait à VAL :

[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 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^{er} 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

³⁹ *Id.*, paragr. 389-397 (VAL) et 398-405 (VSAD).

les honoraires pour services professionnels de la firme Deloitte au montant de 4 114 704,33 \$;

En ce qui a trait à VSAD :

[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;

* * *

Moyens d'appel et analyse

[52] Au moment d'aborder ce chapitre, la Cour souligne que, en novembre et décembre 2018, VQ a payé à VAL et VSAD les montants correspondant aux ajustements proposés en première instance et aux réclamations monétaires qui ne font pas l'objet du présent appel⁴⁰, incluant les intérêts et l'indemnité additionnelle calculés à compter de chacun des paiements effectués par VAL et VSAD.

[53] Une quittance partielle est signée le 15 novembre 2018 par les procureurs de VAL, dûment autorisés par celle-ci, pour la somme de 4 475 048 \$ en capital et intérêts et indemnité additionnelle en exécution partielle du jugement entrepris. Ce montant concerne les chefs de réclamation énumérés dans la pièce P-194A et tient compte d'une compensation pour le chef de réclamation « Quote-part des dépenses mixtes (Indexation) » détaillé dans les pièces D-26 et D-27. La quittance précise que certains chefs de réclamation devront être ajustés à la hausse si VQ n'obtient pas gain de cause en appel sur les chefs de réclamation « service de la dette » et « intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011 »⁴¹.

[54] Une quittance partielle modifiée est signée le 21 décembre 2018 par les procureurs de VSAD, dûment autorisés par celle-ci, pour la somme de 6 600 595 \$ en capital, intérêts et indemnité additionnelle en exécution partielle du jugement entrepris. Ce montant concerne les chefs de réclamation énumérés dans la pièce P-194A et tient compte d'une compensation pour le chef de réclamation « Quote-part des dépenses mixtes (Indexation) » détaillé dans les pièces D-26 et D-27. La quittance précise que certains chefs de réclamation devront être ajustés à la hausse si VQ n'obtient pas gain de cause en appel sur les chefs de réclamation « service de la dette » et « intérêts sur le paiement des quotes-parts contestées de 2008 à 2011 »⁴².

⁴⁰ Pour mémoire, il s'agit des Revenus de stationnement (nets des frais) non attribués à l'agglomération – admis par VQ; des Revenus de subventions non imputés aux revenus de l'agglomération – admis par VQ; du Remboursement de la TVQ reliée au pacte fiscal – rejeté par le juge de première instance, paragr. 264-269, pas d'appel ni par VAL ni par VSAD; des Dépenses de la collecte des ordures imputées à l'agglomération – admis par VQ; et, enfin, du Montant des affectations – activités d'investissement imputées en trop à l'agglomération – admis à la hauteur de 739 000 \$ par VQ, plus 1 198 \$ tel que décidé par le juge, pas d'appel par VQ sur ce point.

⁴¹ Quittance partielle, 15 novembre 2018.

⁴² Quittance partielle modifiée, 21 décembre 2018.

[55] La Cour traitera des multiples questions en litige – essentiellement les mêmes que le juge de première instance identifiait – en discutant, dans le cadre de l'appel principal, des cinq postes de réclamation toujours contestés par VQ, auxquels s'ajoute la question des frais d'expertise. Il s'agit notamment de la nature et de la portée de l'entente tripartite, de la validité des règlements adoptés par VQ à la suite de cette entente et de leur opposabilité à VAL et VSAD, de la possibilité, ou non, que l'indexation annuelle de la contribution des deux villes reconstituées aux dépenses mixtes soit négative, l'impact de la décision du *Comité d'arbitrage* sur la qualification, ou requalification, des dépenses liées aux infrastructures, équipements et activités d'intérêt collectif, et, enfin, de l'opportunité et de la validité de l'exercice d'optimisation des dépenses d'agglomération entrepris par VQ après la signature des ententes du 16 janvier 2009.

[56] La Cour traitera ensuite des deux questions soulevées par les appels incidents, l'une portant sur une possible erreur d'écriture de la part du juge au chapitre de la réclamation relative au service de la dette, l'autre sur de possibles erreurs de saisie comptable de la part de VQ au chapitre de la réclamation relative au calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes.

* * *

Appel principal (VQ)

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

[57] Cette réclamation (3 219 000 \$, pour les années 2009 à 2017, dans le cas de VAL) est fondée sur trois ajustements : l'intégration du concept d'indexation négative à la contribution aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$; le redressement des chiffres concernant le traitement comptable des résultats d'ExpoCité qui ont servi au calcul de l'indexation des dépenses des années 2009 et 2013; et, enfin, le redressement des chiffres concernant le traitement comptable du coût des propriétés vendues par VSAD qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2011 et 2012.

[58] Selon les calculs de l'expert Jean Blouin (Deloitte), les dépenses mixtes facturées à VAL auraient dû être de 12 445 000 \$ pour les années 2008 à 2017 au lieu de 15 664 000 \$, soit une différence de 3 219 000 \$. À ce sujet, le juge note que VQ a initialement reconnu que VAL devait être remboursée de 42 000 \$, pour ensuite soutenir, à la suite de la production des pièces D-26 et D-27⁴³, que le montant de son admission passait au négatif ((164 000 \$)) et devait plutôt être soustrait de la réclamation de VAL. Les pièces font état de deux corrections, l'une visant à corriger des erreurs de saisie relativement aux données de VAL pour l'indexation de la quote-part pour l'année 2014 et

⁴³ La question des pièces D-26 et D-27, produites au cours du procès par VQ, est soulevée par appel incident tant par VAL que par VSAD, celles-ci invoquant une erreur de la part du juge de première instance de les prendre en considération (paragr. 239). La Cour y reviendra.

l'autre, reliée aux données de VQ pour l'ajustement de la quote-part de l'année 2010. L'exactitude du calcul de ces deux corrections n'est pas contestée.

[59] Passant à l'analyse du premier des trois ajustements demandés par VAL, le juge rappelle que l'entente tripartite permet l'indexation négative de la contribution de 2 525 000 \$ des villes reconstituées et qu'elle a un caractère contraignant, d'où sa conclusion voulant que le *Règlement de l'agglomération sur l'imposition des quotes-parts aux municipalités liées* soit nul et le *Règlement sur le partage des dépenses mixtes* inopposable à VAL et VSAD (jugement entrepris, paragr. 390, 393 et 401).

[60] Il conclut ensuite à la nécessité, comme le demandait VAL, de corriger les chiffres relatifs au traitement comptable par VQ des résultats d'ExpoCité qui ont servi au calcul de l'indexation pour les années 2009 et 2013 (jugement entrepris, paragr. 252).

[61] Le troisième ajustement demandé par VAL concerne plus particulièrement une opération comptable de VSAD et découle de l'application de nouvelles normes comptables à compter du 1^{er} janvier 2009. À cet égard, il convient de rappeler que le juge avait conclu que l'interprétation et l'application de l'entente tripartite ne sont pas sujettes ou tributaires des modifications ou variations des normes comptables (paragr. 147). Le juge conclut donc à la nécessité, comme le demandaient les deux municipalités reconstituées, de redresser les chiffres relatifs au traitement comptable par VQ du coût des propriétés vendues par VSAD et qui ont servi au calcul de l'indexation des années 2011 et 2012 (jugement entrepris, paragr. 257).

[62] Le juge conclut donc que les ajustements demandés par VAL relativement au calcul de la quote-part des dépenses mixtes sont « justifiés et bien fondés » (paragr. 259). Prenant en considération les erreurs de saisie comptable identifiées par VQ (pièces D-26 et D-27), il réduit toutefois le montant dû à VAL de 164 000 \$, ramenant ainsi le remboursement de la quote-part des dépenses mixtes auquel VAL a droit à 3 055 000 \$ pour les années 2009 à 2017.

[63] L'appelante VQ soutient que le juge de première instance a erré en droit en annulant le *Règlement sur les quotes-parts* et en déclarant inopposable à VAL et VSAD le *Règlement sur les dépenses mixtes*. Elle plaide tout d'abord que son pouvoir réglementaire relativement à l'établissement des quotes-parts ne peut être contraint par l'entente tripartite du 16 janvier 2009, celle-ci ne pouvant avoir un tel effet juridique qui serait contraire à l'ordre public et à la *Loi sur l'exercice*. L'entente serait non contraignante, se qualifiant plutôt d'entente de nature politique. Or, une municipalité ne peut lier son pouvoir réglementaire pour l'avenir. Elle plaide ensuite que le *Règlement sur les quotes-parts* respecte les limites inhérentes à son pouvoir réglementaire et que le *Règlement sur les dépenses mixtes* est opposable aux deux municipalités reconstituées. Elle plaide enfin que les réclamations monétaires relatives à l'indexation annuelle de la quote-part et l'inclusion du coût d'acquisition des propriétés dans la notion de « dépenses » étaient mal fondées.

[64] Par conséquent, l'indexation de la contribution de VAL et VSAD aux dépenses mixtes devrait être calculée en fonction de ces deux règlements, ce qui implique que la réclamation des deux villes reconstituées à cet égard serait mal fondée, sauf en ce qui a trait aux ajustements proposés par VQ relativement à trois erreurs d'application de la formule d'indexation prévue dans le règlement.

[65] Cette question est plaidée par VSAD pour les deux intimées. Elle soutient que la conclusion du juge est correcte tant sur le plan du droit que sur celui des faits. L'entente tripartite a un effet contraignant sur les municipalités liées et, par conséquent, le *Règlement R.A.V.Q. 507*, adopté le 23 décembre 2009, ne pouvait pas modifier le *Règlement sur les quotes-parts* de façon à déroger à l'entente. Toute autre conclusion contreviendrait à une règle fondamentale de notre système juridique, soit la bonne foi dans l'exercice des droits civils.

* * *

[66] L'argument de VQ est sérieux. Toutefois, il n'emporte l'adhésion de la Cour qu'en partie et ne réussit pas à sauver les règlements attaqués. Bien que le *Règlement sur les quotes-parts* puisse représenter l'expression d'un pouvoir législatif à l'égard duquel le conseil d'agglomération ne pouvait se lier, les faits particuliers de l'affaire et les circonstances qui ont mené à la signature des ententes du 16 janvier 2009, ainsi que l'objet même de l'entente tripartite, amènent la Cour à conclure que ce règlement est nul et que le *Règlement sur les dépenses mixtes* est inopposable aux intimées parce que VQ a exercé son pouvoir de régler de mauvaise foi et de façon contraire à l'intention souhaitée par le législateur.

[67] L'arrêt de principe en matière de limitations contractuelles au pouvoir législatif des municipalités est celui rendu par la Cour suprême dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*⁴⁴. Cette affaire concernait une entreprise, Pacific National Investments, qui avait acquis des biens-fonds d'une société d'État de la Colombie-Britannique aux fins de les développer. Pacific National Investments aménage à grands frais trois de ces lots, mais comme elle s'apprête à en aménager deux autres, elle et la ville sont confrontées à une opposition des citoyens. La municipalité modifie alors la réglementation de zonage en vigueur de façon contraire aux plans d'aménagement de Pacific National Investments, qui la poursuit en retour pour inexécution contractuelle et, subsidiairement, pour enrichissement sans cause.

[68] Selon l'opinion majoritaire de la Cour suprême, rédigée par le juge LeBel, dans l'hypothèse où la ville se serait bel et bien engagée à ne pas modifier sa réglementation en matière de zonage, un tel engagement serait illégal puisqu'une municipalité ne peut lier par contrat son pouvoir de réglementation à moins qu'il n'existe « une mesure législative provinciale mettant en œuvre une politique officielle différente »⁴⁵. Une telle

⁴⁴ 2000 CSC 64 [*Pacific National Investments*].

⁴⁵ *Id.*, paragr. 57.

prohibition ne s'applique qu'à l'exercice d'un pouvoir législatif⁴⁶, notamment par une municipalité. Il s'agit là d'une règle contre l'entrave directe ou indirecte qui porte sur le pouvoir accordé à une municipalité d'adopter des actes normatifs à caractère général et impersonnel (en ce sens qu'ils s'appliquent à un nombre indéterminé de personnes) et ayant force de loi⁴⁷. Est normatif un acte ayant pour but de modifier ou établir un nouvel ordre juridique en dictant le comportement de sujets de droit⁴⁸. Ainsi, l'acte normatif diffère des décisions particulières d'application qui elles-mêmes reposent sur une norme préétablie⁴⁹.

[69] Comme le souligne le juge Kasirer (tel qu'il était alors) dans *Fraternité des policiers de Châteauguay inc. c. Ville de Mercier*⁵⁰ au nom de la Cour, bien que dans un autre cadre, soit celui de l'article 529 *C.p.c.*, « [l]a ligne de démarcation entre l'acte administratif et l'acte normatif n'est pas toujours facile à tracer », particulièrement dans le domaine municipal⁵¹. Bien que plusieurs auteurs aient tenté de tracer cette ligne, certains de ces actes se situent à la frontière entre les deux. Dans ce même arrêt, la Cour explique ce qui permet généralement de les différencier l'un de l'autre⁵² :

[79] Transposée au contentieux municipal, la distinction entre un acte administratif et un acte normatif émanant d'un conseil municipal est connue, même si elle n'est pas toujours facile à établir. Comme le rappellent les professeurs Héту et Duplessis, « le règlement est la façon pour une municipalité de mettre en application un pouvoir de nature législative qui lui a été confié par le législateur provincial »; pour cet auteur, le règlement municipal est « un acte normatif, habituellement à caractère général et impersonnel ». En tant que législation subordonnée, un règlement attaqué via un pourvoi en contrôle judiciaire serait visé par l'article 529, al. 1 (1), dans la mesure où il consacre une norme de conduite d'application générale et non une prise de décision ponctuelle. Par contraste – et encore, règle générale – une résolution municipale sera qualifiée d'acte administratif aux fins de l'article 529 *C.p.c.*, puisqu'elle « vise généralement des actes ponctuels et dont la durée dans le temps ou la portée sont souvent limitées ». Le règlement tomberait normalement dans la catégorie de la « règle de droit » au sens de l'article 529, al. 1 (1), tandis que ce ne serait pas le cas, en principe, d'une résolution – simple décision administrative – qui, en raison de son objet, est régie par l'article 529, al. 1 (2) *C.p.c.*

[Références omises]

⁴⁶ Cela ne s'applique pas au pouvoir exécutif. Voir : Peter W. Hogg, Patrick J. Monahan et Wade K. Wright, *Liability of the Crown*, 4^e éd., Toronto, Carswell, 2011, p. 324 et note infrapaginale n° 104; Voir aussi : Peter W. Hogg, Patrick J. Monahan, *Liability of the Crown*, 3^e éd., Scarborough, Carswell, 2000, p. 227-233.

⁴⁷ Patrice Garant avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2017, paragr. 4.1.1.

⁴⁸ *Fraternité des policiers de Châteauguay inc. c. Ville de Mercier*, 2017 QCCA 1251, paragr. 11 [*Fraternité des policiers*].

⁴⁹ P. Garant, *supra*, note 47, paragr. 4.1.1.

⁵⁰ *Fraternité des policiers*, *supra*, note 48, paragr. 74.

⁵¹ *Id.*, paragr. 80.

⁵² *Id.*, paragr. 79.

[70] Récemment, dans *Janssen inc. c. Ministre de la Santé et des Services sociaux*, sous la plume du juge Schragger, la Cour, qui était alors appelée à qualifier le caractère d'une décision ministérielle, résumait ainsi le droit applicable⁵³ :

[39] Généralement, l'effet et le contenu d'un texte de nature législative comportent les éléments suivants : le texte comprend une règle de conduite, il a force de loi, et s'applique à un nombre indéterminé de personnes. L'acte sera dans ce contexte de nature législative s'il établit des normes de conduite à caractère obligatoire et modifie l'ordre juridique. Comme l'explique le professeur Garant :

Le règlement est un acte normatif dans la mesure où il a pour rôle de créer des normes légales de comportement et non simplement la prise de décisions individuelles ou particulières d'application. Le règlement se distingue de ces décisions, car son objet est de créer essentiellement et de façon permanente des normes légales de comportement, d'établir un ordre juridique nouveau ou le modifier.

[40] Une norme est dite générale et impersonnelle lorsqu'elle s'applique à un nombre indéterminé de personnes, ce qui ne veut pas dire nombreux. Cela signifie plutôt qu'elle s'applique à un « ensemble de personnes visé par des termes abstraits et génériques ». Un règlement ne devrait donc pas, en principe, viser spécifiquement des personnes ou des situations individualisées.

[Références omises]

[71] En l'espèce, et bien que ce soit la *Loi sur l'exercice* qui détermine ce que sont les dépenses mixtes et les dépenses d'agglomération (articles 65 et s.), l'article 69 autorise le conseil d'agglomération à établir, par règlement, tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense faite dans l'exercice d'une compétence d'agglomération. De façon similaire, l'article 118.3 de la loi lui accorde le pouvoir de répartir tout ou partie des dépenses d'agglomération en fonction d'un autre critère que celui fondé sur le potentiel fiscal respectif des municipalités liées prévu à ce même article.

[72] Ces pouvoirs s'exercent par la voie d'un règlement plutôt que d'une résolution, ce qui laisse entendre qu'ils se qualifieraient de pouvoir normatif. Le fait que l'objet de ces pouvoirs réglementaires est d'établir des critères qui doivent par la suite être suivis afin de classer les dépenses en question appuierait cette avenue.

[73] Les intimées répondent à cela que c'est toutefois le caractère véritable de l'acte, qu'il soit appelé règlement, résolution ou autrement, qui fera qu'il relève d'un pouvoir législatif ou administratif, et non uniquement le mode décisionnel indiqué par le législateur, et que, en l'espèce, les règlements qui peuvent être adoptés en vertu de ces articles ne portent en fin de compte que sur un seul objet, soit le partage des dépenses entre les trois villes. Cet exercice est accompli par le conseil d'agglomération

⁵³ 2019 QCCA 39, paragr. 39 et 40.

(formé, il faut le rappeler, des représentants des trois villes liées⁵⁴) et par nul autre. Le conseil ne possède lui-même aucune personnalité juridique et le règlement adopté n'est susceptible de s'appliquer et de n'être opposable qu'aux seules trois municipalités formant l'agglomération.

[74] Toujours selon les intimées, à cela s'ajoute le fait que nous sommes ici loin de la situation où la mise en application de l'un ou l'autre des pouvoirs prévus à ces articles de la *Loi sur l'exercice* s'appliquerait « à un nombre indéterminé de personnes » ou encore à un « ensemble de personnes visé par des termes abstraits et génériques », facteurs additionnels à considérer lorsqu'il s'agit de déterminer si l'exercice d'un pouvoir permet de le qualifier de pouvoir législatif ou de pouvoir administratif. De plus, en adoptant un règlement prévu à l'un ou l'autre des articles 69 ou 118.3 de la *Loi sur l'exercice*, les trois villes liées, bien qu'agissant par l'intermédiaire du conseil d'agglomération, n'auraient que déterminé administrativement comment certaines de leurs dépenses communes seront réparties entre elles, et donc quelles seront leurs contributions respectives.

[75] Enfin, les pouvoirs qu'accordent ces articles ne porteraient pas sur l'une ou l'autre des compétences que la loi leur attribue et qui visent directement leurs citoyens, en ce qu'ils ne leur accordent pas le pouvoir de régir les comportements ou actions de ces citoyens, comme c'est le cas en matière de taxation ou de tarification, de nuisance ou de circulation, ou encore en matière de zonage comme dans *Pacific National Investments*⁵⁵. Si tel avait été le cas, les règlements autorisés par ces articles se seraient alors clairement qualifiés d'actes normatifs ou législatifs à l'égard desquels un conseil municipal ne peut se lier.

[76] Toutefois, et bien qu'à la base les pouvoirs conférés par les articles 69 et 118.3 de la *Loi sur l'exercice* peuvent à certains égards être qualifiés de pouvoir de nature administrative, leur objet même ne permet pas de les qualifier de façon aussi tranchée que ne le souhaitent les intimées. Il demeure en effet que le *Règlement sur les dépenses mixtes* a pour objet de mettre en place des *critères* visant à déterminer quelle partie d'une dépense mixte constitue une dépense d'agglomération. De même, le *Règlement sur les quotes-parts* a pour objet de *décréter* des quotes-parts qui répartissent la charge des dépenses d'agglomération *de manière autre* que ce qui est prévu à l'article 118.3 al. 1 de la *Loi sur l'exercice*. Ensemble, ces règlements établissent l'étendue des obligations monétaires des municipalités liées et ont vocation à s'appliquer à la conduite future ces municipalités dans le partage de leur responsabilité financière dans le cadre de l'agglomération.

[77] Bien que ces règlements n'aient pas un caractère impersonnel et qu'ils ne soient susceptibles de s'appliquer directement qu'à trois personnes morales de droit public bien identifiées (VQ, VAL et VSAD), rien n'interdit à une administration d'adopter des normes à portée particulière visant des personnes bien identifiées sans que cela ne fasse perdre

⁵⁴ Art. 4 du *Décret sur l'agglomération*.

⁵⁵ *Supra*, note 44.

à ces normes leur caractère règlementaire⁵⁶. Tel est le cas de l'espèce : le fait que les règlements attaqués ne s'appliquent qu'à quelques personnes résulte uniquement de la nature même de l'agglomération.

[78] Cela dit, même si on doit ainsi conclure que ce pouvoir est de nature législative et que les trois villes ne pouvaient se lier de cette façon, l'appel portant sur la validité du *Règlement sur les quotes-parts* et l'opposabilité du *Règlement sur les dépenses mixtes* doit tout de même être rejeté puisque le pouvoir conféré par la loi a été exercé par VQ de façon déraisonnable et donc, illégalement⁵⁷.

[79] En effet, la preuve non contredite montre que l'objectif visé par le gouvernement lors de la présentation à l'Assemblée nationale en 2007 des amendements à la *Loi sur l'exercice* touchant spécifiquement l'agglomération de Québec était essentiellement de pallier les difficultés alors vécues par les trois villes liées en ce qui a trait au partage de certaines de leurs dépenses communes. La *Loi sur l'exercice*, telle qu'elle avait été adoptée deux ans plus tôt, prévoyait que VQ financerait les dépenses d'agglomération par l'imposition de taxes et de compensations directement aux contribuables des trois municipalités liées. VQ avait alors imposé une taxe d'agglomération aux citoyens de VAL et de VSAD pour les deux premiers exercices financiers de 2006 et 2007, ce qui avait amené ces deux municipalités à tenter dès juillet 2006 un recours judiciaire visant à contester sous plusieurs aspects l'imposition de cette taxe d'agglomération.

[80] Le ministère des Affaires municipales était alors bien au fait des difficultés que vivaient les parties. Dès l'automne 2007, le gouvernement proposait des modifications à la *Loi sur l'exercice* qui seront adoptées le 25 octobre 2007⁵⁸. En ce qui concerne l'agglomération de Québec, la *Loi de 2007* prévoyait qu'à compter de l'exercice financier 2008, le mode de financement des dépenses d'agglomération ne serait plus une taxe imposée par VQ. Chacune des villes liées serait plutôt redevable d'une quote-part déterminée par le conseil d'agglomération⁵⁹. C'est d'ailleurs dans la foulée de ces modifications législatives que le conseil d'agglomération de VQ adoptait, le 21 décembre 2007, la première mouture du *Règlement sur les quotes-parts*⁶⁰. Ce ne serait donc plus VQ qui, unilatéralement, décréterait le montant de la taxe devant servir à financer les dépenses d'agglomération. Puisque le mode de répartition des quotes-parts serait dorénavant déterminé par le conseil d'agglomération composée de représentants des

⁵⁶ René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, vol. 2, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 405.

⁵⁷ La Cour ne revient pas sur l'argument de VQ relatif à l'épuisement des recours (en l'occurrence, un recours à la Commission municipale du Québec aux termes de l'article 115 de la *Loi sur l'exercice*). Le juge de première instance en traite aux paragr. 189-196. La Cour n'y voit pas matière à intervention.

⁵⁸ Voir *supra*, note 11.

⁵⁹ Article 19, qui modifie la *Loi sur l'exercice* pour y insérer les articles 118.2 et suivants.

⁶⁰ R.A.V.Q. 294.

trois villes liées, il s'ensuivait que celles-ci devaient alors s'engager dans des négociations afin d'en arriver, si possible, à une entente⁶¹.

[81] Tout n'était toutefois pas réglé par cette série d'amendements législatifs. Le ministère est conscient que la nouvelle méthode de partage ne règle pas une partie importante du litige qui oppose les trois villes au sujet de la répartition des dépenses communes. C'est ainsi qu'à la suite d'échanges avec les représentants de ces villes et afin de les inciter à arriver à un consensus sur cette question, le ministère prévoit, à même la *Loi de 2007*, la création d'un Comité d'arbitrage qui, on l'a vu précédemment, aura pour mandat de trancher certaines des difficultés qui persistent, soit la détermination des voies de circulation qui constituent le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération ainsi que la classification des conduites d'aqueduc ou d'égout, de certains équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif.

[82] De plus, puisque le recours intenté par VAL et VSAD était perçu comme un irritant potentiel susceptible de nuire aux négociations avec VQ, la *Loi de 2007* y mettait fin (article 64). Interrogée par l'avocat de VAL au sujet de la raison d'être des démarches du ministère, et plus particulièrement de l'inclusion dans la loi d'une disposition mettant fin au recours judiciaire, la ministre explique :

Q. Pour quelle raison vous avez mis ça dans le projet de loi?

R. Bien, nous, c'était... ça nous semblait évident que si on arrivait à une entente globale qu'on souhaitait finale, on ne voulait pas se retrouver avec une cause devant le Tribunal. Ça fait que l'ensemble des parties qui ont signé l'entente était d'accord avec ça. C'est le principe sur lequel on s'est entendu. On s'entend, mais les villes... la Ville de L'Ancienne-Lorette a dit : «Bien, parfait, on a une entente, on a un deal qui nous satisfait, alors on met de côté notre... en fait, notre recours, le recours qui a été déposé devant le Tribunal.» Quand je vous dis que ça forme un tout, là, et puis on l'a mis dans la loi, là, ce n'est pas... il n'y a rien qui est fait au hasard lorsqu'on dépose des lois.

Q. Hum hum.

R. Dans ce cas-ci, on l'a... on a pris soin de le mettre dans la loi pour s'assurer que le message soit clair pour l'ensemble des parties qui ont signé l'entente et pour le futur également.

[...]

Ça fait que l'objectif c'était, je le répète, c'était de faire... de bien faire atterrir les choses et que tout fonctionne de la façon la plus optimale possible sur des principes d'équité à l'endroit de l'ensemble des contribuables de l'agglomération qui était visée.

⁶¹ Bien que l'attribution des voix accordées par le *Décret sur l'agglomération* fasse pencher le poids du vote en faveur de VQ (art. 8 et s.).

[83] C'est aussi dans ce but d'amener les trois villes à s'entendre que, de concert avec celles-ci, la ministre forme en parallèle un *Comité d'experts* composé des mêmes trois membres que ceux nommés sur le *Comité d'arbitrage*, auxquels s'est joint un conseiller d'expérience. Tel que le rapport du comité l'expose, le mandat qui lui est confié avait préalablement été « convenu entre la Ministre et les maires des municipalités liées » et avait comme objectif « 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 [...] ». On y rappelle qu'à la réunion du 19 juin 2007, la ministre et les maires des trois villes *liées* avaient reconnu « qu'un règlement relatif à l'enjeu des dépenses mixtes [était] la clef de voûte vers un fonctionnement plus efficace et harmonieux de l'agglomération ».

[84] Le rapport fait ensuite état du nœud de ce qui oppose les parties à l'égard du partage des dépenses mixtes : alors que VQ propose de raffiner les méthodes de partage afin d'isoler, dans chacune des dépenses mixtes, la part relevant de l'agglomération, VAL et VSAD proposent de leur côté « une approche plus contraignante qui a de réelles chances de succès », soit « éliminer les dépenses mixtes et établir une quote-part annuelle [pour chacune de VAL et de VSAD] en fonction d'un montant fixe et prévisible déterminé à partir du vécu de l'ex-Communauté urbaine de Québec en fonction des analyses financières de l'exercice budgétaire 2007 et des résultats du comité d'arbitrage ».

[85] Les conclusions des deux comités stimulent la réflexion des parties. Leurs discussions, auxquelles le bureau de la ministre participe activement, les conduisent finalement à la signature, le 16 janvier 2009, de deux ententes liées l'une à l'autre. Dans la première, les trois villes prennent acte des décisions du *Comité d'arbitrage* et expriment leur accord à ce qu'elles soient mises en vigueur. Et, surtout, elles s'entendent sur un mode annuel fixe et prévisible de répartition des dépenses mixtes, rejetant ainsi l'approche initialement mise de l'avant par VQ et retenant plutôt celle proposée par les deux villes reconstituées. À compter de 2008, la contribution annuelle de VAL et VSAD pour les dépenses mixtes serait donc de 2 525 000 \$, indexée annuellement, et répartie entre elles selon leur potentiel fiscal respectif.

[86] L'entente est signée par les maires des trois villes et ratifiée ou entérinée trois jours plus tard par le conseil de chacune d'elles.

[87] Tel qu'il apparaît de l'entente elle-même, celle-ci allait dans le même sens que les efforts du gouvernement, tant sur le plan législatif que politique, pour amener les trois municipalités à s'entendre à long terme sur une solution globale à leurs difficultés tant politiques que judiciaires. Cet objectif, qui était bien connu des villes et de leurs dirigeants, est repris en partie dans le préambule de l'entente tripartite :

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;

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;

[88] On ne peut ignorer le fait que toute la question des fusions et défusions municipales en était une qui, bien qu'elle se soit d'abord traduite par l'adoption de lois, n'était pas décharnée de son élément politique visant à assurer une transition sans heurts, d'où la participation active du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (ci-après le « ministère des Affaires municipales ») et du gouvernement dans la recherche de solutions aux problèmes que vivaient les trois villes liées au lendemain de la reconstitution de VAL et de VSAD et de la création de l'agglomération de Québec.

[89] Comme la preuve retenue par le juge de première instance permet de constater, les ententes du 16 janvier 2009 se situaient au cœur de cette recherche de solution dont l'objectif ne portait pas sur le partage de leurs compétences respectives, mais bien sur celui du partage administratif de leurs coûts dans le but de permettre un fonctionnement plus efficace et plus harmonieux de l'agglomération.

[90] L'entente tripartite se terminait par la mention suivante : « Les signataires reconnaissent que le tout est sous réserve des décisions des autorités intéressées ». Ce n'est toutefois pas le ministère ni le gouvernement qui fera obstacle à l'entente, bien au contraire puisque, le même jour, le gouvernement et VQ signent une entente par laquelle le premier s'engage à verser à la seconde 7 M \$ pour l'année 2008 et 12 M \$ pour chacune des années subséquentes en compensation pour les sommes que VQ soutenait perdre en signant la première entente (environ 6 700 000 \$ annuellement)⁶².

⁶² Dix ans plus tard, au moment du procès, le gouvernement versait toujours cette contribution annuelle à VQ. C'est donc, depuis la signature des deux ententes, plus de 115 M \$, dont 70 M \$ pour les seules dépenses mixtes, qu'a reçus VQ (jugement entrepris, paragr. 151). Bien que la deuxième entente ne réfère pas à la première et qu'elle énonce même des justifications étrangères aux questions qui intéressaient alors les parties, la conclusion du juge de première instance voulant que sa seule raison d'être fût la signature de l'entente tripartite, et donc que les deux ententes étaient intimement liées, n'est pas remise en question en appel.

[91] La correspondance entre la ministre Normandeau et le maire de VQ, qu'expose le juge de première instance, résume bien non seulement la teneur et la portée des deux ententes, mais aussi l'ampleur de la participation du gouvernement et l'objectif qui était alors visé :

[77] Une lettre que M^{me} 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^{me} 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 pourraient 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^{ième} 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^{me} 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^{me} 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* ».

[92] Ainsi, depuis le jour un, la volonté du gouvernement était que les parties s'assoient à une même table pour en arriver à une entente qui ne porterait que sur le partage entre elles des dépenses communes rattachées à l'exercice de certaines des compétences. Jamais il n'a été question d'inciter les trois villes liées à exercer d'une façon différente de celle prévue dans la *Loi sur l'exercice* leur compétence portant sur l'une ou l'autre des matières mentionnées au chapitre II de cette loi ou des objets indiqués à son chapitre III. L'objet de l'entente souhaitée se limitait au partage entre elles de certaines dépenses, aspect purement financier qui ne concernait qu'elles seules. Or, non seulement les trois villes ont-elles réussi à s'entendre sur les modalités du partage de ces dépenses à long terme, mais également VQ reçoit-elle depuis lors pleine compensation, et même considérablement plus, pour les montants qu'elle-même avait établis et auxquels elle renonçait.

[93] Le juge de première instance estime ainsi que, dans ce contexte particulier, l'entente liait les trois villes et VQ, par le biais de son conseil d'agglomération, se devait de la respecter, ce qu'elle n'a pas fait. Non seulement a-t-elle maintenu son *Règlement sur les quotes-parts*, mais elle l'a modifié par le *Règlement R.A.V.Q. 507* de façon à y incorporer des nouvelles règles, dont celles interdisant l'indexation négative des quotes-parts relatives aux dépenses mixtes des villes reconstituées, rendant ainsi impossible le respect de l'entente malgré l'affirmation qu'il comporte exprimant son intention de la respecter⁶³.

[94] En ce qui a trait au Plan d'affaires 2009-2011 adopté en septembre 2009 et au processus d'optimisation des dépenses d'agglomération qui en a découlé, ils ont eu comme conséquence directe et immédiate, comme le juge l'explique, d'accroître le montant des dépenses d'agglomération partageables, contrevenant ainsi à l'entente tripartite.

⁶³ Un avis de motion avait été donné le 8 décembre 2009 qu'à une prochaine séance de ce conseil serait présenté pour adoption un règlement modifiant le *Règlement sur les quotes-parts* « afin d'intégrer les règles de fonctionnement relatives au partage des dépenses mixtes découlant de l'entente intervenue entre les municipalités liées à ce sujet en janvier 2009 ». Le 23 décembre suivant, le conseil d'agglomération adopte le *Règlement R.A.V.Q. 507*. La note explicative qui l'accompagne réitère cette intention d'y intégrer les règles convenues dans l'entente du 16 janvier 2009.

[95] Dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*⁶⁴, la Cour suprême écrit que les décisions et les règlements d'une municipalité peuvent être révisés de deux façons :

[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 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.

[96] Dans le cas où, comme en l'espèce, les règlements attaqués le sont pour le motif qu'ils seraient déraisonnables, l'analyse se fait en considérant le processus suivi et en vérifiant si le résultat s'inscrit dans l'éventail des issues raisonnables possibles, compte tenu du régime législatif applicable et des facteurs contextuels pertinents entourant l'exercice du pouvoir⁶⁵.

[97] En ce qui a trait à ces issues possibles, puisque les organismes de réglementation, dont les municipalités, ne peuvent exercer que les pouvoirs législatifs qui leur ont été délégués, et puisque leur pouvoir discrétionnaire n'est pas sans limites, l'examen pourra dans certains cas mener à la conclusion que le pouvoir a été exercé illégalement, puisque de façon déraisonnable⁶⁶ :

[15] [...] La primauté du droit exige que le contrôle judiciaire de la législation déléguée s'assure que celle-ci est bien conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée. Il faut présumer que le législateur qui délègue un pouvoir s'attend à ce que celui-ci soit exercé de manière raisonnable. Il a été reconnu dans de nombreux cas que les tribunaux peuvent réviser le contenu des règlements municipaux afin d'assurer l'exercice légitime du pouvoir conféré aux conseils municipaux et à d'autres organismes de réglementation.

[Renvois omis]

⁶⁴ 2012 CSC 2 [*Catalyst Paper*].

⁶⁵ *Id.*, paragr. 13.

⁶⁶ *Id.*, paragr. 15. Voir au même effet : *Immeubles Port Louis Itée c. Corporation municipale du Village de Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S. 326, p. 349; *Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83 (B.R. Qc); *Dollard-des-Ormeaux (Corporation municipale) c. Amusements Pinocchio Inc.*, [1994] R.J.Q. 895, p. 898 (C.A.); *Veilleux c. Pièces d'autos Rich Drouin inc.*, 1999 CanLII 13805 (C.A. Qc).

[98] VQ soutient que le *Règlement sur les quotes-parts*, tel que modifié notamment par les *Règlements R.A.V.Q. 507* et *599*, respecte les limites inhérentes de son pouvoir réglementaire et que les règles qui y sont prévues concernant la répartition des dépenses mixtes se situent dans l'éventail des issues raisonnables possibles en regard des différents facteurs sociaux, économiques et politiques dont le conseil d'agglomération pouvait légitimement tenir compte. Toujours selon elle, le juge de première instance n'aurait pas appliqué correctement la norme de contrôle appropriée et aurait erré en droit puisque, plutôt que d'évaluer le caractère raisonnable du règlement en regard de la nature du pouvoir réglementaire en cause et de l'ensemble des considérations d'ordre social, économique et politique dont pouvait tenir compte le conseil d'agglomération, il se serait ni plus ni moins substitué à ce dernier en décidant que les ententes du 16 janvier 2009 constituaient essentiellement le seul facteur dont il devait tenir compte.

[99] L'exercice du pouvoir d'adopter le *Règlement R.A.V.Q. 507* (et d'ainsi amender le *Règlement sur les quotes-parts*), tout comme celui de maintenir le *Règlement sur les dépenses mixtes* comme VQ l'a fait, découlait des articles 69 et 118.3 de la *Loi sur l'exercice*. Ainsi, en d'autres circonstances que les présentes, l'approche voulant que la déférence soit généralement de mise, comme l'exposait la Cour suprême dans l'arrêt *Catalyst Paper*⁶⁷, aurait été appliquée sans embûches :

[19] [...] la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques. » Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

[100] Cela dit, et comme le souligne la Cour suprême, la révision d'un règlement municipal ne se fait pas en vase clos, mais bien en tenant compte du contexte dans lequel il a été adopté, ce qui inclut en première ligne son contexte législatif. Le caractère raisonnable de la décision s'apprécie donc dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents.

⁶⁷ *Id.*, paragr. 19.

[101] L'analyse est donc essentiellement contextuelle⁶⁸.

[102] En l'espèce, même en tenant compte du large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée, le *Règlement sur les quotes-parts* doit être annulé comme étant déraisonnable puisqu'il est injuste envers VAL et VSAD (et leurs citoyens) et injustifiable compte tenu du contexte.

[103] Dans l'arrêt *Catalyst Paper*, la Cour suprême reprend les propos du juge en chef Lord Russell dans *Kruse c. Johnson* afin de rappeler ce que peuvent être les « indicateurs généraux de ce qui est déraisonnable dans le contexte des règlements municipaux »⁶⁹ :

[traduction] [...] les cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu'il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson* [...], je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires* ». C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges.

[Renvois omis; soulignement dans le texte original]

[104] Dans le cas présent, le *Règlement sur les quotes-parts*, de même que le *Règlement sur les dépenses mixtes*, pourvu qu'on veuille rendre ce dernier opposable à VAL et VSAD, sont déraisonnables puisque VQ les a modifiés ou maintenus dans le but à la fois d'imposer aux villes reconstituées des critères et des règles qui les amèneraient à lui verser des sommes considérables en violation de l'entente tripartite, alors qu'elle savait que, en vertu de la seconde entente qui est intrinsèquement liée à la première, elle touchait des millions de dollars versés par le gouvernement, précisément à titre d'indemnité pour ses concessions faites dans l'entente tripartite.

⁶⁸ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, paragr. 64 [Dunsmuir]; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, paragr. 59.

⁶⁹ *Catalyst Paper, supra*, note 64, paragr. 21.

[105] Ainsi, ce n'est pas seulement parce que les règlements précités contreviennent à la lettre et à l'esprit de l'entente tripartite du 16 janvier 2009 qu'ils sont déraisonnables, mais aussi parce qu'il découle du contexte factuel et législatif précité que VQ a agi dans le but bien clair de se prévaloir à la fois du pouvoir qui lui était conféré par la loi et de l'entente afin de toucher le bénéfice qui en découle, sans respecter ce pour quoi la seconde entente, celle la liant au gouvernement du Québec, avait été conclue.

[106] En d'autres mots, VQ a adopté et maintenu les règlements attaqués dans le but d'avoir, comme le veut une vieille expression française, le beurre et l'argent du beurre. Rappelons d'ailleurs que les notes explicatives du *Règlement R.A.V.Q. 507* indiquent (erronément) que celui-ci est adopté « *afin d'intégrer les règles de fonctionnement relatives au partage des dépenses mixtes découlant de l'entente intervenue entre les municipalités liées à ce sujet en janvier 2009* ».

[107] Les agissements de VQ, dans le contexte de la présente affaire, étaient certainement déraisonnables au sens des arrêts *Dunsmuir*⁷⁰ et *Vavilov*⁷¹.

[108] Il ne nous est donc pas possible de conclure que le législateur a voulu accorder à VQ, par l'intermédiaire de son conseil d'agglomération, le pouvoir d'adopter ou de maintenir les règlements attaqués.

[109] Le moyen d'appel portant sur ce motif de nullité et d'inopposabilité de ces règlements est donc rejeté.

[110] Le juge a conclu que l'entente et le *Règlement sur les dépenses mixtes* sont conciliables. Rien n'empêchait VQ de tenir une comptabilité qui prendrait en compte l'application des dispositions de ce règlement, tout en respectant la contribution contractuellement convenue de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$ indexée annuellement.

[111] En d'autres termes, conclut le juge, rien n'empêchait que le *Règlement sur les dépenses mixtes* puisse être appliqué avec les « adaptations nécessaires » découlant de l'entente tripartite.

[112] Le conseil d'agglomération pouvait donc, par règlement, prévoir que tout ou partie des dépenses d'agglomération seraient réparties en fonction d'un autre critère ou qu'une municipalité liée ne contribuerait pas au paiement d'une partie de ces dépenses, tel que l'article 118.3 de la *Loi sur l'exercice* le permet. VQ a délibérément choisi de ne pas le faire et d'ainsi contrevir à l'entente la liant aux deux municipalités reconstituées. 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 dans

⁷⁰ *Dunsmuir*, supra, note 68.

⁷¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov].

l'entente tripartite à la suite du transfert d'une partie de certaines dépenses mixtes aux dépenses d'agglomération 100 %, ce qu'elle n'a pas fait.

[113] En ce qui a trait à la réclamation de VAL au chapitre du calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes (intégration du concept de l'indexation négative, le redressement des chiffres relatifs au traitement comptable des résultats d'ExpoCité et le redressement des chiffres concernant le traitement comptable des coûts des propriétés vendues par VSAD), le juge de première instance a donc eu raison de dire qu'elle était justifiée et bien fondée, s'élevant à 3 055 000 \$⁷², sujet au sort qui sera réservé à l'appel incident en ce qui a trait aux pièces D-26 et D-27.

* * *

Frais d'administration, de gestion des immeubles et des équipements motorisés imputés à l'agglomération dans le cadre du processus d'optimisation par VQ des dépenses d'agglomération

[114] Au cours de l'année 2009, la Direction du Service des finances de VQ entreprend, dans le cadre de la mise en application de son Plan d'affaires 2009-2011, de requalifier les dépenses de la gestion immobilière, des équipements motorisés et des technologies de l'information, jusque-là toutes considérées être des dépenses mixtes, en prévision de la préparation du budget 2010. Le but de l'exercice est d'identifier, à même ces dépenses mixtes, la portion agglomération et la portion proximité. Pour ce faire, 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 et les rattacher à une activité d'agglomération, elle les transfère alors dans le compte des dépenses d'agglomération 100 %. Ce n'est que lorsqu'elle est incapable d'identifier la partie d'une telle dépense relevant spécifiquement d'une compétence d'agglomération qu'elle considère qu'il s'agit réellement d'une dépense mixte.

[115] De cette démarche a résulté une réduction importante des dépenses qualifiées par VQ de dépenses mixtes, lesquelles étaient jusqu'alors sujettes au partage prévu dans le *Règlement sur les dépenses mixtes*, et un accroissement équivalent des dépenses qualifiées de dépenses d'arrondissement 100 %, réparties entre les trois villes selon leur potentiel fiscal respectif, avec comme résultat un accroissement important des montants facturés à VSAD et à VAL.

[116] Les intimées ont soutenu, en première instance, que l'exercice fait par VQ était contraire à la loi et que les dépenses en question demeuraient, malgré leur requalification, des dépenses mixtes. Subsidiairement, elles ont proposé que cette requalification des dépenses ne leur était pas opposable vu les ententes du 16 janvier 2009 et l'article 3.1 du *Règlement sur les quotes-parts* fixant à 2 525 000 \$ le plafond de leur contribution aux dépenses mixtes.

⁷² Jugement entrepris, paragr. 258-260.

[117] VAL affirmait avoir droit en conséquence à un remboursement de 2 229 000 \$ pour les montants versés en trop à VQ de 2010 à 2015 inclusivement⁷³.

[118] Le juge de première instance a donné raison aux deux municipalités reconstituées. À son avis, en transférant la portion « agglomération » d'une dépense mixte aux dépenses d'agglomération, VQ contrevenait aux articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice*. Il convient de reproduire *in extenso* son raisonnement :

[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 :

« Le conseil d'agglomération établit, par un règlement assujetti 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.

⁷³ Pour VSAD, le montant réclamé à ce chapitre s'élève à 3 243 000 \$.

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

[Soulignement ajouté]

[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 assujettie 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*.

[119] L'appelante soutient que ce raisonnement est erroné et que le juge a eu tort d'assimiler, par exemple, l'ensemble des activités d'une même unité administrative à un seul et même acte afin de qualifier globalement de « mixtes » l'ensemble des dépenses qui en découlent. Les dépenses ne sont pas que mixtes, soutient VQ. Il arrive que des actions de ces unités administratives soient menées exclusivement dans l'exercice d'une compétence d'agglomération, d'où la volonté de la ville centrale d'optimiser la qualification de certaines dépenses qui sont en réalité des dépenses d'agglomération à 100 %, mais qui, jusqu'alors, étaient considérées comme des dépenses mixtes.

[120] Le juge aurait donc erré en concluant « de manière globale » que toutes les dépenses des unités administratives étaient des dépenses mixtes, assimilant « l'ensemble de leurs activités » à un seul acte. Il faudrait plutôt analyser chaque dépense, la tâche de chaque employé ou l'utilisation de chaque bien pour décider si la dépense résulte de l'exercice d'une compétence d'agglomération, de proximité ou des deux à la fois. Conclure autrement serait, selon VQ, la condamner à l'immobilisme administratif, c'est-à-dire l'obliger à garder figées dans le temps (en 2009) sa structure administrative et ses méthodes d'identification des dépenses dans le seul but d'éviter qu'une dépense autrefois considérée mixte puisse être qualifiée autrement.

[121] Les principes applicables en pareille matière sont depuis longtemps connus : les termes d'une loi doivent être lus selon leur sens ordinaire et grammatical, en fonction du contexte de l'ensemble de la loi, de l'économie de celle-ci et de son objet⁷⁴. Il convient donc de s'attarder au régime des dépenses mixtes décrit dans la *Loi sur l'exercice*.

[122] L'appelante ne convainc pas la Cour que le raisonnement du juge de première instance est erroné. L'exercice d'« optimisation des dépenses d'agglomération 100 % » qu'elle a mené n'est rien d'autre, comme le juge le souligne⁷⁵, qu'une inversion du processus d'analyse prévu aux articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice*.

[123] La thèse mise de l'avant par VQ peut être présentée de la façon suivante : si une dépense peut être divisée précisément entre compétence d'agglomération et compétence de proximité, elle n'est pas une « dépense mixte ». À l'inverse, il s'agira d'une dépense mixte si aucun outil⁷⁶ ne permet de partager la dépense entre l'exercice d'une compétence d'agglomération et l'exercice d'une compétence de proximité. Ce n'est que si la dépense ne peut pas être ainsi clairement attribuée à l'agglomération ou à une des villes que VQ continuera à la qualifier de dépense mixte et la partagera entre agglomération et proximité en utilisant le ratio prévu dans le *Règlement sur les dépenses mixtes*.

[124] Or, cette thèse s'appuie, du moins en partie, sur la prémisse erronée voulant qu'une dépense mixte soit, par définition, une dépense qui ne peut pas être directement identifiée comme étant une dépense d'agglomération ou de proximité à 100 %. Cette prémisse est erronée puisque la « dépense mixte » définie dans la *Loi sur l'exercice* n'est pas une catégorie résiduaire de dépenses. L'identification d'une « dépense mixte », comme le juge de première instance en a décidé, doit s'effectuer conformément à la

⁷⁴ *R. c. T.J.M.*, 2021 CSC 6, paragr. 10.

⁷⁵ Jugement entrepris, paragr. 175.

⁷⁶ Comme, par exemple, une soumission détaillée d'un entrepreneur, un relevé des tâches ou des heures travaillées par un employé au profit de l'agglomération et celles travaillées au profit de l'une ou l'autre des villes liées, ou encore un relevé du kilométrage fait par un camion selon que celui-ci est utilisé afin d'accomplir des tâches d'agglomération ou des tâches de proximité, afin de répartir entre l'agglomération et les villes reconstituées la dépréciation de ce camion, le coût de son essence, le salaire du mécanicien chargé de son entretien, etc.

démarche décrite par les articles 57 ou 68 de la *Loi sur l'exercice*, selon la situation en cause.

[125] La première erreur que commet VQ est d'assimiler le terme « acte » prévu à l'article 57 à chacune des tâches, activités ou actions posées ou réalisées par un entrepreneur, par un employé ou par un équipement. L'« acte » dont traite l'article 57 est celui qui est accompli par « l'organe délibérant que détermine l'article 18 » de cette loi (c'est-à-dire le conseil d'agglomération ou le comité exécutif de la municipalité centrale (VQ), selon le cas), soit donc la résolution, le règlement ou le contrat qui en découle. L'acte en question est l'acte juridique alors posé et duquel résulte la dépense (le cas échéant). Si cet acte relève de l'exercice à la fois d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité, et si une dépense en découle, celle-ci sera qualifiée de dépense mixte assujettie au *Règlement sur les dépenses mixtes*.

[126] Ainsi, si le conseil d'agglomération octroie un contrat à un entrepreneur afin de remplacer un trottoir qui fait partie du réseau artériel à l'échelle de l'agglomération et qui se prolonge sur une partie du réseau local d'une municipalité reconstituée, ou encore un contrat pour la réfection de quatre rues, dont trois sont de compétence de proximité et une de compétence d'agglomération (une rue du réseau artériel), la dépense qui découlera de l'exécution du contrat, laquelle sera alors encourue à la fois dans l'exercice d'une compétence d'agglomération et celui d'une compétence locale, sera mixte, et ce, même si le contrat permet de répartir, selon les rues ou bouts de rues concernés, les dépenses qui bénéficient à l'agglomération de celles qui bénéficient à la ville reconstituée.

[127] L'appelante lit tout aussi erronément l'article 68. Alors que l'article 57 s'attarde à la dépense qui découle d'un « acte » relevant de la compétence du conseil d'agglomération, l'article 68 traite des dépenses relatives à un bien qui appartient à VQ et que celle-ci utilise à la fois dans l'exercice de ses propres compétences de proximité et des compétences d'agglomération, de même que des dépenses pour le coût de ses employés et des entrepreneurs et prestataires de service qui sont liés avec elle par contrat.

[128] À la décharge de VQ, il faut reconnaître que le texte de l'article 68 de la *Loi sur l'exercice* n'est pas des plus limpides. Il peut toutefois être reformulé de façon à en mieux saisir la portée :

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 lorsqu'un de ses employés ou un entrepreneur ou un prestataire de service avec lequel elle est contractuellement liée, accomplit un acte à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et dans celui d'autres compétences, de même que les dépenses pour un bien dont elle assume les coûts d'immobilisation ou d'usage, lorsque ce bien est utilisé à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et dans celui d'autres compétences.

[129] En somme, lu correctement, l'article indique que sera mixte la dépense en immobilisation faite par la municipalité centrale à l'égard d'un bien, ou pour son usage, lorsque le bien sert à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et de proximité. De même, sera mixte la dépense faite par la municipalité centrale à l'égard d'un de ses employés ou d'un entrepreneur ou d'un prestataire de service avec lequel elle est liée, lorsque celui-ci agit à la fois dans l'exercice d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité.

[130] C'est dans sa globalité que s'apprécie l'usage qui est fait du bien ou celui de l'employé ou de l'entrepreneur ou du prestataire de service afin de déterminer s'il engendre une dépense mixte : dès que le bien ou l'employé/entrepreneur/prestataire de service est utilisé ou affecté dans le cadre de l'exercice des compétences d'agglomération et dans celui d'une compétence de proximité, la dépense en immobilisation, usage du bien ou affectation de l'employé/entrepreneur/prestataire de service sera mixte sans qu'il faille décortiquer chacun des gestes alors posés. Ainsi, dans le cas d'un employé, ce n'est pas chacune des tâches réalisées au cours d'une journée de travail qui entraîne diverses dépenses pour la municipalité, mais plutôt l'exécution de son contrat d'emploi (l'accomplissement de l'« acte ») et le paiement de son salaire annuel.

[131] Présentée simplement, la position de VQ mène au résultat que la dépense mixte n'existe pas réellement puisqu'il sera toujours possible de diviser, avec les outils de contrôle appropriés, ce qui est aujourd'hui une dépense mixte en dépenses d'arrondissement et de proximité. Ce n'est pas ce que la loi prévoit.

[132] Ce n'est qu'une fois identifiée comme étant une « dépense mixte » que seront résolues les questions relatives à son partage, selon les critères qui peuvent être établis par un règlement du conseil d'agglomération autorisé par l'article 69 de la *Loi sur l'exercice*. Or, en l'espèce, VQ a choisi de ne pas prévoir de tels critères de partage (ce que, dans un autre contexte que celui dans lequel elle s'est placée en signant les ententes du 16 janvier 2009, elle aurait pu faire) et de ne prévoir que des ratios de partage.

[133] Enfin, le juge conclut, bien qu'en *obiter*⁷⁷, que la démarche d'optimisation des dépenses d'agglomération entreprise en 2009 par VQ, en plus de transgresser les articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice*, constitue une violation des ententes du 16 janvier 2009 et un manquement aux obligations de bonne foi et de loyauté qui s'imposaient à VQ dans les circonstances.

[134] Selon VQ, le juge ne pouvait pas ordonner le remboursement de la partie des quotes-parts versées par VAL et VSAD en lien avec ses démarches d'optimisation sur la base de l'entente, vu le caractère non contraignant de celle-ci.

⁷⁷ En effet, bien qu'estimant non nécessaire de répondre à la question, c'est tout de même la conclusion à laquelle en arrive le juge au paragraphe 382 du jugement entrepris.

[135] L'appelante a tort.

[136] Quand VQ transforme une partie d'une dépense mixte en dépense 100 % d'agglomération, cela a comme effet direct d'augmenter la quote-part des deux autres villes et de diminuer d'autant la sienne puisque ce sont des vases communicants. Cela a aussi comme effet de rompre l'équilibre financier mis en place par les ententes du 16 janvier 2009, les deux ententes formant un tout et les versements prévus dans la seconde visant à combler la perte causée à VQ par la première, tant et si bien que la quote-part de VAL en 2010 était presque au même niveau qu'en 2008 avant la conclusion des ententes. Cela a finalement pour effet d'empêcher VAL et VSAD de tirer profit des avantages financiers prévus aux ententes et, du même coup, de permettre à VQ d'en tirer un avantage indu.

[137] À l'époque des négociations menant à la signature des deux ententes, la problématique du partage des dépenses mixtes était bien connue de tous. VQ proposait de son côté de raffiner les méthodes de partage afin d'isoler, dans chacune des dépenses mixtes, la part d'agglomération. VAL et VSAD proposaient de leur côté l'établissement d'une quote-part des dépenses mixtes fixe et prévisible, avec en tête la volonté de mettre fin aux débats à ce sujet et de ne pas réanimer le climat de méfiance entourant cette notion de dépenses mixtes.

[138] Le libellé de l'entente tripartite est clair en ce qui a trait à la solution choisie pour régler la problématique : c'est la proposition mise de l'avant par les villes reconstituées qui a été retenue par le *Comité d'experts*, et ensuite par les trois villes. En optant pour une contribution fixe et prévisible, les parties rejetaient l'approche initialement mise de l'avant par VQ.

[139] Dans ce contexte, l'optimisation des dépenses d'agglomération prévue dans le *Plan d'affaires 2009-2011* de VQ constituait un pas en arrière dans les relations entre les trois villes et une contravention flagrante au texte même de l'entente tripartite et à l'esprit qui l'animait.

[140] De toute manière, VAL et VSAD ont raison de dire qu'il était possible de respecter les ententes du 16 janvier 2009 tout en se conformant aux règles du *Décret sur l'agglomération* et aux dispositions de la *Loi sur l'exercice* concernant l'identification d'une dépense mixte, les dépenses mixtes visées par l'effort d'optimisation étant des dépenses mixtes prévues dans cette loi.

[141] Ce moyen d'appel est donc rejeté. Le juge a eu raison d'ordonner le remboursement par VQ à VAL de 2 229 000 \$ correspondant aux montants de la partie « agglomération » des dépenses mixtes qui ont été transférés à celles de l'« agglomération à 100 % » à compter de 2010, en contravention des articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice*.

* * *

Dépenses relatives au service de la dette imputées à l'agglomération

[142] Il s'agit ici de dettes liées aux règlements d'emprunt adoptés par VQ tant avant qu'après les fusions municipales (le 1^{er} janvier 2002), la création de l'agglomération de Québec (le 1^{er} janvier 2006), et enfin, la signature des ententes du 16 janvier 2009. Ces emprunts visent des travaux d'infrastructures, bâtisses et équipements de toutes sortes relevant, selon le cas, d'une compétence d'agglomération ou de proximité, ou des deux.

[143] VAL réclame 3 609 591 \$⁷⁸ (capital et intérêts) qu'elle considère avoir injustement versés à VQ pour le remboursement de règlements d'emprunt imputés aux dépenses d'agglomération à 100 %, alors qu'ils devaient être imputés aux dépenses mixtes (et donc compris dans la contribution fixe de 2 525 000 \$ prévue dans l'entente tripartite).

[144] La réclamation se présente ainsi :

- Pour les règlements d'emprunt adoptés entre les 1^{er} janvier 2002 et 31 juillet 2005⁷⁹ : 1 007 032 \$⁸⁰
- Pour les règlements d'emprunt adoptés entre les 1^{er} août 2005 et 31 décembre 2008⁸¹ : 1 341 143 \$⁸²

⁷⁸ Demande et pourvoi en cassation, contrôle judiciaire et remboursement de VAL, modifiée pour une neuvième fois le 8 janvier 2018, paragr. 156.

⁷⁹ Il s'agit d'une période qui commence avec la date des fusions municipales et qui se termine avec la fin de la période d'analyse du *Comité de transition*. Pour cette première période, l'expert a calculé les montants (en capital et intérêts) supposément chargés en trop, en considérant les règlements d'emprunt qui, selon le *Comité de transition*, constituaient des dépenses mixtes; en se basant sur les documents obtenus de VQ; en déduisant les subventions obtenues pour le paiement des dépenses de capital et d'intérêts, toujours en fonction des documents obtenus de VQ; et finalement, en établissant le montant payé en trop par VAL en fonction de ces calculs et de la quote-part de VAL aux dépenses d'agglomération (rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, p. 56-57).

⁸⁰ Rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, p. 59.

⁸¹ Il s'agit d'une période qui va de la fin de la période couverte par le *Comité de transition* au début de l'application de l'entente tripartite signée le 16 janvier 2009. Pour cette seconde période, l'expert a considéré les règlements d'emprunt dont l'imputation à l'agglomération est de moins de 100 % comme constituant des dépenses mixtes; reclassé ces règlements d'emprunt, entre autres, selon les sommaires décisionnels, lui permettant ainsi de retracer les dépenses qui ne seraient 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; et enfin, établi le montant payé en trop par VAL en fonction de ces calculs et de la quote-part de VAL aux dépenses d'agglomération (rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, p. 57).

⁸² Rapport d'expertise Deloitte, p. 60 Amendée et annexes.

- Pour les règlements d'emprunt adoptés après le 31 décembre 2008⁸³ : 1 261 417 \$⁸⁴

[145] Les calculs faits par Deloitte pour chacune des trois périodes renvoient à différentes annexes de son rapport du 31 mai 2017 portant tantôt sur les « montants de capital et intérêts » (les annexes 52, 54 et 58) et sur les « revenus de subvention » (les annexes 53, 55 et 57). L'annexe 59 contient pour sa part le détail du calcul du pourcentage de chacun des règlements d'emprunt reclassés par l'expert à la suite de son analyse de la documentation pertinente (dont les sommaires décisionnels); il s'agissait de règlements d'emprunt imputés à 100 % à l'agglomération par VQ⁸⁵.

[146] VQ reconnaît qu'un ajustement de 1 329 053 \$ (arrondi à 1 330 000 \$)⁸⁶ doit être effectué au profit de VAL, soit 1 023 024 \$ pour des règlements d'emprunt adoptés après le 1^{er} janvier 2006 (début de l'agglomération) qui doivent être considérés comme faisant partie des dépenses mixtes, 281 518 \$ pour des règlements d'emprunt adoptés après le 1^{er} janvier 2006 pour des dépenses de proximité qui ont été par erreur qualifiées d'agglomération à 100 %, et enfin 24 511 \$ pour des règlements d'emprunt avant le 1^{er} janvier 2006 à l'égard desquels une correction doit être apportée selon le *Décret sur l'agglomération*⁸⁷.

[147] Selon VQ, toute cette question du service de la dette est exclue de l'entente tripartite du 16 janvier 2009 puisqu'on y lit, à la fin du paragraphe qui traite de l'indexation de la contribution aux dépenses mixtes, « excluant le service de la dette ».

[148] En ce qui a trait aux règlements d'emprunt adoptés avant le 1^{er} janvier 2006, VQ soutient qu'ils ne peuvent pas engendrer de dépenses mixtes puisqu'ils sont antérieurs à la création de l'agglomération et que la *Loi sur l'exercice* et le *Décret sur l'agglomération* n'en permettent pas la qualification rétroactive.

[149] En ce qui a trait aux règlements d'emprunt adoptés entre le 1^{er} janvier 2006 et le mois de février 2009 et partagés pour tenir compte de l'avis du *Comité d'arbitrage*, VQ souligne que cet avis a eu pour effet de soustraire des compétences d'agglomération

⁸³ Cette période est établie en fonction de la signature de l'entente du 16 janvier 2009; elle débute à la date où l'entente commence à s'appliquer. Pour cette troisième période, l'expert a fait ses calculs en fonction de deux scénarios, le premier basé sur une analyse de l'objet des travaux, selon la description apparaissant dans les sommaires décisionnels, et le second, en considérant comme mixtes les règlements d'emprunt répartis entre les compétences d'agglomération et de proximité. VAL a fondé sa réclamation sur le second scénario (rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, p. 57).

⁸⁴ Selon les calculs faits par Deloitte, scénario 2, en considérant comme mixtes les règlements d'emprunt répartis entre les compétences d'agglomération et de proximité (rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, page 58 et annexes). Le chiffre apparaissant dans le jugement dont appel, au paragr. 284, vis-à-vis le 2^e scénario, s'élevait à 1 054 829 \$, selon l'annexe 56 avant que celle-ci soit modifiée (p. 60 et 60 Amendée du rapport). Une différence de 206 588 \$ dont il sera question plus loin dans le cadre de l'appel incident formé par VAL.

⁸⁵ Rapport d'expertise Deloitte, pages 56, 57, 776 à 804 – Amendée.

⁸⁶ Selon la pièce P-194A.

⁸⁷ Jugement entrepris, paragr. 273.

certaines voies de circulation et certains équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif. Or, soutient VQ, la *Loi sur l'exercice* et la décision du *Comité d'arbitrage* ne prévoient pas de règles transitoires au sujet du partage des dépenses engendrées par les règlements d'emprunt adoptés avant ces changements de compétence. Il ne serait donc pas possible, ici encore, de qualifier rétroactivement ces règlements d'emprunt qui ne pourraient, en conséquence, engendrer des dépenses mixtes.

[150] En première instance, la position de VAL s'appuyait sur diverses prémisses retenues par son expert, M. Blouin (Deloitte). Pour cet expert, il ne fait pas de doute qu'un règlement d'emprunt peut financer des dépenses mixtes. Ce serait d'ailleurs la position retenue par le *Comité de transition* dans son analyse des règlements d'emprunt⁸⁸. De plus, les dépenses (capital et intérêts) associées aux règlements d'emprunt servant à financer des dépenses mixtes sont incluses dans la contribution aux dépenses mixtes de 2 525 000 \$, avec indexation, établie par l'entente tripartite.

[151] Le juge de première instance a retenu la position défendue par VAL. Le raisonnement est succinct. VQ et VAL s'entendent sur le fait que le remboursement d'un règlement d'emprunt peut constituer une dépense mixte, mais VQ considère qu'aucune disposition législative ou réglementaire permet un ajustement ou une réaffectation rétroactive d'une dépense, que le règlement d'emprunt ait été adopté avant ou après le 1^{er} janvier 2006, date de la création de l'agglomération.

[152] Le juge estime plutôt qu'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 tant le *Comité de transition* que le *Comité d'arbitrage* ont réattribué des infrastructures à l'une ou l'autre des compétences (d'agglomération ou de proximité), la dépense inhérente à ces infrastructures doit suivre et être qualifiée en conséquence, peu importe la présence ou non de règles transitoires. En somme, la dépense suit l'objet pour lequel elle est effectuée, peu importe qu'elle soit payée comptant ou financée par un règlement d'emprunt⁸⁹.

[153] Quant à la troisième période, soit les dépenses associées aux règlements d'emprunt adoptés après le 31 décembre 2008, le juge retient le second scénario⁹⁰ proposé par l'expert Blouin. Il justifie sa conclusion en disant que le fait de considérer comme mixtes les règlements d'emprunt touchant à la fois aux compétences d'agglomération et de proximité est conforme à « l'esprit » des articles 57 et 68 de la *Loi sur l'exercice*⁹¹.

⁸⁸ Rapport final du *Comité de transition*, 14 décembre 2005, p. 26 et 90 à 93 (annexe 6).

⁸⁹ Jugement entrepris, paragr. 287; le juge fait référence au *Comité d'experts*, mais il est clair que, dans le contexte, c'est au *Comité d'arbitrage* qu'il fait référence.

⁹⁰ Pour une description plus complète des deux scénarios, voir le rapport d'expertise Deloitte, 31 mai 2017, p. 58.

⁹¹ Jugement entrepris, paragr. 288.

[154] Qu'en est-il?

- Les dettes antérieures (règlements d'emprunt) à la réorganisation municipale du 1^{er} janvier 2006

[155] VAL soutient qu'une somme totale de 1 171 000 \$ correspond à l'excédent de la contribution fixe qui lui a été chargé illégalement (2008 à 2015) pour les règlements d'emprunt mixtes (2002 à 2005).

[156] VQ soutient que ces dettes ne sont pas visées par la *Loi sur l'exercice*, laquelle n'a pas d'application rétroactive ou rétrospective; ce sont plutôt les dispositions transitoires du *Décret sur l'agglomération* qui s'appliquent. VQ estime que le juge de première instance erre « en qualifiant de mixtes les dépenses relatives aux dettes antérieures à la réorganisation municipale qui ont été séparées entre les municipalités liées à l'occasion de cette réorganisation »⁹². De plus, puisque ces dépenses ne sont pas mixtes en vertu de la *Loi sur l'exercice* et du *Règlement sur les quotes-parts*, le juge erre en considérant qu'elles sont visées par la contribution fixe de VAL et VSAD aux dépenses mixtes et en ordonnant leur remboursement par VQ.

[157] VQ propose tout de même un ajustement à la quote-part de VAL de 24 511 \$ en raison d'erreurs dans le traitement des dépenses reliées à deux règlements d'emprunt entre les municipalités liées en vertu du *Décret sur l'agglomération*⁹³.

[158] VAL est d'avis qu'en renvoyant à l'Annexe 6 du rapport du *Comité de transition*, le *Décret sur l'agglomération* « endosse la démarche de partage de ce comité et permet aisément d'identifier quelles sont les dépenses mixtes reliées à des règlements d'emprunt (2002 à 2005) »⁹⁴. VAL estime que sa réclamation monétaire pour ce chef nécessite de modifier l'imputation des règlements d'emprunt visant la période (2002-2005) dans le cadre de l'application de l'entente tripartite de janvier 2009, une modification analogue d'ailleurs à certaines modifications effectuées par VQ elle-même pour des règlements d'emprunt antérieurs.

[159] Le juge aurait donc eu raison de conclure, d'une part, que la dépense doit suivre l'objet (agglomération ou proximité) pour lequel elle est effectuée, peu importe qu'elle soit financée ou non par un règlement d'emprunt et, d'autre part, qu'il y a lieu de requalifier les dépenses (agglomération, proximité ou mixtes) en tenant compte des conclusions du *Comité de transition* et du *Comité d'arbitrage*, comme l'expert Blouin l'a fait.

[160] VSAD réfère à l'argumentation de VQ sur cette question.

[161] La Cour donne raison aux intimées, et au juge de première instance, sur ce point.

⁹² Argumentation de VQ, paragr. 93.

⁹³ Argumentation de VQ, paragr. 94.

⁹⁴ Argumentation de VAL, paragr. 65.

[162] Il est acquis que le remboursement d'un règlement d'emprunt peut, selon les circonstances, constituer une dépense mixte⁹⁵. Il est acquis également que les règlements d'emprunt visés par la réclamation de VAL sont associés à des dépenses qualifiées de « mixtes » par le *Comité de transition* et partagées par celui-ci selon des critères similaires à ceux prévus par l'article 69 de la *Loi sur l'exercice*.

[163] L'appelante, qui en avait le fardeau, ne fait pas voir en quoi le juge de première instance aurait erré en concluant que la dépense doit suivre l'objet pour lequel elle est effectuée et, en conséquence, qu'il y a lieu de requalifier les dépenses associées aux règlements d'emprunt antérieurs au 1^{er} janvier 2006 en fonction, notamment, des conclusions du *Comité de transition* et du *Comité d'arbitrage*.

[164] Le *Comité de transition*, mis sur pied à la suite du scrutin référendaire de 2004, avait le mandat de procéder au partage des dettes, y compris celles associées aux règlements d'emprunt adoptés par VQ entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 juillet 2005⁹⁶.

[165] Tous ces règlements d'emprunt ont alors été classés en dépenses de proximité, dépenses d'agglomération et dépenses mixtes (Annexe 6 du rapport). Pour procéder à cette analyse, le *Comité de transition* explique avoir appliqué les paramètres suivants : les dépenses encourues pour des projets liés à des compétences de proximité ont été attribuées à 100 % aux municipalités bénéficiaires; les règlements d'emprunt visant des compétences d'agglomération ont été identifiés; et enfin, les règlements liés à des dépenses mixtes (compétences d'agglomération et de proximité) ont été analysés et séparés en tenant compte du partage des coûts du réseau artériel, des réseaux d'aqueduc et d'égout et des équipements d'intérêt collectif.

[166] Il est acquis que le partage des règlements d'emprunt liés à des dépenses mixtes s'est fait selon des ratios similaires à ceux prévus dans le *Règlement sur les dépenses mixtes*.

[167] Le partage des dépenses mixtes effectué par le *Comité de transition* a toujours été un problème, VAL et VSAD en soulevant le caractère inéquitable et déplorant la croissance exponentielle de ces dépenses. D'où le recours intenté en juillet 2006. Il serait donc étonnant, comme le plaignent VAL et VSAD, que les deux villes reconstituées aient accepté, tout en signant l'entente tripartite qui porte précisément sur leur contribution aux dépenses mixtes, que la problématique relative à leur responsabilité financière à l'égard des règlements d'emprunt liés à ce type de dépenses adoptés entre 2002 et 2005 se poursuive.

⁹⁵ Jugement entrepris, paragr. 285.

⁹⁶ Le *Comité de transition* précise dans son rapport du 14 décembre 2005 que « Des ajustements devront être apportés à l'annexe 6 afin d'y intégrer les règlements d'emprunt qui seront adoptés après le 31 juillet 2005 », page 26 de 221.

[168] Comme nous l'avons vu précédemment, VAL a raison de dire que sa position, retenue par le juge de première instance, n'exige pas de modifier les règles adoptées par le *Décret sur l'agglomération* ni de contourner les dispositions de la *Loi sur l'exercice*. Elle vise plutôt à modifier l'imputation des dépenses associées à ces règlements d'emprunt en application de l'entente, et ce, peu importe la présence ou non de dispositions transitoires dans ces textes.

[169] La dépense suit l'objet pour lequel elle est effectuée et lorsque celui-ci fait l'objet d'une réattribution par un comité habilité à le faire, il est logique, opportun et équitable de requalifier la dépense en conséquence, comme le juge en a décidé.

[170] Finalement, contrairement à ce que plaide VQ, la notion de dépense mixte n'est pas « totalement étrangère » ni aux dispositions de la *Loi sur l'exercice* ni aux règles du *Décret sur l'agglomération*. Tout comme la *Loi sur l'exercice* (articles 65-70), l'article 47 du *Décret sur l'agglomération* précise que les dettes d'agglomération seront constituées, d'une part, de celles résultant des emprunts contractés par l'ancienne CUQ au 31 décembre 2001 (Annexe 5 du rapport du *Comité de transition*) et, d'autre part, des parts attribuables à l'agglomération pour les règlements d'emprunt liés à des dépenses mixtes (agglomération et proximité) identifiés par le même comité (Annexe 6 du rapport). Le *Décret sur l'agglomération* adopte ainsi la démarche de partage suivie par le *Comité de transition* et permet aisément d'identifier les règlements d'emprunt liés à des dépenses mixtes (2002-2005), à la charge des trois villes.

* * *

- Les dettes administrativement scindées (règlements d'emprunt) pour tenir compte de la décision du *Comité d'arbitrage*

[171] VQ plaide ensuite que le juge a erré en qualifiant de mixtes des dépenses relatives à des dettes qui relevaient à l'origine de l'exercice de la compétence d'agglomération à 100 % au motif que, depuis la publication de l'avis du *Comité d'arbitrage*, certaines de ces dettes relèvent dorénavant d'une compétence de proximité. La décision du *Comité d'arbitrage* ne pourrait pas avoir pour conséquence d'entraîner la requalification des dépenses découlant de règlements d'emprunt qui lui sont antérieurs.

[172] De plus, le fait que, après la décision du *Comité d'arbitrage*, VQ a administrativement scindé, entre agglomération et proximité, les règlements d'emprunt antérieurs à cette décision et dont les objets étaient ainsi affectés, ne peut pas avoir pour conséquence légale que des dépenses relatives à des dettes contractées dans l'exercice d'une compétence d'agglomération à 100 %, mais dont certains objets relèvent dorénavant d'une compétence de proximité, deviennent *ipso facto* des dépenses mixtes au sens de la *Loi sur l'exercice* et du *Règlement sur les quotes-parts*.

[173] VAL plaide pour sa part que la position de VQ fait abstraction du contexte particulier dans lequel la décision du *Comité d'arbitrage* s'inscrit : l'insatisfaction des deux villes reconstituées relativement au niveau de leur contribution financière à l'agglomération, le recours judiciaire de juillet 2006, la volonté des maires des trois villes que les listes des voies de circulation, des équipements et des infrastructures d'intérêt collectif établies lors de la première version du *Décret sur l'agglomération* (2005) soient révisées, le caractère exécutoire de la décision des arbitres, la fin du recours judiciaire décrétée par la loi qui prévoyait la constitution du *Comité d'arbitrage* à l'automne 2007 et, surtout, les ententes du 16 janvier 2009.

[174] Selon VAL, le juge de première instance n'a pas erré, il a plutôt donné plein effet à l'entente tripartite de janvier 2009, celle-ci comportant un volet double : le premier, celui d'accepter les décisions du *Comité d'arbitrage* concernant la qualification des équipements d'intérêt collectif et, le second, celui de fixer à 2 525 000 \$ la contribution des deux villes reconstituées aux dépenses mixtes pour l'exercice financier 2008.

[175] Or, le *Comité d'arbitrage* a réduit la liste des équipements d'intérêt collectif.

[176] En ce qui concerne le premier volet de l'entente tripartite, VQ a cessé d'imputer à l'agglomération les sommes annuelles liées au remboursement des emprunts antérieurs visant un seul équipement qui, à la suite de la décision du *Comité d'arbitrage*, ne faisait plus partie des compétences d'agglomération. Cependant, lorsque le règlement d'emprunt visait plusieurs objets, dont certains ne relevaient plus d'une compétence d'agglomération, VQ a facturé à l'agglomération la part qu'elle lui attribuait selon la méthode prévue dans le *Règlement sur les dépenses mixtes*. Or, selon VAL, les dépenses associées à ces règlements antérieurs sont clairement mixtes et donc comprises dans la contribution fixe prévue dans l'entente tripartite.

[177] Enfin, il serait possible de modifier l'imputation comptable des dépenses en fonction de la décision du *Comité d'arbitrage* et de l'entente tripartite sans qu'interviennent les principes de rétroactivité de la loi. De toute manière, estime VAL, le contexte entourant la révision de la liste des équipements d'intérêt collectif permet de conclure à l'effet immédiat de cette révision même à l'égard de dettes qui lui sont antérieures.

[178] VSAD réfère à l'argumentation de VAL sur cette question.

[179] Les intimées ont raison. La faiblesse de la position défendue par VQ tient surtout à ce qu'elle fait totalement abstraction du contexte dans lequel la décision du *Comité d'arbitrage* a été rendue. Le juge de première instance avait raison de conclure que la réattribution des infrastructures, équipements et activités d'intérêt collectif à l'une ou l'autre des compétences (d'agglomération ou de proximité), fait en sorte que la dépense

qui y est associée doit suivre et être requalifiée de dépense d'agglomération, de proximité ou mixte « peu importe la présence ou non de règles transitoires »⁹⁷.

[180] La *Loi de 2007* prévoit la mise sur pied d'un *Comité d'arbitrage* dont la décision s'imposera aux trois villes formant l'agglomération de Québec. Mais, en même temps, la loi met fin au recours judiciaire de VAL et de VSAD contre VQ. Dans ce contexte bien particulier, il serait illogique que la décision du *Comité d'arbitrage* n'ait pas pour conséquence d'entraîner la requalification, le cas échéant, des actes qui lui sont antérieurs ou la modification de leurs effets juridiques.

[181] L'intention des trois villes constituant l'agglomération, du gouvernement du Québec et du législateur menant à la révision par trois arbitres des listes d'infrastructures, d'équipements et activités d'intérêt public ne peut pas avoir été que des charges financières importantes continuent d'être facturées aux deux villes reconstituées pendant plusieurs années alors que certains de ces équipements, infrastructures et activités sont dorénavant reliés à la compétence de proximité de VQ.

[182] Les ententes signées le 16 janvier 2009 entre les trois villes de l'agglomération, d'une part, et entre le gouvernement du Québec et VQ, d'autre part, sont interreliées, l'engagement du gouvernement dans la seconde « [visant] uniquement à compenser VQ pour la perte résultant de la fixation de la contribution de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes (...) »⁹⁸. Or, la première entente comporte deux volets : le premier où les parties acceptent d'être liées par les décisions du *Comité d'arbitrage* (liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, liste des voies de circulation et les plans relatifs aux réseaux d'aqueduc et d'égout), le second où les parties fixent à 2 525 000 \$ pour l'année financière 2008, indexée annuellement, la contribution de VAL et de VSAD aux dépenses mixtes.

[183] Les deux villes reconstituées ont raison de soutenir que le problème tient à la façon dont VQ applique la décision du *Comité d'arbitrage* lorsqu'il s'agit d'un règlement d'emprunt visant plusieurs objets qui, lors de son adoption, relevaient tous de la compétence d'agglomération et qui, pour certains d'entre eux, au terme des travaux du *Comité d'arbitrage*, sont passés à la compétence de proximité. Dans un tel cas de figure, le règlement d'emprunt se trouve à couvrir des éléments liés à la fois à la compétence d'agglomération et à la compétence de proximité, entraînant ainsi une dépense mixte dont la part attribuable à l'agglomération qu'il comporte est incluse dans la contribution fixe établie dans l'entente tripartite. Or, au lieu de procéder ainsi, VQ a plutôt imputé directement à l'agglomération la part qu'elle lui a attribuée en partageant la dépense entre les deux compétences, selon la même méthode de partage qu'elle a appliquée aux règlements d'emprunt qu'elle a reconnu être mixtes.

⁹⁷ Jugement entrepris, paragr. 287.

⁹⁸ Jugement entrepris, paragr. 149 et l'ensemble des paragr. 148 à 154.

[184] VQ interprète ainsi l'entente tripartite de manière à ce qu'une dépense soit exclusivement l'objet d'un des deux volets qui y sont prévus, soit l'ajustement relié à la décision d'arbitrage, soit la contribution fixe de 2 525 000 \$, excluant ainsi la possibilité que la dépense puisse être visée par les deux éléments à la fois. En d'autres mots, VQ accepte les décisions du *Comité d'arbitrage*, mais rejette l'idée que les nouvelles dépenses mixtes en découlant puissent être incluses dans la contribution fixe aux dépenses de cette nature.

[185] VAL et VSAD ont raison de dire que la compensation versée à VQ par le gouvernement du Québec aux termes de la seconde entente signée le 16 janvier 2009 n'était pas composée de deux portions distinctes, une pour chacune des deux parties de l'entente tripartite. Elle formait un tout indivisible. Il importe peu que la dépense mixte ait été créée avant ou après l'entente, dans les deux cas son effet doit être inclus dans la contribution fixe convenue. En toute logique, il ne devrait pas en être autrement pour les dépenses qui sont devenues mixtes par l'application de la décision du *Comité d'arbitrage*, sujet du premier volet de l'entente tripartite.

[186] VAL et VSAD ont également raison de dire que la décision des arbitres ne fait que modifier la liste des équipements d'intérêt collectif. Les principes de la *Loi sur l'exercice* sont restés les mêmes et prévoient toujours que seuls les équipements d'intérêt collectif apparaissant sur la liste révisée sont à la charge de l'agglomération. La méthode d'identification d'une dépense mixte est toujours la même, tout comme le fait que la contribution des villes liées peut être déterminée par un règlement de l'agglomération.

[187] C'est l'imputation comptable des dépenses qui est modifiée à la suite de la décision du *Comité d'arbitrage* et de la signature des ententes. Cette modification permet une répartition qui respecte la contribution fixe aux dépenses mixtes prévue dans l'entente tripartite. Il ne s'agit donc pas d'application rétroactive ou rétrospective d'un texte de loi.

* * *

- Les dettes qualifiées d'agglomération à 100 %

[188] En première instance, VQ soutenait que si une dépense peut être divisée de façon précise entre les compétences d'agglomération et de proximité, elle n'est pas une « dépense mixte » au sens de la *Loi sur l'exercice*. Par ailleurs, il s'agirait d'une dépense mixte si rien ne permet un tel partage (par exemple, une soumission détaillée de la part d'un entrepreneur, la répartition des tâches d'un employé ou la consommation d'essence par véhicule). Dans ce cas, VQ utilise un ratio défini dans le *Règlement sur les dépenses mixtes* afin de partager la dépense entre agglomération et proximité.

[189] Le juge de première instance n'a pas retenu cette prétention. Selon lui, l'identification d'une dépense mixte doit s'effectuer conformément à la démarche prévue aux articles 57 (un acte relevant de compétences multiples) et 68 (autres conditions) de la *Loi sur l'exercice*, selon la situation en cause.

[190] Cette définition d'une « dépense mixte » retenue par le juge de première instance a entraîné la condamnation de VQ au chapitre des frais imputés à l'agglomération dans le cadre de son processus d'optimisation des dépenses d'agglomération, dont la Cour a traité plus haut.

[191] Cette même définition d'une « dépense mixte » est également au cœur d'un ajustement financier ordonné par le juge en ce qui a trait à une partie de la réclamation relative au service de la dette (contrats contestés).

[192] VQ plaide que le juge de première instance a erré en assimilant l'ensemble des objets d'un contrat à un seul et même « acte » afin de qualifier globalement de « mixtes » les dépenses, et donc les dettes, qui en découlent. Elle reconnaît toutefois que certaines erreurs de qualification se sont produites et que des sommes ont été chargées en trop à VAL en lien avec des contrats majeurs intervenus avec des professionnels et des entrepreneurs. VQ propose ainsi un ajustement de 281 518 \$ pour des dépenses de proximité qu'elle a par erreur qualifiées d'agglomération à 100 %.

[193] Quant au reste, VQ soutient que les dépenses découlant des différents contrats liés à ces dettes ont été correctement qualifiées d'agglomération à 100 %. Le juge de première instance aurait erré en « assimilant l'ensemble des objets d'un contrat ou d'un sommaire décisionnel à un seul et même acte afin de qualifier globalement de mixtes les dépenses qui en découlent et les dettes qui y sont reliées »⁹⁹. Il ne pouvait donc pas ordonner, sur cette base, le remboursement d'une partie des quotes-parts payées par les deux villes reconstituées.

[194] VQ reproche également au juge d'avoir omis de qualifier certains contrats litigieux financés par des règlements d'emprunt qualifiés d'agglomération que VAL et VSAD considèrent être de proximité. Cet argument touche à la compétence d'agglomération de VQ sur certaines voies de circulation, sur l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux, sur les cours d'eau et les lacs, et enfin, sur les conduites d'aqueduc et d'égout qui ne sont pas de « la nature la plus locale » et qui traversent les parcs industriels. La Cour y reviendra plus en détail un peu plus loin.

[195] VAL réfère à son interprétation de ce qui constitue une « dépense mixte », celle que le juge de première instance a retenue et dont il a été question précédemment, au chapitre des frais facturés par VQ en lien avec le processus d'optimisation des dépenses d'agglomération. VAL estime que son expert n'a pas erré en qualifiant de mixtes les dépenses relatives à un contrat pour lequel deux règlements d'emprunt ont été jugés

⁹⁹ Argumentation de VQ, paragr. 107.

nécessaires (un d'agglomération et un autre, de proximité). Conséquemment, l'expert devait calculer comment ajuster les dettes liées à des règlements d'emprunt 100 % agglomération adoptés pour financer des dépenses visant ces contrats mixtes.

[196] En ce qui a trait aux contrats sur lesquels le juge omet de se prononcer, VAL est d'avis que les éléments de proximité inclus dans le même contrat que des éléments d'agglomération font en sorte que la dépense en découlant est mixte. De plus, les contrats visant les ponts sont des ouvrages connexes aux cours d'eau, lesquels relèvent d'une compétence de proximité depuis la décision du *Comité d'arbitrage*. La *Loi sur les compétences municipales*¹⁰⁰ n'est pas pertinente à cet égard et aucune disposition de la *Loi sur l'exercice* ne permet de faire des ponts une compétence d'agglomération, peu importe où ils sont situés, d'autant qu'une interprétation restrictive des compétences d'agglomération doit prévaloir. En outre, la compétence de l'agglomération ne vise pas les bassins et réservoirs de rétention, lesquels sont inclus dans la définition des ouvrages connexes aux cours d'eau retirés de la liste des équipements d'intérêt collectif par le *Comité d'arbitrage*. Ainsi, les contrats accordés par VQ s'y rattachant ne seraient pas des contrats d'agglomération. Finalement, VAL soutient que les conduites traversant les parcs industriels sont exclues des compétences d'agglomération en raison des modifications apportées en 2007 à la *Loi sur l'exercice* et au *Décret sur l'agglomération*.

[197] VSAD réfère à l'argumentation de VAL. En ce qui a trait à la question de la qualification des contrats sur lesquels le juge de première instance omet de se prononcer, VSAD s'en remet toutefois à la décision de la Cour.

[198] Qu'en est-il?

[199] La première partie de ce moyen d'appel dépend de la définition que l'on donne au concept de « dépense mixte » au sens de la *Loi sur l'exercice*. Or, tel que discuté plus haut dans le chapitre consacré aux frais découlant du processus d'optimisation des dépenses d'agglomération mené par VQ à compter de 2009, la Cour conclut que le terme « acte » contenu à l'articles 57 de la *Loi sur l'exercice* s'interprète en fonction de la personne ou l'organe qui le pose alors que, selon l'article 68, sera mixte la dépense en immobilisation faite par la municipalité centrale à l'égard d'un bien, ou la dépense pour son usage, lorsque le bien sert à la fois dans l'exercice des compétences d'agglomération et de proximité, et sera mixte la dépense faite par la municipalité centrale à l'égard d'un de ses employés ou d'un entrepreneur ou un prestataire de service avec lequel elle est liée, lorsque cet employé agit à la fois dans l'exercice d'une compétence d'agglomération et d'une compétence de proximité – lesquels articles définissent le concept de « dépense mixte ».

¹⁰⁰ RLRQ, c. C-47.1.

[200] Ainsi, en vertu de l'article 57 de la *Loi sur l'exercice*, lorsqu'un « organe délibérant » (conseil ou comité exécutif) accomplit un acte, tel que l'adoption d'une résolution autorisant l'octroi d'un contrat, les dépenses reliées à cet « acte » sont mixtes dès lors qu'il implique l'exercice simultané d'une compétence d'agglomération et de proximité. En ce sens, il apparaît impossible de diviser les dépenses découlant de ce même acte comme le souhaiterait VQ, tout en respectant l'article 57 de la *Loi sur l'exercice*.

[201] Les sommaires décisionnels (examinés par Deloitte) décrivent, pour le compte des instances décisionnelles de VQ, l'objet du contrat à intervenir, de même que l'imputation financière proposée. À titre d'exemple, le sommaire décisionnel recommandera l'adoption d'une résolution afin de conclure un contrat de réfection du réseau d'aqueduc portant à la fois sur des éléments de compétence d'agglomération et de proximité. Le sommaire précisera alors que la dépense sera acquittée en partie à l'aide d'un règlement d'emprunt qualifié d'agglomération à 100 % et, pour l'autre partie, par un règlement d'emprunt imputable entièrement à la compétence de proximité. En examinant l'objet du contrat décrit dans le sommaire décisionnel, le lecteur n'aura aucun mal à identifier l'existence d'une double compétence reliée au même acte.

[202] En ce qui a trait au financement prévu dans le même sommaire décisionnel, il coule de source que la décision d'adopter deux règlements d'emprunt distincts (100 % agglomération et proximité) pour financer un seul et même contrat implique nécessairement que celui-ci relève de la double compétence nécessaire à sa qualification de « dépense mixte » au sens de la *Loi sur l'exercice*.

[203] Les règlements d'emprunt demeurent des modes de financement et, comme le souligne le juge de première instance, ils ne changent pas la nature de l'acte et de la dépense qui en découle¹⁰¹.

[204] Afin d'identifier les sommes dues à VAL reliées à ces contrats majeurs, Deloitte a donc calculé les ajustements à faire à partir des cédules de dettes des règlements d'emprunt 100 % agglomération utilisés pour financer les dépenses mixtes découlant de ces contrats. La méthode est inattaquable. Le juge de première instance n'a donc pas erré en s'en remettant aux analyses et calculs faits par Deloitte, sous réserve de l'erreur d'écriture alléguée par VAL dans son appel incident. La Cour y reviendra.

* * *

[205] La seconde partie du moyen d'appel mérite que l'on s'y attarde plus longuement. Il s'agit de dépenses découlant d'emprunts contractés pour financer des travaux touchant à des éléments accessoires ou connexes, selon le cas, aux voies de circulation (ponts, ponceaux, voies cyclables, fossés et puisards), à l'alimentation en eau et à l'assainissement des eaux (usines de traitement d'eau potable, stations d'épuration,

¹⁰¹ Jugement entrepris, paragr. 287.

réservoirs, ...) et aux cours d'eau (barrages, plaines de débordement, ...). Le moyen d'appel vise également les tronçons de conduites principales (aqueduc et égout) qui traversent les parcs industriels.

[206] L'argument de VQ touche donc à la compétence d'agglomération sur certaines voies de circulation, incluant les éléments accessoires que sont les ponts, ponceaux, voies cyclables, fossés et puisards; sur l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux, incluant tous les équipements et ouvrages connexes (tels les usines de traitement d'eau potable, les stations d'épuration, les réservoirs d'eau usée, y compris les « dépenses accessoires rendues nécessaires par la réalisation de travaux relatifs à ces éléments »); sur les cours d'eau et les lacs, incluant les actes, ouvrages et équipements relatifs au libre écoulement des eaux, à l'aménagement et à l'entretien des cours d'eau et à la régularisation du niveau des lacs (dont les barrages et les plaines de débordement, de même que les dépenses accessoires rendues nécessaires par la réalisation des travaux relatifs à ces éléments); et enfin, sur les conduites d'aqueduc et d'égout qui ne sont pas de la nature la plus locale et qui traversent un parc industriel.

[207] Bien que les sommes correspondant à ces dépenses aient été accordées aux villes reconstituées, parce que payées en trop à VQ, le jugement entrepris est silencieux quant aux motifs menant à cette conclusion.

[208] Il convient donc de les examiner catégorie par catégorie.

Les voies de circulation

[209] VQ soutient que constituent des dépenses d'agglomération celles relatives aux éléments accessoires aux voies de circulation qui constituent le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération. Ces « éléments accessoires » incluraient des ponts, ponceaux, voies cyclables, fossés et puisards.

[210] Sur cette question, la Cour estime que VQ a raison.

[211] L'article 24.1 de la *Loi sur l'exercice* définit ainsi une voie de circulation « pour l'application de la présente loi » :

24.1. La municipalité centrale est propriétaire des voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération, et ce, malgré l'article 6 de la Loi sur la voirie (chapitre V-9) dans le cas où une telle voie est située sur le territoire d'une municipalité reconstituée.

Toute voie de circulation qui est située sur le territoire d'une municipalité reconstituée et qui cesse de faire

24.1. The central municipality is the owner of the thoroughfares forming the arterial road system of the urban agglomeration including those located in the territory of a reconstituted municipality, despite section 6 of the Act respecting roads (chapter V-9).

A thoroughfare located in the territory of a reconstituted municipality that is no longer part of the arterial road

partie du réseau artériel, à la suite d'une décision en ce sens du conseil d'agglomération, devient la propriété de cette municipalité.

system following a decision to that effect by the urban agglomeration council becomes the property of that municipality.

Pour l'application de la présente loi, une voie de circulation est une voie publique au sens prévu à l'article 66 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).

For the purposes of this Act, a thoroughfare is a public road within the meaning of section 66 of the Municipal Powers Act (chapter C-47.1).

[Soulignements ajoutés]

[212] Cette référence à la *Loi sur les compétences municipales* a un objectif d'harmonisation¹⁰² et a pour but d'inclure dans la *Loi sur l'exercice* une définition de voie de circulation « plus englobante »¹⁰³. Or, l'article 66 de la loi inclut dans sa définition de voie publique « toute route, chemin, rue, ruelle, place, pont, voie piétonnière ou cyclable, trottoir ou autre voie qui n'est pas du domaine privé ainsi que tout ouvrage ou installation, y compris un fossé, utile à leur aménagement, fonctionnement ou gestion / any highway, road, street, lane, square, bridge, footpath or bicycle path, sidewalk or other road that is not in the private domain, and all the works or installations, including a ditch, needed for its improvement, operation or management » (soulignements ajoutés).

[213] La référence expresse à l'article 66 de la *Loi sur les compétences municipales* fait donc échec à la prétention de VAL suivant laquelle cette définition ne peut modifier les règles de partage de compétences dans une agglomération. En fait, ce n'est pas tant que cet article modifie les règles de partage de compétence, mais plutôt qu'elle constitue le point de départ pour considérer ce que constitue « une voie de circulation », laquelle, lorsque désignée par le conseil d'agglomération dans un règlement ou par un décret pris en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'exercice*, peut relever d'une compétence d'agglomération si elle constitue ou fait partie du réseau artériel à l'échelle de l'agglomération. Autrement dit, l'article 66 de la *Loi sur les compétences municipales* fait partie intégrante du régime relatif au réseau artériel des voies de circulation prévu dans la *Loi sur l'exercice*; il ne s'y ajoute pas.

[214] Mais quel est l'impact de cette erreur sur l'indemnité que VQ a été condamnée à verser à VAL?

[215] Le tableau des Contrats contestés – Ponts faisant partie d'une voie de circulation d'agglomération (pièce D-96) fait référence à 11 projets de travaux sur des ponts et ponceaux situés sur des voies de circulation faisant partie du réseau artériel à l'échelle de l'agglomération. Ces 11 projets sont liés à 4 règlements d'emprunt. Selon l'avocat de VAL, intervenant pendant l'interrogatoire en chef de l'expert Blouin, les montants payés

¹⁰² Assemblée nationale, Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 37^e lég., 1^{re} sess, vol. 38, n^o 65, 13 juin 2005, 17 h 20 (N. Normandeau).

¹⁰³ *Ibid.*

en trop à l'égard de ces règlements d'emprunt s'élèvent à près de 15 000 \$ et ils sont inclus dans la réclamation de 431 000 \$, intitulée « Autres règlements d'emprunt », relative au service de la dette.

[216] Le tableau des Contrats contestés – Piste cyclable faisant partie d'une voie de circulation d'agglomération (pièce D-98) fait référence à un seul projet et deux règlements d'emprunt. Il s'agit notamment d'un projet d'élargissement d'un pont et la construction d'une piste cyclable sur le boulevard Lebourgneuf. Toujours selon l'avocat de VAL, le montant payé en trop à l'égard de ce projet totalise environ 10 000 \$ et il est inclus dans le même poste de réclamation que le premier.

[217] En tout donc, 25 000 \$.

[218] Il faut toutefois tenir compte que, d'une part, certains de ces projets sont relatifs à des rues qui ont changé de classement à la suite de la décision du *Comité d'arbitrage* et, d'autre part, que d'autres projets ne semblent pas du tout viser des rues ou des compétences d'agglomération.

[219] Il n'est pas possible d'être plus précis. Bien sûr, la Cour pourrait retourner le dossier en première instance pour qu'un juge procède à une analyse fine de la situation. Mais le montant en jeu ici ne justifie pas l'exercice. La Cour arbitre donc à 20 000 \$ le montant dont devra être réduite l'indemnité accordée par le juge de première instance à VAL au chapitre du service de la dette (voies de circulation).

L'alimentation en eau et l'assainissement des eaux

[220] VQ soutient que la compétence d'agglomération en matière d'alimentation en eau et en assainissement des eaux englobe non seulement les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale et leurs accessoires (les conduites illustrées sur les cartes), mais aussi tous les autres équipements ou ouvrages qui sont connexes à l'alimentation en eau ou à l'assainissement des eaux (sans besoin d'être illustrés sur les cartes), tels les usines de traitement d'eau potable, les stations d'épuration, les réservoirs d'eaux usées, les bassines et réservoirs de rétention.

[221] L'appelante ne convainc pas la Cour du bien-fondé de sa proposition.

[222] Les articles 25 et 26 de la *Loi sur l'exercice* prévoient :

25. Dans le cas de l'une ou l'autre des agglomérations de Montréal et de Québec, la compétence exclusive de la municipalité centrale sur l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux ne comprend pas les fonctions relatives à l'installation, à la réparation et à l'entretien des conduites qui, au sein

25. In the case of the urban agglomeration of Montréal and the urban agglomeration of Québec, the central municipality's exclusive jurisdiction over water supply and water purification does not include the installation, repair and maintenance of purely local water or sewer mains or

du réseau d'aqueduc ou d'égout, sont de la nature la plus locale, ni les fonctions relatives au raccordement, à une telle conduite, de la tuyauterie de l'immeuble desservi.

the connecting of water or sewer mains to an immovable.

Toutes les conduites qui ne sont pas principales, au sens prévu à l'article 26, sont notamment de la nature la plus locale. Elles incluent les équipements qui leur sont accessoires, tels, dans le cas du réseau d'aqueduc, les bornes-fontaines, robinets, vannes et surpresseurs.

All water or sewer mains that are not trunk lines within the meaning of section 26 are purely local. They include the equipment accessory to them, such as, in the case of waterworks, hydrants, cocks, valves and boosters.

26. Dans le cas du réseau d'aqueduc, est principale toute conduite utilisée pour acheminer l'eau potable, soit de l'usine de filtration à un réservoir, soit de celui-ci à une conduite servant à la distribution.

26. In the case of a waterworks system, a water main used to transport drinking water from the filtration plant to a reservoir, or from a reservoir to a water distribution main, is a trunk water main.

Dans le cas du réseau d'égout, est principale, outre tout intercepteur, toute conduite utilisée pour transporter jusqu'à un intercepteur les eaux usées provenant d'une conduite non collectrice située sous une voie de circulation ou pour évacuer les eaux de drainage provenant d'une telle conduite jusqu'à un cours d'eau ou un bassin de rétention.

In the case of a sewer system, an interceptor or main used to transport waste water from a branch line situated under a thoroughfare to an interceptor, or to discharge drainage water from such a sewer main into a watercourse or a retention basin, is a trunk interceptor or trunk sewer main.

[Soulignements ajoutés]

[223] Les compétences d'agglomération visent des sujets à l'égard desquels la municipalité centrale agit seule et exclusivement¹⁰⁴. La compétence d'agglomération en ce qui a trait à l'assainissement des eaux exclut donc (ne comprend pas / *does not include*) les conduites qui sont de la nature la plus locale, incluant celles qui ne sont pas principales et leurs accessoires.

[224] Afin de donner plein effet à l'exclusion contenue à l'article 25 de la *Loi sur l'exercice*, dans la mesure où un contrat vise à la fois des conduites principales et d'autres conduites qui ne le sont pas, il faut nécessairement conclure qu'il s'agit d'un contrat

¹⁰⁴ *Loi sur l'exercice*, art. 16 et art. 17 al. 1.

relevant d'une compétence d'agglomération et d'une autre compétence. Les dépenses qu'il entraîne sont donc mixtes¹⁰⁵.

[225] Quant aux bassins et réservoirs de rétention, ceux-ci ne font pas partie des équipements accessoires décrits à l'article 26 de la *Loi sur l'exercice* comme relevant de la compétence d'agglomération¹⁰⁶. Ils sont plutôt inclus dans la définition des « ouvrages connexes aux cours d'eau » que le *Comité d'arbitrage* a expressément retirés de la liste des équipements d'intérêt collectif.

Les cours d'eau et les lacs

[226] VQ soutient que la compétence d'agglomération relative aux cours d'eau et aux lacs s'étend aux actes, ouvrages et équipements relatifs au libre écoulement des eaux, à l'aménagement et à l'entretien des cours d'eau et à la régularisation du niveau des lacs, incluant les barrages et plaines de débordement. De la même façon, les dépenses accessoires rendues nécessaires par la réalisation de travaux relatifs à ces éléments devraient être qualifiées de dépenses d'agglomération.

[227] Ici encore, l'appelante ne convainc pas la Cour du bien-fondé de sa proposition.

[228] Les éléments que VQ estime faire partie de sa compétence en matière de cours d'eau et lacs étaient désignés comme faisant partie de la compétence d'agglomération en matière d'Équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif dans le *Décret sur l'agglomération* (liste mise en vigueur le 1^{er} janvier 2006).

[229] Depuis la décision du *Comité d'arbitrage*, ce n'est plus le cas. Il est spécifiquement mentionné que ces ouvrages relèvent désormais de la compétence de proximité¹⁰⁷.

[230] Si les barrages et bassins de rétention faisaient partie de la compétence d'agglomération en ce qui a trait aux cours d'eau, on peut se demander pourquoi le gouvernement aurait inclus dans le *Décret sur l'agglomération* les ouvrages connexes aux cours d'eau sur la liste des équipements et infrastructures d'intérêt collectif. Il y a, dans ces éléments une indication importante et pertinente de la manière dont doit être interprétée la compétence d'agglomération relative aux cours d'eau.

¹⁰⁵ *Id.*, art. 57.

¹⁰⁶ Seuls les bassins de rétention du réseau sanitaire (identifiés sur la carte de ce réseau) sont de compétence d'agglomération, selon la recommandation du *Comité de transition*. Il appert cependant qu'aucun des bassins ou réservoirs de rétention visés par la réclamation de VAL ne fait partie de ceux identifiés sur la carte du réseau sanitaire (Argumentation de VAL, note infrapaginale 151).

¹⁰⁷ Rapport du *Comité d'arbitrage* sur les équipements d'intérêt collectif, 12 mars 2008, Annexe 1 – Équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, item 43, page 11 de 20. Cette annexe fait d'ailleurs partie intégrante du Sommaire décisionnel DG-2009-001 de la direction générale de VQ, daté du 15 janvier 2009, visant la ratification par VQ des deux ententes signées le 16 janvier 2009.

[231] Finalement, il n'est pas utile de s'appuyer sur la notion de compétence en matière de cours d'eau contenue dans la *Loi sur les compétences municipales*. Il est vrai qu'il s'agit d'une loi *in pari materia*, mais, dans le contexte de la *Loi sur l'exercice*, le législateur réfère clairement aux définitions se trouvant dans d'autres lois lorsqu'il souhaite y faire référence¹⁰⁸. Or, il ne l'a pas fait en l'espèce.

[232] En ce qui a trait aux ponts, ce sont des ouvrages connexes aux cours d'eau que le *Comité d'arbitrage* reconnaît relever d'une compétence de proximité¹⁰⁹. Initialement, le *Comité de transition* avait suggéré que les ouvrages connexes aux cours d'eau relèvent de la compétence d'agglomération. Ils ont donc été inscrits sur la liste des équipements d'intérêt collectif. Le *Comité d'arbitrage*, mis sur pied dans la foulée de la *Loi de 2007*, modifiait cette liste de façon à ce qu'ils relèvent désormais de la compétence de proximité.

[233] L'argument voulant que le retrait des ouvrages connexes aux cours d'eau de la liste des équipements d'intérêt collectif ne mette pas fin au débat ne tient pas. VAL a raison de soutenir que la *Loi sur les compétences municipales* ne modifie en rien le partage des compétences dans une agglomération, tel que dicté par la *Loi sur l'exercice*. Or, aucune disposition de cette loi ne permet d'étendre le sens de « cours d'eau et lacs » à des ouvrages ou équipements qui leur seraient accessoires ou connexes.

[234] La position de VAL peut paraître rigide, mais elle est convaincante.

Les conduites d'aqueduc et d'égout – parcs industriels

[235] L'appelante VQ soutient que les tronçons de conduites principales qui traversent les parcs industriels sont de compétence d'agglomération, et ce, même si les parcs industriels et les conduites qui y sont situées ont été soustraits des compétences d'agglomération¹¹⁰.

[236] En effet, à la suite d'une modification apportée par la *Loi de 2007*, l'article 34 du *Décret sur l'agglomération* indique que les conduites d'aqueduc et d'égout illustrées sur les plans joints à l'annexe 3 du rapport du *Comité de transition* ne sont pas de la nature la plus locale « à l'exclusion de celles situées dans un parc industriel / *except those situated in an industrial park* ».

[237] Ici encore, VQ ne convainc pas la Cour du bien-fondé de sa position.

[238] La *Loi de 2007* a eu pour conséquences de retirer les « parcs industriels » de la compétence d'agglomération (article 33) et de modifier le *Décret sur l'agglomération* (article 34) pour exclure des conduites d'aqueduc et d'égout illustrées sur les plans du

¹⁰⁸ On peut faire référence ici à l'article 24.1 où, comme on l'a vu précédemment, le législateur précisait que « [p]our l'application de la présente loi, une voie de circulation est une voie publique au sens prévu à l'article 66 de la *Loi sur les compétences municipales* (...) ».

¹⁰⁹ *Supra*, note 107.

¹¹⁰ *Loi de 2007*, art. 33.

réseau d'aqueduc et d'égout « celles situées dans un parc industriel ». Cette exclusion vise nécessairement les conduites principales qui, autrement, relèveraient de la compétence d'agglomération. La décision du *Comité d'arbitrage* rendue l'année suivante le confirme.

[239] Une exclusion semblable s'applique aux voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération, en vertu de l'article 32 de la *Loi de 2007*. Dans le cadre de l'étude de cet article, à la question de savoir si des voies de circulation constituant le réseau artériel de l'agglomération se situaient dans des parcs industriels, la ministre des Affaires municipales a répondu par la négative (« *le cas de figure auquel vous faites référence, selon nous, n'existe pas, là* »¹¹¹). La même question n'a cependant pas été posée pour les conduites d'aqueduc et d'égout situées dans un parc industriel.

[240] L'argument voulant qu'il soit illogique d'exclure des tronçons d'un même réseau d'agglomération, en l'occurrence ceux se situant à l'intérieur des limites d'un parc industriel, ne tient pas. Selon la preuve, c'est le même exercice de segmentation qui a été fait relativement aux voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération¹¹².

[241] En résumé, l'appelante a raison en ce qui a trait aux voies de circulation qui constituent le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération, mais tort en ce qui a trait aux trois autres volets de son argument. Il s'agira donc de soustraire 20 000 \$ de l'indemnité accordée par le juge de première instance au chapitre du service de la dette.

* * *

Dépenses relatives aux régimes de retraite (capitalisées) imputées à l'agglomération

[242] Il s'agit d'une réclamation de 3 205 652 \$¹¹³ pour VAL¹¹⁴.

[243] Au moment de la fusion des 13 municipalités de la CUQ le 1^{er} janvier 2002, les 23 régimes de retraite en place dans les anciennes municipalités ont été transférés à la nouvelle VQ, dont un régime à cotisation déterminée avec rente minimale pour VAL et un régime à cotisation déterminée pour VSAD.

¹¹¹ Assemblée nationale, Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 38^e lég., 1^{re} sess., vol. 40, n^o 14, 26 juin 2007, 17 h 50 (N. Normandeau).

¹¹² Le rapport du *Comité d'arbitrage* sur les équipements d'intérêt collectif, 12 mars 2008, au point 3.3 et à l'Annexe 2, repris dans l'avis public les 3 et 5 février 2009, *supra*, note 14, Décision du *Comité d'arbitrage* constitué pour l'Agglomération de Québec – Voies de circulation.

¹¹³ Jugement entrepris, paragr. 299 et 339.

¹¹⁴ VSAD réclame 5 170 000 \$ à ce chapitre selon sa Déclaration d'intervention amendée (10^e fois) du 26 février 2018, p. 5.

[244] Tous les régimes à être fusionnés ont fait l'objet d'une évaluation actuarielle au 31 décembre 2001, ce qui a permis d'établir les déficits actuariels de chacun des régimes et les cotisations d'équilibre nécessaires pour les combler, de même que les cotisations d'exercice pour le service courant de ces régimes.

[245] La cédule d'amortissement, soit l'échéancier fixé au terme de l'évaluation actuarielle pour combler le déficit alors constaté, prévoyait des versements dans les caisses de retraite jusqu'en 2016¹¹⁵.

[246] Du 1^{er} janvier 2002 (date de la fusion des municipalités) au 31 décembre 2005 (le jour précédant la défusion et la création de l'agglomération de Québec regroupant VQ, VAL et VSAD), les immeubles des territoires de chacune des anciennes municipalités étaient imposés pour acquitter les cotisations d'équilibre résultant des déficits actuariels des anciens régimes de retraite au 31 décembre 2001.

[247] Le juge constate d'ailleurs que « les territoires des anciennes villes assument le déficit actuariel des régimes de retraite dont bénéficiaient leurs anciens employés »¹¹⁶. Les territoires des anciennes municipalités de VAL et de VSAD n'avaient pas à verser de cotisations d'équilibre puisque leurs régimes à cotisation déterminée ne pouvaient être, et n'étaient pas, déficitaires au moment de la fusion et qu'elles n'avaient pas à combler les déficits actuariels des régimes de retraite des anciennes autres municipalités qui formaient la CUQ¹¹⁷.

[248] Le 1^{er} janvier 2005, les différents régimes de retraite des 13 anciennes municipalités, incluant ceux de VAL et de VSAD, sont harmonisés pour mettre en place sept régimes de retraite, soit six régimes complémentaires et un régime surcomplémentaire.

[249] Une évaluation actuarielle au 31 décembre 2004 démontre un déficit actuariel global (le « déficit initial »), alors comblé par une cotisation d'équilibre. Les anciennes municipalités qui avaient des déficits actuariels constatés auparavant continuent à les assumer. Tout déficit actuariel constaté à compter du 31 décembre 2004 est dorénavant assumé par VQ.

[250] À compter du 1^{er} janvier 2006, les territoires de VAL et de VSAD forment, avec celui de VQ, l'agglomération de Québec. Malgré la défusion, les employés et ex-employés de VAL et VSAD sont restés membres du régime de retraite de VQ¹¹⁸.

[251] À compter du 1^{er} janvier 2007, le ministère des Affaires municipales impose de nouvelles normes comptables aux municipalités afin « de mesurer l'obligation au titre des avantages de retraite des salariés en vue de communiquer cette information et d'attribuer

¹¹⁵ Jugement entrepris, paragr. 291-292.

¹¹⁶ *Id.*, paragr. 302.

¹¹⁷ *Id.*, paragr. 303.

¹¹⁸ *Id.*, paragr. 308.

le coût des prestations aux exercices au cours desquels les services correspondants sont rendus »¹¹⁹. Ainsi, les municipalités doivent désormais utiliser une comptabilité d'exercice dans leurs états financiers en remplacement d'une comptabilité de caisse.

[252] VQ traite dorénavant le « déficit initial » des régimes de retraite fusionnés établi par l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2004 comme une charge comptable, la « charge d'équilibre », dans les états financiers que l'on impute dorénavant à 100 % aux dépenses d'agglomération, aux dépenses de proximité ou aux dépenses mixtes en fonction des masses salariales associées à ces dépenses.

[253] Comme l'explique le juge, ce changement aux normes comptables a des répercussions sur VAL et VSAD. Alors qu'elles ne sont plus fusionnées à VQ, VAL et VSAD se voient imposer, à travers l'établissement de leur quote-part respective, une partie du déficit actuariel global (ou déficit initial) d'avant la fusion du 1^{er} janvier 2002 des autres municipalités qui sont restées fusionnées :

[303] En résumé, du 1^{er} janvier 2002 (date de la fusion) au 1^{er} 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^{er} 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.¹²⁰

[254] Selon l'expert actuair Martin Raymond de la firme Deloitte, dont les services ont été retenus par VAL, la charge d'équilibre résultant du changement des normes comptables a été établie sans aucun ajustement pour considérer les effets des années de service acquises par les employés des anciennes municipalités avant la fusion. En somme, selon lui, par le changement des normes comptables, VAL se trouve à payer pour les déficits actuariels des anciens territoires existant avant la fusion, ce qui inclut un important déficit pour VQ.

[255] VAL réclame donc 3 205 652 \$ versés en trop à ce titre au cours de la période de 2008 à 2015. Il importe de souligner que sur les 3 205 652 \$ réclamés, un montant de 2 510 208 \$ concerne une portion des dépenses relatives à des déficits actuariels antérieurs au 31 décembre 2001 imputées en trop à l'agglomération. Le reliquat de la

¹¹⁹ Normes comptables - SP 3250 : Avantages de retraite, paragr. 0.9; voir aussi : Normes comptables – SP 3255 – Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi, paragr. 0.9.

¹²⁰ Jugement entrepris, paragr. 303 et 304.

réclamation, soit 695 444 \$, vise une portion des dépenses afférentes à l'accroissement de déficits actuariels antérieurs au 31 décembre 2001 imputées en trop à l'agglomération.

[256] Le juge analyse l'encadrement juridique pertinent pour trancher ce volet de la réclamation de VAL et de VSAD.

[257] L'article 5 de la *Charte de la Ville de Québec* prévoit que la nouvelle VQ succède aux droits, obligations et charges de la CUQ et de plusieurs municipalités, dont VAL et VSAD. L'article 8 vise à régir le partage des dettes des municipalités fusionnées le 1^{er} janvier 2002. Tel que modifié en prévision des fusions¹²¹, il prévoit que les « dépenses relatives à toute dette » d'une ancienne municipalité fusionnée « continuent d'être financées par des revenus provenant exclusivement du territoire de la municipalité » en question.

[258] Selon le sixième alinéa de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*, sont « réputés constituer des dépenses relatives à une dette d'une municipalité » les « montants requis » après le 31 décembre 2001 « relativement à une somme déterminée en application du paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*¹²² à l'égard d'un régime de retraite auquel était partie la municipalité ou relativement à l'amortissement de tout déficit actuariel d'un tel régime ».

[259] Au moment des fusions, l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* était rédigé comme suit¹²³ :

137. Tout régime de retraite doit être solvable en date de chaque évaluation actuarielle dont il est l'objet.

Il peut cependant être partiellement solvable à condition que le manque d'actif nécessaire pour être solvable soit comblé par la valeur, à la date de l'évaluation actuarielle :

1^o des montants qui restent à verser pour amortir tout déficit actuariel initial;

137. Every pension plan must be solvent at the date of each actuarial valuation.

A plan may, however, be partly solvent provided the amount to be funded to ensure the solvency of the plan is offset by the value, at the date of the actuarial valuation, of

(1) the amounts required to amortize any initial unfunded actuarial liability;

¹²¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25, art. 310 ; *Décret 1309-2001 concernant la Charte de la Ville de Québec*, (2001) 133 G.O.Q. II, 7632, p.7632, art. 1.

¹²² *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R -15.1.

¹²³ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., c. R -15.1, art. 137, tel qu'en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

2° des montants prévus pour amortir, au cours des cinq ans qui suivent cette date, tout autre déficit actuariel;

(2) the amounts required to amortize any other unfunded liability over a period of five years after that date;

3° des montants qui restent à verser pour amortir une somme déterminée en application du paragraphe 4° lors d'une évaluation actuarielle antérieure;

(3) the remaining amounts required to amortize an amount determined pursuant to subparagraph 4 at the time of a previous actuarial valuation;

4° de la différence entre l'actif, additionné des montants visés aux paragraphes 1° à 3°, et le passif.

(4) the difference between the assets, plus the amounts referred to in subparagraphs 1 to 3, and the liabilities.

La valeur des montants prévus au deuxième alinéa doit être établie en utilisant un taux d'intérêt identique à celui employé pour établir le passif du régime en vue d'en déterminer la solvabilité.

The interest rate used to determine the value of the amounts referred to in the second paragraph shall be identical to the rate used to determine the liabilities of the plan for the purpose of determining the plan's solvency.

[260] Le *Décret sur l'agglomération*, tel que modifié le 5 avril 2006 par le *Décret 299-2006*¹²⁴, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006, par l'ajout des articles 57.1 à 57.10, visait à gérer les défusions en édictant les mesures pour assurer la continuité des régimes de retraite des fonctionnaires ou employés transférés à une municipalité reconstituée.

[261] En application de l'article 57.7, toute « cotisation payable » ou « somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* » relativement à un déficit actuariel déterminé par une évaluation actuarielle antérieure au 1^{er} janvier 2002 est réputée constituer une dépense relative à une dette de l'ancienne municipalité qui a établi le régime de retraite. Il convient de rappeler ici que les régimes de retraite de VAL et de VSAD n'avaient aucun déficit actuariel au moment de la fusion avec VQ.

[262] Selon le juge, ce principe n'a pas été modifié à la suite de l'harmonisation des régimes de retraite le 1^{er} janvier 2005, tel qu'il le constate à la lecture du deuxième paragraphe de l'article 57.10 du *Décret sur l'agglomération*, lequel prévoit que « 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 ».

¹²⁴ *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*, (2006) 138 G.O.Q. II, 1635.

[263] La question essentielle à trancher, selon le juge, est de savoir si l'expression « montants requis » au sixième alinéa de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec* signifie uniquement et étroitement « cotisations », comme le propose l'appelante, ou « les sommes requises à titre de quote-part des dépenses d'agglomération » ou, de manière plus précise, les charges d'équilibre établies à la suite de la modification des normes comptables au 1^{er} janvier 2007, comme le proposent VAL et VSAD¹²⁵.

[264] En réponse à cette question, le juge estime que, dans la mesure où une charge comptable (charge d'équilibre) est inscrite dans les états financiers selon les nouvelles normes comptables comme représentant le déficit actuariel global (ou déficit initial) des régimes de retraite et que cette même charge est imputée aux dépenses d'agglomération, il s'agit effectivement d'un « montant requis » au sens du sixième alinéa de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*.

[265] À cet égard, le juge énonce ce qui suit :

[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^{er} janvier 2002, date de la fusion des 13 villes et de la Communauté urbaine de Québec.

[266] Le juge retient de l'expertise de l'actuaire Raymond que « des coûts relatifs au service antérieur au 1^{er} janvier 2002 ont été refacturés à la VAL par l'intermédiaire des charges d'agglomération et non seulement aux anciens territoires »¹²⁶. Il constate que VAL n'a jamais offert de régime à prestations déterminées et que les années de service accumulées par les autres participants avant la fusion n'ont aucun lien avec VAL.

[267] En somme, en application de ce que les parties ont appelé le « principe de responsabilité territoriale » sous l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*, la portion de la charge comptable qui comprend le coût relatif aux années de service rendues avant 2002 ne peut être imputable à VAL¹²⁷. Le juge conclut comme suit :

[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 \$. 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.

* * *

¹²⁵ Jugement entrepris, paragr. 329.

¹²⁶ *Id.*, paragr. 334.

¹²⁷ *Id.*, paragr. 335.

[268] VQ plaide également que le juge a erré en décidant qu'elle devait supporter seule toutes les dépenses relatives à la partie des déficits actuariels du régime de retraite associées aux années de service effectuées par les employés avant les fusions municipales du 1^{er} janvier 2002. Il aurait donc erré en ordonnant le remboursement des quotes-parts payées par VAL au delà du montant proposé par VQ à titre d'ajustement pour avoir omis de soustraire des charges imputées à l'agglomération les montants des cotisations d'équilibre relatives aux déficits des anciennes municipalités constatées avant 2002 (soit 753 600 \$).

[269] Le législateur a prévu des règles particulières de partage et de financement de certains éléments des passifs des anciennes municipalités, notamment à l'égard des régimes de retraite. Ces règles imposent des restrictions en ce qui a trait à la provenance des revenus servant à leur financement.

[270] Ainsi, les dépenses relatives aux éléments des passifs des anciennes municipalités qui sont ciblées par la législation doivent être financées par les revenus provenant exclusivement des territoires des anciennes municipalités concernées, sujet à modulation dans certains cas et à certaines conditions.

[271] En l'occurrence, les éléments de passif ciblés par le législateur comprendraient (1) certains montants très précis relatifs aux régimes complémentaires de retraite, c'est-à-dire certaines cotisations d'équilibre bien spécifiques, et (2) pour les régimes surcomplémentaires de retraite, des cotisations versées à l'égard des années de service antérieures au 1^{er} janvier 2002. Le financement des autres dépenses serait alors soumis aux règles générales établies par les lois municipales en matière de finance et de fiscalité. Depuis 2006 et la création de l'agglomération de Québec, le financement des dépenses est lié à l'exercice d'une compétence d'agglomération, de proximité ou des deux.

[272] VAL ne partage pas ce point de vue. Pour certaines dépenses relatives aux dettes des anciennes municipalités avant la fusion, VQ pouvait en faire assumer une partie par l'ensemble de son territoire selon une formule de partage prévue dans la *Charte de la Ville de Québec*, alors que pour d'autres, dites réputées relatives aux dettes des anciennes municipalités, VQ ne devait les faire financer que par les citoyens de ces anciennes municipalités.

[273] VAL soutient que, lors des défusions le 1^{er} janvier 2006, le *Décret sur l'agglomération* utilise l'expression « cotisation » afférente à un déficit constaté avant le 1^{er} janvier 2002 (article 57.7), qui est équivalente à celle de « montant requis » qui se trouve à l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*.

[274] Selon VAL, ces expressions visent les cotisations d'équilibre relatives aux déficits constatés préalablement aux fusions municipales et également, selon l'interprétation dynamique proposée par le juge de première instance, les charges d'équilibre qui résultent de l'application des nouvelles normes comptable. Selon cette interprétation, les

charges d'équilibre sont assujetties au principe de responsabilité territoriale sous l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*.

[275] VAL soutient qu'entre les années 2008 à 2015, elle a dû contribuer, au moyen de sa quote-part annuelle, aux accroissements des déficits constatés avant le 1^{er} janvier 2002 pour les autres municipalités, accroissements constatés lors des évaluations actuarielles postérieures aux fusions municipales. Or, en raison du principe de la responsabilité territoriale, ces charges auraient dû être financées exclusivement par des revenus provenant des territoires des anciennes municipales qui avaient des déficits actuariels.

[276] VSAD fait siens les arguments présentés par VAL.

* * *

[277] Pour les fins de l'analyse, il importe de scinder la réclamation de VAL. Il convient d'aborder, en premier lieu, le trop-perçu relatif aux dépenses visant à combler les déficits actuariels antérieurs au 1^{er} janvier 2002 (2 510 208 \$) pour ensuite se pencher sur le reliquat de la réclamation (695 444 \$), lequel vise l'accroissement des déficits actuariels antérieurs au 1^{er} janvier 2002.

[278] La résolution du présent moyen d'appel dépend de l'interprétation à donner à l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec* et à l'article 57.7 (en particulier) du *Décret sur l'agglomération*. Ces dispositions doivent-elles être interprétées strictement, comme le propose l'appelante, ou dynamiquement, comme le proposent VAL et VSAD?

[279] Il n'est pas inutile, à ce stade, de rappeler brièvement les principes devant guider l'interprétation des textes législatifs, lesquels s'appliquent également à l'interprétation d'un décret¹²⁸ : les termes de tels textes doivent être lus « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi et l'intention du législateur »¹²⁹.

[280] Puisque la loi parle toujours¹³⁰, elle s'applique « à toutes les époques et dans toutes les circonstances où elle peut s'appliquer »¹³¹. Ainsi, la loi peut régir des situations dont, au moment de son adoption, on ne soupçonnait pas la survenance. On parlera alors d'interprétation dynamique¹³² par opposition à une interprétation

¹²⁸ *Comité paritaire de l'industrie des services automobiles de la région Saguenay-Lac-St-Jean c. 9034-4227 Québec inc.*, 2014 QCCA 1957, paragr. 35.

¹²⁹ *R. c. T.J.M.*, *supra*, note 74, paragr. 10; voir aussi : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, *supra*, note 71, paragr. 117-118.

¹³⁰ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 49; voir aussi : *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 10.

¹³¹ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 49.

¹³² William N. Eskridge Jr., *Dynamic Statutory Interpretation*, Harvard University Press, Cambridge, 1994, p. 52.

statique¹³³. L'interprétation dynamique peut être appropriée afin de satisfaire l'objet de la loi lors de changements de circonstances, entre autres, relatifs à des comportements institutionnels, à des consensus professionnels¹³⁴ ou à des avancées technologiques ou scientifiques¹³⁵. Ce type d'interprétation peut être approprié lorsque la loi étudiée a pour but de régir une activité en cours dans une perspective de pérennité¹³⁶.

[281] En l'espèce, au moment des fusions municipales en 2002, la comptabilisation des avantages sociaux futurs (dont les régimes de retraite capitalisés) se faisait sur une base de caisse. Ainsi, les montants versés dans les caisses de retraite (les cotisations d'équilibre) correspondaient aux dépenses comptabilisées dans les états financiers de VQ, lesquelles devaient être financées exclusivement par des revenus provenant de la taxation sur les immeubles des anciennes municipalités concernées.

[282] Un changement de circonstances institutionnelles survient le 1^{er} janvier 2007 : la comptabilisation des mêmes avantages sociaux futurs se fait sur une base d'exercice. Ce changement est imposé aux municipalités par le ministère des Affaires municipales. C'est cette comptabilité d'exercice qui sert dorénavant de base pour déterminer la « charge d'équilibre globale » sujette à la taxation, le déficit actuariel global des régimes de retraite en date du 1^{er} janvier 2007 constituant une dépense à taxer (ou à pourvoir) amortie de façon uniforme jusqu'en 2045.

[283] VQ répartit donc la charge d'équilibre totale en fonction d'une hypothèse de travail, soit la répartition des charges d'agglomération, de proximité et mixtes selon la proportion de la masse salariale budgétée de l'exercice financier visé, sans égard aux dates des déficits constatés et aux années de services rendus. En conséquence, les citoyens de VAL et de VSAD se trouvent à avoir payé une partie de la charge d'équilibre globale relative aux déficits des autres anciennes municipalités constatés avant le 1^{er} janvier 2002.

[284] Ce changement de circonstances institutionnelles nécessite d'interpréter dynamiquement la règle de droit contenue aux articles 8 de la *Charte de la Ville de Québec* et 57.7 du *Décret sur l'agglomération*¹³⁷.

¹³³ Laquelle se limite à l'interprétation qu'aurait eue le texte au moment de son adoption. La différence est notable en ce qu'une telle approche confine l'interprète au contexte prévalant au moment de son adoption, alors que l'approche dynamique permet de considérer, dans le cadre de l'interprétation, le contexte du moment de l'application du texte; voir à ce sujet : Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6e éd., Markham, LexisNexis, 2014, n° 6.18 à 6.23.

¹³⁴ W. N. Eskridge Jr., *supra*, note 132, p. 52.

¹³⁵ Keith A. Christiansen, « *Technological Change and Statutory Interpretation* », (1968) *Wis. L. Rev.* 556, p. 557.

¹³⁶ R. Sullivan, *supra*, note 133, n° 6.27; voir aussi : *R. v. Stucky*, 2009 ONCA 151, paragr. 29.

¹³⁷ Richard Tremblay, *L'essentiel de l'interprétation des lois*, Cowansville, Yvon Blais, 2004, p. 22.

[285] N'eût été la modification aux normes comptables, les cotisations d'équilibre auraient constitué la base de la contribution des anciennes municipalités de sorte que VAL et VSAD n'auraient pas contribué aux déficits actuariels antérieurs au 1^{er} janvier 2002 des régimes de retraite des autres municipalités.

[286] L'intention du législateur (l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*) et du gouvernement (l'article 57.7 du *Décret sur l'agglomération*) était de respecter le principe de la responsabilité territoriale et de faire en sorte que seules les anciennes municipalités soient responsables d'acquitter les dépenses requises pour combler les déficits actuariels antérieurs aux fusions municipales. Il est peu probable que le législateur et le gouvernement aient souhaité que la répartition (et le remboursement) des dettes des anciennes municipalités puisse être influencée par une modification des normes comptables.

[287] S'il est vrai qu'une disposition contenant des termes techniques se prête *a priori* mal à une interprétation dynamique¹³⁸, dans le contexte précis de l'espèce, une telle interprétation est nécessaire pour que l'objectif tant du législateur que du gouvernement soit atteint.

[288] Par ailleurs, une telle interprétation est conforme à la présomption suivant laquelle le législateur n'entend pas, à moins de s'exprimer de manière à ne pas laisser de doute¹³⁹, édicter des lois dont l'application mène à des résultats absurdes¹⁴⁰, y compris des résultats manifestement inéquitables¹⁴¹.

[289] Dans le cas qui nous occupe, le juge n'a pas erré en concluant qu'il serait manifestement inéquitable pour VAL et VSAD de contribuer aux déficits actuariels relatifs aux régimes de retraite à prestations déterminées antérieurs à la fusion des municipalités alors qu'elles n'en offraient aucun à ses propres employés.

[290] En présence de deux interprétations possibles des termes « montants requis », le juge s'est bien dirigé en droit en préférant celle qui permet d'éviter un résultat absurde, inéquitable ou déraisonnable¹⁴², surtout qu'il s'agit d'une interprétation respectueuse de l'intention du législateur.

[291] Le juge pouvait conclure qu'« [e]n 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

¹³⁸ *Perka c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 232, p. 265-266 ; Voir aussi : *R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22, paragr. 61.

¹³⁹ Stéphane Beaulac et Frédéric Bérard, *Précis d'interprétation législative*, 2^e éd., Montréal, LexisNexis, 2014, p. 325-327.

¹⁴⁰ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, paragr. 27.

¹⁴¹ Pierre-André Côté avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, paragr. 1637 ; R. Sullivan, *supra*, note 133, n^o 10.43.

¹⁴² Louis LeBel, « La méthode d'interprétation moderne : le juge devant lui-même et en lui-même » dans Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat (dir.), *Interpretatio non cessat : Mélanges en l'honneur de Pierre-André Côté*, Cowansville, Yvon Blais, 2011, p. 116.

amortissement » [selon l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*] d'un déficit actuariel dont une partie est antérieure au 1^{er} janvier 2002 »¹⁴³.

[292] En application du principe de responsabilité territoriale selon l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*, ces montants sont financés exclusivement par les revenus provenant uniquement du territoire visé. Comme l'indique le juge, « VAL qui en a déjà assumé une partie selon son potentiel fiscal, a le droit d'être remboursée »¹⁴⁴ pour sa quote-part de la charge facturée à l'agglomération.

[293] Les dépenses relatives à l'accroissement des déficits obéissent à la même logique. Dans la mesure où l'objectif du législateur était de faire assumer par les anciennes municipalités les dépenses relatives aux déficits antérieurs aux fusions, il est conforme à cet objectif que VAL ne paie pas pour l'accroissement de ces déficits. En effet, s'il n'y avait pas eu de déficit, celui-ci n'aurait pu s'accroître.

[294] Bref, le juge a effectué un exercice d'interprétation des dispositions législatives afin de rétablir l'équilibre mis en en place par le législateur et le gouvernement au moment des fusions et défusions, équilibre rompu par VQ dans la foulée du passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice, et ce, même si les textes semblaient clairs. Ainsi, au terme d'une interprétation dynamique des dispositions, il a conclu que les expressions « montant requis » ou « cotisations », bien que référant à l'époque aux montants devant être versés dans les caisses de retraite (les cotisations d'équilibre), réfèrent aussi, dans le contexte d'aujourd'hui, aux « charges d'équilibre ».

[295] Et c'est ainsi qu'il fait droit à la réclamation de VAL :

Pour les charges d'équilibre relatives aux déficits accumulés <u>avant</u> les fusions, et illégalement facturées pour les années 2008 à 2015 :	2 510 208 \$
Pour l'accroissement des déficits après les défusions de 2006, mais relatifs à des années de service avant 2002, et illégalement facturés :	<u>695 444 \$</u>
Total :	3 205 652 \$

[296] Il y a donc lieu de rejeter ce moyen d'appel.

* * *

¹⁴³ Jugement entrepris, paragr. 333.

¹⁴⁴ *Id.*, paragr. 339.

Dépenses relatives aux avantages sociaux futurs (autres que les régimes de retraite) chargées à l'agglomération (les régimes surcomplémentaires de retraite et les régimes d'assurance collective (vie et maladie) et d'invalidité à long terme)

[297] Cette réclamation se chiffre à 363 205 \$¹⁴⁵ pour VAL¹⁴⁶.

[298] VAL soutenait que cette charge était inéquitable puisqu'elle n'a jamais offert ce type d'avantages à ses employés. Le juge lui donne raison pour les mêmes principes et raisons qu'il a énoncés au chapitre des régimes de retraite complémentaires, s'agissant d'avantages liés à la retraite¹⁴⁷.

[299] L'appelante plaide que le juge a erré en décidant que ces dépenses, dans la mesure où elles peuvent être associées aux années de service effectuées par les employés avant la fusion du 1^{er} janvier 2002, constituent une dette qui doit être supportée par VQ seulement (sans contribution des autres municipalités liées).

[300] Relativement au régime surcomplémentaire de retraite, l'appelante admet avoir erronément fait payer à VAL une somme se situant entre 0 et 9 000 \$ pour les cotisations versées aux participants des régimes liées aux années de service antérieures à 2002. Toutefois, la réclamation de VAL traite indistinctement les régimes surcomplémentaires de retraite et les autres avantages sociaux.

[301] La question en litige porte sur l'interprétation du terme « régime de retraite » que l'on retrouve au sixième alinéa de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*.

[302] À cet égard, la définition que l'on trouve dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* constitue un indice interprétatif important¹⁴⁸. Celle-ci, à laquelle la *Charte de la Ville de Québec* réfère, prévoit, en plus de déterminer à ses articles 1 à 2.1 quels sont les régimes de retraite qui lui sont assujettis, une définition générale de ce qu'est un régime de retraite :

6. Un régime de retraite est un contrat en vertu duquel le participant bénéficie d'une prestation de retraite dans des conditions et à compter d'un âge donné, dont le financement est assuré par des cotisations à la charge soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et du participant.

6. A pension plan is a contract under which retirement benefits are provided to the member, under given conditions and at a given age, the funding of which is ensured by contributions payable either by the employer only, or by both the employer and the member.

¹⁴⁵ *Id.*, paragr. 224 et 344.

¹⁴⁶ VSAD réclame 528 000 \$ à ce chapitre, selon sa Déclaration d'intervention amendée (10^e fois) le 26 février 2018, p. 5.

¹⁴⁷ Jugement entrepris, paragr. 344.

¹⁴⁸ P.-A. Côté, *supra*, note 141, n^o 1269-1272; R. Tremblay, *supra*, note 137, p. 74-75.

À moins qu'il ne soit garanti, tout régime de retraite doit avoir une caisse de retraite où sont notamment versés les cotisations ainsi que les revenus qui en résultent. Cette caisse constitue un patrimoine fiduciaire affecté principalement au versement des remboursements et prestations auxquels ont droit les participants et bénéficiaires.

Every pension plan, with the exception of insured plans, shall have a pension fund into which, in particular, contributions and the income derived therefrom are paid. The pension fund shall constitute a trust patrimony appropriated mainly to the payment of the refunds and pension benefits to which the members and beneficiaries are entitled.

[303] Le fait qu'un participant bénéficie d'un avantage « à compter d'un âge donné » est une condition pour qu'il puisse s'agir d'un régime de retraite. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit du critère déterminant afin de décider si les régimes d'assurance-maladie, d'assurance-vie et d'invalidité à long terme sont assimilables à des régimes de retraite au sens à donner à cette expression dans la *Charte de la Ville de Québec*.

[304] Il faut répondre par l'affirmative pour les deux premiers, soit les régimes d'assurance-maladie et d'assurance-vie, lesquels deviennent accessibles au moment de la retraite uniquement. Les participants ne peuvent bénéficier de ces avantages alors qu'ils sont employés, mais uniquement « à compter d'un âge donné » (l'âge de la retraite). Les commentaires précédents portant sur l'objet de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec* s'appliquent donc *mutatis mutandis* à ces régimes d'assurance.

[305] Cependant, les régimes d'invalidité à long terme ne visent pas à s'appliquer à partir du moment où une personne atteint un certain âge. Ils dépendent de la survenance d'un événement bien précis, soit l'invalidité de l'employé. De plus, ces régimes sont disponibles aux employés et non aux retraités. Ils ne sont donc pas assimilables à un « régime de retraite », selon le sixième alinéa de l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec*.

[306] Néanmoins, le juge s'est bien dirigé en droit en accueillant la réclamation de VAL sur ce point. Ce régime concerne les individus invalides non assurés auprès d'un assureur pour lesquels VQ pratique l'auto-assurance. Conséquemment, en ce qui concerne les cas survenus entre le 1^{er} janvier 1992 et la date d'adhésion à une compagnie d'assurance, les rentes d'invalidité sont à la charge de VQ avant sa fusion.

[307] Comme mentionné précédemment, l'article 8 de la *Charte de la Ville de Québec* consacre le principe de responsabilité territoriale, lequel veut que les anciens territoires précédant les fusions municipales demeurent responsables des dettes qu'ils ont contractées, sauf exception.

[308] Conséquemment, le juge de première instance n'a pas erré en concluant que les villes reconstituées ne devaient pas être tenues responsables des charges relatives au régime d'invalidité à long terme alors qu'elles n'en ont jamais offert à leurs employés.

[309] De plus, cette conclusion repose sur l'appréciation d'une preuve technique, volumineuse et complexe sur le fonctionnement des régimes de retraite et avantages sociaux futurs, appréciation à l'égard de laquelle la Cour doit déférence¹⁴⁹.

[310] Il y a donc lieu de rejeter ce moyen d'appel.

* * *

Les frais d'expertise

[311] Le juge a condamné VQ au paiement de tous les frais d'expertise encourus par VAL, tant avant que pendant le procès, dont les honoraires pour services professionnels de la firme Deloitte pour la période se terminant le 26 février 2018, soit 4 114 704,33 \$ incluant TPS, TVQ et frais administratifs.

[312] Le procès a débuté le 5 février 2018, il a duré 17 jours et s'est terminé le 2 mars 2018.

[313] L'argument de VQ tient en un seul paragraphe. Les honoraires de Deloitte seraient « disproportionnés », une grande partie des travaux ayant été effectués inutilement et les hypothèses juridiques à la base de ces travaux étant « erronées »¹⁵⁰. Bref, VQ semble faire un lien direct entre le succès de son appel sur le fond du litige et le sort de son argument relatif aux frais d'expertise.

[314] VAL soutient que l'expertise de Deloitte était essentielle et que l'impact de ses conclusions pour les villes formant l'agglomération de Québec dépasse le cadre temporel du présent recours. VAL souligne également la qualité du travail fait par Deloitte, son utilité pour le juge et les parties et l'accès « laborieux » aux informations nécessaires à l'analyse et détenues par la ville centrale.

[315] Dans son mémoire, VSAD indique n'avoir aucun commentaire à formuler à ce sujet.

[316] L'appelante ne fait pas voir d'erreur de la part du juge de première instance au sujet de l'attribution des frais d'expertise. Les honoraires sont imposants certes, mais ils ne sont pas disproportionnés. Les montants en jeu étaient importants et l'ampleur des données à analyser l'était tout autant. L'utilité du travail fait par l'expert pour le juge du procès est indéniable et son exactitude, reconnue par les experts de VQ.

¹⁴⁹ *Construction Blenda inc. c. Office municipal d'habitation de Rosemère*, 2020 QCCA 149, paragr. 37, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 1^{er} octobre 2020, n^o 39142; *Imperial Tobacco Canada Itée c. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358, paragr. 112-114; *Hydro-Québec c. Construction Kewit cie.*, 2014 QCCA 947, paragr. 35-36; *Birdair inc. c. Danny's Construction Company inc.*, 2013 QCCA 580, paragr. 49-51.

¹⁵⁰ Argumentation de VQ, paragr. 146.

[317] La Cour est d'accord avec le juge de première instance lorsqu'il écrit ne voir « aucune raison pour que ces honoraires et frais soient mitigés ou ne soient pas accordés, tel que demandé »¹⁵¹.

* * *

Appel incident (VAL)

[318] L'appel incident porte sur deux points : la réclamation relative au service de la dette et la réclamation relative au calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes.

La réclamation relative au service de la dette

[319] La réclamation de VAL s'élevait à 3 609 591 \$ au chapitre du service de la dette, dont 1 261 417 \$ en ce qui a trait aux règlements d'emprunt adoptés par VQ après le 31 décembre 2008¹⁵².

[320] Le 28 février 2018, alors que le procès tirait à sa fin, VAL retirait certaines demandes particulières en raison des informations fournies par VQ et modifiait de nouveau sa réclamation, à la baisse cette fois, pour qu'elle se chiffre à 3 603 000 \$¹⁵³.

[321] Dans son jugement, et bien qu'il ait accueilli en totalité la réclamation de VAL en ce qui a trait au service de la dette, le juge résume les montants auxquels VAL a droit et inscrit 3 403 004 \$ au chapitre du service de la dette plutôt que 3 603 000 \$¹⁵⁴.

[322] D'où l'erreur d'écriture notée par VAL (199 996 \$, soit 3 603 000 \$ – 3 403 004 \$) et qui aurait pu être corrigée selon l'article 328 *C.p.c.*, n'eût été l'appel formé par VQ.

[323] VAL demande que la condamnation de VQ (paragr. 395 du jugement entrepris) soit augmentée en conséquence.

[324] Il convient de faire droit à cette demande.

* * *

¹⁵¹ Jugement entrepris, paragr. 376.

¹⁵² Dans son jugement, au paragr. 289, le juge inscrit 1 054 829 \$ vis-à-vis ce poste de réclamation, soit le montant inscrit dans l'Annexe 56 du rapport Deloitte (scénario 2, retenu par le juge) avant que celui-ci soit modifié à la hausse à 1 261 417 \$, une différence de 206 588 \$; voir *supra*, note 84.

¹⁵³ Procès-verbal d'audience, 28 février 2018, p. 2 de 2; Demande et pourvoi en cassation, contrôle judiciaire et remboursement modifiés (9^e fois) du 8 janvier 2018, p. 26, 28 et 29; Mémoire d'appel incident de VAL, paragr. 178 et note infrapaginale 259; Déclaration d'appel incident de VAL, paragr. 15 et rapport d'expertise Deloitte, p. 87 Ré-amendée (section 22. Conclusion, référence à la section 19, Service de la dette imputée en trop à l'agglomération et montant dû à la VAL).

¹⁵⁴ Jugement entrepris, paragr. 289 et 385.

La réclamation relative au calcul annuel de la quote-part des dépenses mixtes

[325] Dans son calcul du montant dû à VAL au chapitre du calcul annuel de la quote-part pour des dépenses mixtes, le juge tient compte des erreurs de saisie comptable faites par VQ et constatées dans les deux tableaux Contribution aux dépenses mixtes de VAL – Correction du calcul pour l'exercice financier 2010 (5 pages, pièce D-26) et pour l'exercice financier 2014 (5 pages, pièce D-27).

[326] VAL prétend que le juge se trompe.

[327] Les erreurs sont celles de VQ. La première porte sur le calcul de la quote-part pour 2010, VQ ayant utilisé le mauvais rapport financier pour calculer la variation des dépenses; la seconde, sur le calcul de la quote-part pour 2014, VQ ayant utilisé des données non comparables.

[328] Comme premier argument, VAL plaide que les demandes de VQ équivalent à des demandes d'augmentation rétroactive de quotes-parts déjà acquittées, ce qu'aucune disposition habilitante ne permettrait à VQ de faire. Comme second argument, et à titre subsidiaire, VAL se place sur le plan du droit civil et plaide qu'une erreur grossière ou inexcusable, comme celle commise par VQ, ne permet ni la répétition de l'indu (articles 1491-1492 C.c.Q.) ni la restitution des prestations (articles 1699-1707 C.c.Q.).

[329] VQ rétorque que le recours de VAL et de VSAD est également en restitution de l'indu, ce qui octroyait au juge de première instance un large pouvoir discrétionnaire dans le but d'atteindre un juste équilibre, eût-il jugé équitable de le faire. Elle estime qu'il serait injuste de ne pas corriger les erreurs de calcul favorables à VQ, mais uniquement les erreurs d'application du *Règlement sur les quotes-parts* favorables à VAL et à VSAD.

[330] En l'espèce, le juge a plutôt tranché en vertu de l'article 1699 al. 2 C.c.Q., lequel prévoit :

1699. La restitution des prestations a lieu chaque fois qu'une personne est, en vertu de la loi, tenue de rendre à une autre des biens qu'elle a reçus sans droit ou par erreur, ou encore en vertu d'un acte juridique qui est subséquemment anéanti de façon rétroactive ou dont les obligations deviennent impossibles à exécuter en raison d'une force majeure.

1699. Restitution of prestations takes place where a person is bound by law to return to another person the property he has received, either without right or in error, or under a juridical act which is subsequently annulled with retroactive effect or whose obligations become impossible to perform by reason of superior force.

Le tribunal peut, exceptionnellement, refuser la restitution lorsqu'elle aurait pour effet d'accorder à l'une des parties, débiteur ou créancier, un avantage indu, à moins qu'il ne juge suffisant, dans ce cas, de modifier plutôt l'étendue ou les modalités de la restitution.

The court may, exceptionally, refuse restitution where it would have the effect of according an undue advantage to one party, whether the debtor or the creditor, unless it considers it sufficient, in that case, to modify the scope or modalities of the restitution instead.

[331] En vertu du deuxième alinéa de cet article, le juge de première instance avait discrétion pour diminuer l'étendue de la restitution afin d'éviter un avantage indu à l'une ou l'autre des parties. Il s'agit, essentiellement, d'une détermination en équité :

[42] Ensuite, l'al. 2 de l'art. 1699 *C.c.Q.* permet exceptionnellement au tribunal de refuser ou de modifier l'étendue ou les modalités de la restitution des prestations si une partie en retire un avantage indu. La Cour supérieure précise dans une décision récente que « [r]etirer un avantage indu, c'est recevoir un profit, obtenir un gain ou tirer un bénéfice qui apparaît injuste aux yeux d'une personne raisonnable, bref, qui choque la raison et l'équité » (*Rouleau c. Canada (Procureur général)*, 2016 QCCS 4887, par. 132 (CanLII)). Ce pourrait notamment être le cas lorsque la restitution procure un gain à une partie ou cause une perte qui se traduit par un gain corrélatif de l'autre partie ; en effet, la restitution vise à remettre les parties en état, et non à les enrichir (*Langevin c. Mercier*, 2010 QCCA 1763, par. 67-73 (CanLII) ; *Boucher c. Développements Terriglobe inc.*, [2001] R.D.I. 2013 (C.A. Qc), par. 31 ; *Fortier c. Compagnie d'arrimage de Québec ltée*, 2014 QCCS 1984, par. 90-92 (CanLII) ; *Hakim c. Guse*, 2013 QCCS 1020 ; *9112-2648 Québec inc. c. Cauchon et associés inc.*, 2005 CanLII 44114 (C.S. Qc), par. 21-22 ; *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, par. 35-36).¹⁵⁵

[332] Le juge doit le faire lorsque des circonstances exceptionnelles s'y prêtent¹⁵⁶.

[333] Qu'en est-il en l'espèce?

[334] Les appelantes incidentes ne nous convainquent pas que le juge de première instance a commis une erreur révisable dans l'exercice de sa discrétion. En effet, eût-il conclu autrement, VAL aurait pu bénéficier de divers ajustements pour des erreurs d'application du *Règlement sur les quotes-parts*, alors que VQ en serait privée. Il est vrai que les deux erreurs susmentionnées sont imputables à VQ. Néanmoins, outre une affirmation laconique à cet effet, VAL n'a pas démontré, alors que c'était là son fardeau¹⁵⁷,

¹⁵⁵ *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, paragr. 42.

¹⁵⁶ Frédéric Lévesque, *Précis droit des obligations*, Cowansville, Yvon Blais, 2014, paragr. 1243, cité dans *Roy c. L'Unique, assurances générales inc.*, 2019 QCCA 1887, paragr. 47.

¹⁵⁷ Alors que c'est son fardeau, voir, par analogie : Didier Lluellas et Benoît Moore, *Droit des obligations*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 2018, paragr. 545.

qu'il s'agissait d'erreurs inexcusables¹⁵⁸ ou grossières. Il semble plutôt s'agir d'erreurs d'inattention commises de bonne foi¹⁵⁹.

[335] Ce moyen d'appel est donc rejeté.

* * *

Appel incident (VSAD)

[336] VSAD soulève les mêmes points que VAL.

[337] Quant au service de la dette, VSAD appuie la demande de VAL dont la Cour a traité précédemment.

[338] Quant au calcul annuel de la quote-part, VSAD nous demande d'ajouter à la conclusion 403 « [...] et qui doivent exclure les ajustements décrits aux pièces D-26 et D-27 ».

[339] Pour les motifs que la Cour vient d'énoncer, il ne sera pas fait droit à cette demande.

Le dispositif

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[340] **ACCUEILLE** en partie l'appel formé par Ville de Québec, avec les frais de justice contre l'appelante en faveur des intimées, à la seule fin de réduire de 20 000 \$ le montant accordé par le jugement de première instance en ce qui a trait à la réclamation de Ville de L'Ancienne-Lorette au chapitre du « service de la dette imputée en trop à l'agglomération » (les voies de circulation), tous les autres moyens d'appel de Ville de Québec étant par ailleurs rejetés;

[341] **ACCUEILLE** en partie, mais sans les frais de justice vu la nature de l'erreur corrigée, l'appel incident formé par Ville de L'Ancienne-Lorette afin de corriger une erreur d'écriture dans le montant de l'indemnité due au chapitre du « service de la dette imputée en trop à l'agglomération », soit 3 403 004 \$ plutôt que 3 603 000 \$ (une différence de 199 996 \$);

[342] **REJETTE** l'appel incident formé par Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, chaque partie payant ses frais; et enfin,

¹⁵⁸ Soit une erreur se rapprochant de la faute lourde, fruit d'un « comportement anormal qu'une personne sensée n'aurait pas adopté », voir : *Id.*, paragr. 543.

¹⁵⁹ Bonne foi qui se présume par ailleurs : article 2805 *C.c.Q.*

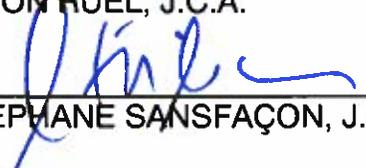
[343] **MODIFIE** le dispositif du jugement de première instance, au paragraphe 395, en y substituant le chiffre 12 844 987 \$ au chiffre 12 664 991 \$, les autres conclusions du jugement entrepris demeurant par ailleurs inchangées.



JACQUES CHAMBERLAND, J.C.A.



SIMON RUEL, J.C.A.



STÉPHANE SANSSFAÇON, J.C.A.

Me Marc Desrosiers
Me Olivier Gauthier
GIASSON & ASSOCIÉS
Pour l'appelante/intimée incidente

Me Christian Trépanier
Me Dave Robitaille
FASKEN, MARTINEAU
Pour l'intimée/appelante incidente Ville de L'Ancienne-Lorette

Me Pierre Laurin
TREMBLAY, BOIS
Pour l'intimée/appelante incidente Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

Dates d'audience : 13 et 14 avril 2021