



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

CAT-019M

C. P. PL 104

Loi modifiant diverses dispositions  
afin notamment de donner suite  
à certaines demandes  
du milieu municipal

**C. P. PL 104**

**Loi modifiant diverses dispositions afin notamment  
de donner suite à certaines demandes du milieu municipal**

**Mémoire de la  
Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures remis à la  
Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec  
Octobre 2025**



## Table des matières

### Partie 1 – Présentation de la Ville et des intervenants

- 1.1. Contexte de participation de la VSAD
- 1.2. Profil de la Ville
- 1.3. Les intervenants devant la Commission
  - M. Sylvain Juneau, maire
  - Me Caroline Tremblay, directrice générale

### Partie 2 – Contexte législatif et institutionnel

- 2.1. Bref rappel du projet de loi 104 et de ses objectifs
- 2.2. Portée et pertinence de l'article 39 pour les municipalités liées
- 2.3. Liens avec les enjeux municipaux vécus par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
  - 2.3.1 Lien avec les procédures judiciaires en cours
  - 2.3.2 Les enjeux des nouvelles cartes proposées

### Partie 3 – Analyse et position de la Ville

- 3.1. Le fonctionnement de l'agglomération de Québec
  - 3.1.1 Le partage des compétences - généralités
  - 3.1.2 Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec intégrant les cartes du 9 mai 2005
  - 3.1.3 La modification du Décret 1211-2005 et l'introduction d'un mécanisme d'arbitrage visant à réviser les cartes du 9 mai 2005
  - 3.1.4 Le mandat confié au comité d'arbitrage
- 3.2. Le règlement R.A.V.Q. 1714
  - Contexte d'élaboration et contenu
  - Motifs de l'opposition de la VSAD
- 3.3. Les mécanismes à privilégier et à renforcer
  - Importance de préserver et de réviser les mécanismes légaux existants
  - Exemple du Centre de curling et du Corridor lorettain
- 3.4. Lien entre le règlement R.A.V.Q. 1714 et le projet de loi 104
  - Opposition de la Ville à l'intégration du règlement R.A.V.Q. 1714 dans une loi provinciale
  - Mention de la contestation judiciaire en cours

### Partie 4 – Recommandations de la Ville

- 4.1. Les mécanismes disponibles pour la mise à jour des cartes
- 4.2. Proposition de retrait de l'article 39
- 4.3. Mesures d'accompagnement du gouvernement
- 4.4. Retombées positives attendues pour la population et la gouvernance locale

### Partie 5 – Conclusion

- 5.1. Synthèse des arguments principaux
- 5.2. Réitération de la volonté de collaboration de la Ville avec le gouvernement et les autres villes liées

## Partie 1 – Présentation de la Ville et des intervenants

### 1.1. Contexte de participation de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (ci-après « VSAD ») souhaite, par le présent mémoire, faire valoir sa position quant aux enjeux soulevés par le projet de loi 104, *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*, et plus particulièrement en lien avec l'article 39.

Suivant l'amendement proposé, l'article 34 du *Décret d'agglomération de Québec 1211-2005*, tel que modifié en 2007, se lirait comme suit :

Décret 1211-2005 (actuellement en vigueur)	Décret 1211-2005 (incluant l'amendement)
<p><i>34. Les conduites d'aqueduc et d'égout illustrées aux plans du 9 mai 2005 joints à l'annexe 3 du rapport du Comité de transition de l'agglomération de Québec du 29 septembre 2005, à l'exclusion de celles situées dans un parc industriel, constituent celles qui ne sont pas de la nature la plus locale au sens de l'article 25 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations.</i></p>	<p><i>34. Les conduites d'aqueduc et d'égout illustrées aux plans déposés à l'Assemblée nationale le (indiquer la date du dépôt des documents) comme documents no (indiquer ici le numéro de dépôt du premier document) et no (indiquer le numéro de dépôt du deuxième document), constituent celles qui ne sont pas de la nature la plus locale au sens de l'article 25 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations.</i></p>

En tant que municipalité liée au sein de l'agglomération de Québec, la VSAD est directement concernée par les modifications proposées à l'article 34 du décret 1211-2005 et par leurs répercussions sur l'exercice de certaines compétences d'agglomération, notamment en matière d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux.

La Ville intervient devant la Commission de l'aménagement du territoire afin de présenter :

- Son expérience historique et actuelle au sein de l'agglomération de Québec ;
- Les enjeux financiers, juridiques et institutionnels soulevés par l'article 39 du projet de loi ;
- Sa position officielle et ses recommandations dans un esprit de collaboration constructive et de respect du droit;
- L'achèvement d'un cycle important de redressement de ses finances, de sa dette et de la conformité de sa gestion.

### 1.2. Profil de la Ville

Située dans la région de la Capitale-Nationale et en bordure du fleuve Saint-Laurent, la VSAD compte aujourd'hui près de 21 000 habitants. Elle se distingue par :

- Une croissance démographique soutenue dans les dernières années,
- Un cadre de vie naturel et riverain de grande qualité,



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

- Une économie locale diversifiée alliant agriculture, industries, services et pôles résidentiels.

Fondée en 1721 et constituée en municipalité en 1855, la Ville a été fusionnée à la Ville de Québec en 2002 dans le cadre des réorganisations municipales provinciales. Elle a toutefois retrouvé son autonomie municipale le 1er janvier 2006, à l'instar de la Ville de L'Ancienne-Lorette (ci-après « VAL »). Depuis, les territoires de ces deux municipalités, avec celui de la Ville de Québec, forment l'agglomération de Québec, régie par la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (LECCMCA).

---

### **1.3. Les intervenants devant la Commission**

- M. Sylvain Juneau, maire de Saint-Augustin-de-Desmaures  
Originaire de Saint-Augustin-de-Desmaures et père de quatre enfants, M. Juneau est ingénieur civil et titulaire d'une maîtrise en ingénierie des chaussées. Élu maire de la Ville en 2015, il se consacre depuis à plein temps à cette tâche. Son parcours professionnel et académique, jumelé à son enracinement profond dans la communauté, lui confèrent une compréhension fine des enjeux locaux et régionaux. Il porte devant la Commission la voix politique de la Ville, en mettant de l'avant l'expérience institutionnelle, la vision et les préoccupations de ses concitoyens. Partie prenante aux différentes démarches judiciaires et de négociation visant l'agglomération, depuis son élection il y a plus de 10 ans, M. Juneau possède une maîtrise poussée des notions complexes liées au fonctionnement de l'agglomération.
  - Me Caroline Tremblay, directrice générale de Saint-Augustin-de-Desmaures et Notaire de profession, Me Tremblay œuvre depuis plus de quinze ans dans le domaine municipal, où elle a occupé successivement des postes de directrice générale. Son expertise juridique et administrative, alliée à une solide expérience en gouvernance municipale, lui permet d'apporter un éclairage rigoureux et concret sur les enjeux liés au fonctionnement de l'agglomération et à l'application des lois. À titre de directrice générale, elle assure la gestion des affaires municipales et le soutien stratégique aux élus, tout en veillant à la qualité des services offerts aux citoyens. Son mandat à Saint-Augustin-de-Desmaures s'inscrit dans un processus de redressement découlant des constats du Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire - Mandat d'audit à la VSAD déposé en juillet 2018. Elle contribuera aux travaux de la Commission en présentant les impacts administratifs et opérationnels du projet de loi 104 pour la Ville.
-

## Partie 2 – Contexte législatif et institutionnel

### 2.1. Bref rappel du projet de loi 104 et de ses objectifs

Le projet de loi 104 vise à **modifier diverses dispositions législatives** afin de répondre à certaines demandes exprimées par le milieu municipal. VSAD salue l'initiative du gouvernement de proposer un projet de loi en vue de répondre, dans un souci d'efficacité et d'économie, à certaines demandes du milieu municipal.

L'un des volets de cette réforme concerne l'**article 39**, qui fait suite à une demande de la Ville de Québec de modifier l'article 34 du **décret 1211-2005** relatif à l'agglomération de Québec :

**39.** L'article 34 du décret numéro 1211-2005 du 7 décembre 2005, concernant l'agglomération de Québec, modifié par l'article 33 du chapitre 10 des lois de 2007, est de nouveau modifié par le remplacement de « du 9 mai 2005 joints à l'annexe 3 du rapport du Comité de transition de l'agglomération de Québec du 29 septembre 2005, à l'exclusion de celles situées dans un parc industriel, » par « déposés à l'Assemblée nationale le (*indiquer ici la date du dépôt des documents*) comme documents n° (*indiquer ici le numéro de dépôt du premier document*) et n° (*indiquer ici le numéro de dépôt du deuxième document*) ».

Cette modification aurait pour effet de remplacer la référence aux **cartes du 9 mai 2005**, établies par le comité de transition de l'agglomération, par de nouveaux documents **préparés et déposés par la Ville de Québec** à l'Assemblée nationale. Ces nouveaux documents dont la référence demeure à préciser, détermineraient l'étendue des compétences de l'agglomération en matière d'aqueduc et d'égout.

Or, une telle modification n'est pas mineure : elle touche directement la gouvernance des municipalités liées, la **répartition potentielle de certaines dépenses** puis, ultimement, les coûts directs de proximité et les **quotes-parts financières supportées par les villes liées**. Cette modification revêt une **importance capitale pour la VSAD**, et elle pourrait avoir des **impacts potentiels importants** tant sur son équilibre financier que sur le **bon fonctionnement des réseaux publics**, en raison d'une modification unilatérale des compétences visant des équipements qui ont toujours été opérés et pour l'essentiel construits par l'agglomération.

---

### 2.2. Portée et pertinence de l'article 39 pour les municipalités liées

L'article 39 soulève une **préoccupation majeure pour la VSAD**. En substituant les cartes du 9 mai 2005 par des documents nouveaux, élaborés de façon unilatérale par la Ville de Québec, l'article 39 contourne :

- Le **processus légal prévu par la LECCMCA**, qui confie au comité d'arbitrage le soin de trancher ces questions ;
- Les **principes de transparence et de participation** auxquels la VSAD a droit en tant que municipalité liée ;
- Le besoin de **stabilité et de prévisibilité financière** essentiel à la saine gestion municipale.

Par ailleurs, l'adoption de l'article 39 aurait un impact significatif dans plusieurs dossiers judiciaires en cours par lesquels la VSAD cherche notamment un meilleur équilibre des rapports entre les municipalités liées. Ce geste législatif du ministère, s'il est maintenu, accentuerait davantage le déséquilibre des pouvoirs au profit de la Ville de Québec, et viendrait légitimer l'utilisation abusive que cette dernière fait de son statut de ville centre.



### **2.3. Liens avec les enjeux municipaux vécus par la VSAD**

Depuis près de vingt ans, la VSAD est impliquée dans des **litiges répétés** concernant la qualification et la répartition des dépenses d'agglomération. Ces litiges trouvent leur origine notamment dans l'application des cartes du 9 mai 2005 et dans la définition de ce qui relève ou non des compétences de l'agglomération. La Ville a constamment défendu son droit de participer équitablement aux décisions qui touchent ses citoyens, tout en dénonçant certaines pratiques centralisatrices de la Ville de Québec.

---

#### **2.3.1 Lien avec les procédures judiciaires en cours**

La VSAD est actuellement partie prenante de démarches judiciaires et administratives portant sur l'interprétation des compétences d'agglomération.

##### *Litige sur une conduite du parc industriel*

Parmi les litiges en cours, notons celui portant sur une réclamation de près de 3 M\$ par la Ville de Québec à la VSAD pour des travaux réalisés par cette dernière en 2018 sur une conduite d'eau potable située dans le parc industriel et traversant l'autoroute 40. L'entrée en vigueur de l'article 39, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2026, ne s'inscrit pas dans une démarche de régularisation de ce dossier judiciaire, bien que ce fut une demande que la VSAD a formulée à la Ville de Québec. Des représentations antérieures auprès de cette commission ont pu laisser entendre que l'un des objectifs poursuivis par l'article 39 était de régulariser ce litige. Considérant la date d'entrée en vigueur de cette disposition, ce n'est pas le cas.

Il faut savoir que dans le cadre d'un précédent recours judiciaire, la Cour avait à décider si des dépenses concernant une conduite située sur le territoire de VQ et dont un court segment traverse le parc industriel de Vanier (les parcs industriels étant une matière locale) étaient ou non des dépenses d'agglomération.

La Cour d'appel a rejeté les prétentions de VQ à l'effet que les dépenses associées à cette conduite que VQ considérait principale étaient des dépenses d'agglomération.

Invoquant cette décision, VQ prétend que des travaux qu'elle a réalisés sur une autre conduite d'aqueduc dont le parcours traverse en partie le parc industriel de VSAD ne relèvent pas de l'agglomération, mais de VSAD.

VSAD considère pour sa part que la décision de la Cour d'appel n'a pas cette portée.

Elle soumet également que la situation de la conduite en litige est bien différente en ce qu'elle traverse pour partie le parc industriel de VSAD pour ensuite traverser des terrains hors du parc industriel (aux abords et sous l'Autoroute 40) et à nouveau des terrains faisant partie du parc industriel de VSAD. Ainsi, si la conduite devait être qualifiée de la nature la plus locale comme le prétend VQ devant la Cour, cette segmentation soulèverait des difficultés pratiques.

Ce litige est toujours pendant.

Les nouvelles cartes proposées par VQ au soutien du Projet de loi 104 qualifient cette conduite d'agglomération.

Dans la mesure où VQ acceptait de se désister de son recours et de considérer que les dépenses passées relatives à cette conduite relèvent de l'agglomération, le fait de préciser aux nouvelles cartes que cette conduite n'est pas de la nature la plus locale aurait également l'avantage de régler les difficultés pratiques que présentent la segmentation de cette conduite.

#### *Litige sur le règlement R.A.V.Q. 1714*

La VSAD a déposé des demandes auprès d'instances judiciaires à la suite de l'adoption, malgré son opposition, par l'agglomération de Québec du **Règlement R.A.V.Q. 1714**. Ce processus de contestation en est à ses premières étapes et l'adoption de l'article 39, présentée comme y étant complémentaire par les villes de Québec et de L'Ancienne-Lorette, viendrait y faire échec.

Ainsi, en ce qui concerne la proposition soumise par VAL d'introduire d'autres modifications à la LECCMCA pour remplacer les pouvoirs du conseil d'agglomération prévus au chapitre I du titre IV.1 par des dispositions analogues à la formule d'établissement des quotes-parts élaborée au *Règlement R.A.V.Q. 1714*, VSAD soumet ce qui suit :

1) Un tel amendement est prématuré tant que les municipalités n'ont pas convenu ensemble de la qualification des conduites et équipements d'aqueduc et d'égout puisque la formule de partage retenue dans le *Règlement R.A.V.Q. 1714* est fonction d'un montant de base sujet à différentes indexations et que rien ne permet de revoir ce montant de base à la baisse advenant que des conduites ou équipements actuellement qualifiés d'agglomération voient cette qualification modifiée par les nouvelles cartes projetées.

2) Dans le contexte où VSAD conteste légitimement la légalité et le caractère équitable du Règlement R.A.V.Q. 1714 devant la Cour supérieure et la Commission municipale et en l'absence d'un règlement hors cour à la satisfaction de l'ensemble des parties, un tel amendement brimerait le droit de VSAD d'être entendue et nierait la compétence de ces tribunaux.

Ainsi, loin de régler les différends, l'article 39 du projet de loi no 104 risque d'accroître la judiciarisation et d'affaiblir le principe d'équité qui devrait guider la gouvernance de l'agglomération.

---

### **2.3.2 Les enjeux des nouvelles cartes proposées**

Les nouvelles cartes projetées ont été élaborées unilatéralement par la Ville de Québec (« VQ ») et n'ont été soumises que récemment à VSAD et à VAL.

Elles modifient de manière significative la qualification des conduites et équipements d'aqueduc et d'égout situées sur le territoire de VSAD, mais également et en majeure partie sur le territoire de VQ.

Selon que les conduites et équipements se qualifient de principale ou de proximité, elles sont à la charge de l'agglomération de Québec ou de chaque municipalité liée.

Ces nouvelles cartes projetées mériteraient donc que l'ensemble des municipalités puissent disposer du temps nécessaire pour les étudier et pour en mesurer les impacts financiers et techniques de leur nouvelle qualification.

Dans cette perspective, le service d'ingénierie de VSAD a pris l'initiative de solliciter une rencontre avec celui de VQ. Lors de cette rencontre tenue il y a quelques semaines seulement, les représentants de VQ ont fait part des critères suivant lesquels les nouvelles cartes projetées ont été élaborées.

VQ considère notamment certaines conduites de distribution comme des conduites de compétence de l'agglomération en raison de leur vocation de transport d'eau potable, même si des branchements privés se trouvent le long de ces conduites. Cela démontre bien que la qualification ne soulève pas que des enjeux juridiques, mais également pratiques.

Suivant cette présentation, VSAD a débuté avec diligence son travail d'analyse et a pu adresser certaines demandes de précisions.

Les échanges se sont poursuivis au cours des derniers jours et sont utiles. Ils ont notamment permis de constater que certaines



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

conduites avaient été omises ou que leur qualification ne pouvait être connue de VSAD en raison de l'échelle des cartes utilisées.

Cet exercice est important et requiert du temps, d'autant plus que plusieurs ajouts concernent des conduites et équipements situés sur le territoire de VQ pour lesquels VSAD ne détient pas ou peu d'informations.

VSAD souhaite poursuivre les échanges concernant la qualification des conduites et des équipements en vue d'en arriver à une solution définitive à la fois équitable et fonctionnelle.

Ainsi, bien que la conduite en litige entre les villes de Québec et de Saint-Augustin-de-Desmaures soit reconnue comme d'agglomération aux nouvelles cartes proposées par la Ville de Québec, un nombre important d'équipements et de conduites sont ajoutées ou retirées des compétences de proximité ou d'agglomération, au gré d'une logique déployée unilatéralement par la Ville de Québec. Pourtant, au fil des jugements rendus par les tribunaux dans les dossiers du partage des compétences d'agglomération et de leurs coûts, les arguments de la ville centre n'ont majoritairement pas été retenus.

Procéder à l'adoption de l'article 39 du Projet de loi 104 et des nouvelles cartes projetées à ce moment-ci aurait pour effet de permettre à VQ d'imposer sa position quant à la qualification des conduites et équipements sans donner véritablement le droit à VSAD d'être entendue.

---

### Partie 3 – Analyse et position de la Ville

#### 3.1. Le fonctionnement de l'agglomération de Québec

L'agglomération de Québec est composée de la Ville de Québec, de la VAL et de la VSAD. Elle est régie par la **Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (LECCMCA)**, adoptée dans la foulée des réorganisations municipales du début des années 2000. Le portrait de l'agglomération est le suivant :

	Population	Superficie (km <sup>2</sup> )
Ville de L'Ancienne-Lorette	17 862	7,70
Ville de St-Augustin-de-Desmaures	20 844	105,26
Ville de Québec	594 443	485,34

Cette loi confère à la municipalité centrale, soit la Ville de Québec, certaines compétences exclusives d'agglomération, notamment en matière d'alimentation en eau, d'assainissement des eaux, de voirie artérielle et des cours d'eau et lacs municipaux. La VSAD est approvisionnée en eau exclusivement par la Ville de Québec qui lui offre également des services de traitement des eaux usées. Pour les municipalités liées, comme la VSAD, cette gouvernance entraîne des obligations financières importantes sous forme de **quotes-parts d'agglomération**.

Les décisions relatives à l'exercice des compétences d'agglomération sont prises par le conseil d'agglomération de Québec qui regroupe des élus des trois municipalités liées. Les élus de VQ jouissent collectivement d'un poids prépondérant dans la prise des décisions au conseil d'agglomération.

Depuis la reconstitution de 2006, le fonctionnement de l'agglomération a été marqué par des divergences profondes entre la Ville de Québec et les municipalités liées, principalement en raison :

- Du poids décisionnel disproportionné de la Ville de Québec au conseil d'agglomération ;
- De désaccords sur l'exercice et la portée des compétences d'agglomération ;
- Des mécanismes complexes de qualification des dépenses ;
- De l'absence de stabilité dans la prévisibilité financière des quotes-parts.

Ces tensions ont mené, au fil des années, à une série de litiges et de contestations judiciaires, dans lesquels la **VSAD** a été et est encore aujourd'hui, directement impliquée. Chaque ville partie à ces poursuites judiciaires est représentée par ses propres avocats et autres experts, suivant des mandats de différentes natures et ampleurs confiés par les instances décisionnelles municipales.

### 3.1.1 Le partage des compétences - généralités

L'article 19 (5) de la LECCMCA prévoit que l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux sont des matières relevant de l'agglomération. La LECCMCA formule ensuite différentes précisions et réserves concernant l'exercice de la compétence de l'agglomération en ces matières. Ainsi, l'article 25 de la LECCMCA soustrait de la compétence de l'agglomération (et maintient ainsi sous la compétence des municipalités locales), les fonctions suivantes :

- 1) L'installation, la réparation et l'entretien des conduites qui sont de la nature la plus locale;
- 2) Le raccordement, aux conduites de la nature la plus locale, de la tuyauterie de l'immeuble desservi.

Les articles 25 et 26 de la LECCMCA déterminent ensuite les critères permettant de qualifier une conduite de principale (compétence d'agglomération) ou de conduite purement locale (compétence de proximité).

*« 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 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.*

*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.* »

*« 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.*

*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. »*

La LECCMCA prévoit qu'il appartient au conseil d'agglomération d'identifier, sur une carte ou un plan, les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale à moins qu'il ait déjà été procédé à une telle détermination à même le décret d'agglomération.

*« 27. Le conseil d'agglomération détermine, sur une carte, un plan ou une autre forme d'illustration faisant l'objet d'un règlement assujéti au droit d'opposition prévu à l'article 115, les conduites qui, au sein du réseau d'aqueduc ou d'égout, ne sont pas de la nature la plus locale.*

*Toutefois, lorsque la détermination de telles conduites fait l'objet d'une disposition du décret prévu à l'article 135, le conseil d'agglomération n'est pas tenu d'effectuer cette détermination.*

*Il ne peut alors, de la façon prévue au premier alinéa, que modifier ponctuellement la détermination faisant l'objet d'une disposition du décret. Dans un tel cas, le document faisant l'objet du règlement doit indiquer en quoi il diffère de celui qui fait l'objet de cette disposition.*

*Le troisième alinéa ne s'applique pas au conseil d'agglomération de Québec. Dans ce cas, le document déterminant les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale au sein du réseau d'aqueduc ou d'égout se modifie conformément au chapitre III.1. »*

En l'espèce, la détermination des conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale s'est faite à même le décret d'agglomération.



### **3.1.2 Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec intégrant les cartes du 9 mai 2005**

Le 9 mai 2005, le comité de transition de l'agglomération de Québec a convenu de plans d'ensemble du réseau d'aqueduc, du réseau sanitaire et du réseau pluvial (« les cartes du 9 mai 2005 »).

Le 1er janvier 2006, le *Décret 1211-2005 concernant l'agglomération de Québec*<sup>3</sup> est entré en vigueur, intégrant les cartes du 9 mai 2005 comme suit :

*« 34. Les conduites d'aqueduc et d'égout illustrées aux plans du 9 mai 2005 joints à l'annexe 3 du rapport du Comité de transition de l'agglomération de Québec du 29 septembre 2005 constituent celles qui ne sont pas de la nature la plus locale au sens de l'article 25 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations. »*

---

### **3.1.3 La modification du Décret 1211-2005 et l'introduction d'un mécanisme d'arbitrage visant à réviser les cartes du 9 mai 2005**

En 2007, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* a été adoptée, entraînant trois modifications importantes :

- 1) L'article 19 de la LECCMCA a été modifié pour retirer les parcs industriels de la liste des matières relevant de l'agglomération;
- 2) Le *Décret 1211-2005* a été modifié avec pour effet d'exclure des cartes du 9 mai 2005 les conduites d'aqueduc et d'égout situées dans les parcs industriels<sup>5</sup>. Dès lors, le *Décret 1211-2005* se lisait comme suit;

*« 34. Les conduites d'aqueduc et d'égout illustrées aux plans du 9 mai 2005 joints à l'annexe 3 du rapport du Comité de transition de l'agglomération de Québec du 29 septembre 2005, à l'exclusion de celles situées dans un parc industriel, constituent celles qui ne sont pas de la nature la plus locale au sens de l'article 25 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations. »*

- 3) Les articles 44.1 et suivants de la LECCMCA ont été ajoutés pour mettre en place un comité d'arbitrage visant notamment à déterminer les conduites qui ne sont pas de la nature la plus locale.
- 

### **3.1.4 Le mandat confié au comité d'arbitrage**

Le 15 avril 2019, la VQ a demandé au ministère des Affaires municipales de convoquer le comité d'arbitrage introduit par les modifications législatives de 2007 « pour déterminer les conduites acquises ou construites à compter du 25 octobre 2007 qui ne sont pas de la nature la plus locale et qui relèvent de la compétence d'agglomération relative à l'alimentation en eau et en assainissement des eaux. »<sup>6</sup>.

La VQ a alors soumis des cartes modifiées ne référant qu'aux conduites et non aux autres ouvrages comme les usines de traitement des eaux, réservoirs de rétention, postes de pompage et surpresseurs qui étaient initialement identifiés sur les cartes du 9 mai 2005.

Le 21 septembre 2020, la VQ a demandé la modification du mandat du comité afin qu'il consiste à « *déterminer quelles sont les conduites d'aqueduc et d'égout acquises, construites ou à être construites à compter du 25 octobre 2007 qui ne sont pas de la nature la plus locale et qui relèvent de la compétence d'agglomération relative à l'alimentation en eau et en assainissement des eaux.* », ce qui fut refusé.

En mars 2021, le comité a rendu un projet de décision rejetant plusieurs des demandes formulées par la VQ concernant l'alimentation en eau et invitant les représentants des parties à planifier la suite des travaux concernant l'assainissement des eaux.

Il n'y aura toutefois aucune suite aux travaux du comité, ni décision de rendue puisque la Cour d'appel a tenu son audition dans les semaines suivantes et a rendu son jugement le 14 septembre 2021.

Le 27 avril 2022, la VQ a révoqué unilatéralement le mandat du comité d'arbitrage, considérant que la Cour d'appel avait conclu que l'ensemble des éléments des réseaux (et non seulement les conduites) devaient apparaître sur les cartes alors qu'elle estimait que ce n'était pas le mandat du comité.

La VQ décidait alors d'informer la ministre des Affaires municipales « afin que cessent les démarches entreprises par ledit comité, de manière à permettre à la Ville de Québec de soumettre une nouvelle demande conforme aux éclairages fournis par la Cour d'appel du Québec le 14 septembre 2021. »

Dans les faits, VQ n'a jamais soumis de nouvelle demande pour interpellier le comité d'arbitrage.

Des opinions divergentes ont par ailleurs circulé à l'époque concernant l'étendue des mandats pouvant être confiés au comité d'arbitrage.

---

### 3.2. Le règlement R.A.V.Q. 1714

Le 19 juin 2025, le conseil d'agglomération de Québec a adopté, **malgré l'opposition de la VSAD**, le **Règlement R.A.V.Q. 1714**. Ce règlement, qui établit une nouvelle méthode de répartition des quotes-parts annuelles entre les municipalités liées, a été présenté par certains comme une avancée visant à offrir une meilleure prévisibilité financière. Or, malgré certaines améliorations, il ne répond pas à la majeure partie des préoccupations exprimées par la VSAD dès le début du processus, ni aux demandes et suggestions qu'elle a formulées à maintes reprises au cours des discussions qui ont précédé son adoption.

La Ville a voté contre ce règlement pour plusieurs motifs importants :

- **Un montant de départ disproportionné** : la quote-part de base fixée pour la VSAD dépasse 27 M\$ pour la partie indexable seulement, soit près du double de celle imposée à l'autre ville liée, sans lien rationnel avec les coûts réels des services rendus. Pour en arriver à ce montant de départ pour la VSAD, le facteur du potentiel fiscal a été appliqué au montant de départ de 14M\$ convenu entre la Ville de Québec et la Ville de L'Ancienne-Lorette. Malgré les demandes formulées en ce sens, aucune information expliquant les fondements de ce montant de base n'a été fourni. Rappelons que la population de la VSAD est presque équivalente à celle de la Ville de L'Ancienne-Lorette, tandis que la quote-part de la première est de près du double.
- **L'exclusion de la contribution au RTC de la nouvelle formule** : près du quart de la quote-part de la VSAD, soit celle relative à la contribution pour le transport en commun, demeure calculé selon l'ancienne mécanique basée exclusivement sur le potentiel fiscal. Pour 2025, cette contribution s'élève à environ 8,3 M\$, ce qui représente une hausse de 2,3 M\$ par rapport à 2024, soit près de 40 % d'augmentation en une seule année, sans aucun lien avec la nature et l'étendue des services rendus. La Ville estime que cette situation contredit directement l'objectif de

stabilité et de prévisibilité annoncé par l'adoption du règlement R.A.V.Q. 1714.

- **Une indexation cumulative et inéquitable** : la partie fixe de la quote-part est indexée selon trois facteurs (inflation, population et potentiel fiscal). Cette redondance des facteurs d'indexation, qui recourt encore à la notion de potentiel fiscal, alourdit la mécanique tout en accentuant l'iniquité. Par exemple, l'indexation basée sur la population des villes ne vise pas celle de la Ville de Québec. Ainsi, la croissance de la population de la VSAD aurait comme effet d'augmenter d'autant sa quote-part, tandis que la croissance autrement plus importante de la Ville de Québec, n'est pas considérée pour fixer sa contribution aux dépenses d'agglomération. Cette formule pénalise spécifiquement Saint-Augustin-de-Desmaures, brisant le principe d'équité nécessaire dans le déploiement d'une formule de partage.
- **La question des surplus d'agglomération** : le règlement R.A.V.Q. 1714 prévoit que les surplus (et déficits) ne seront plus répartis entre les trois municipalités liées de l'agglomération de Québec. Or, l'agglomération a dégagé des surplus importants depuis des années, et la VSAD considère injustifié qu'ils soient désormais conservés par la seule Ville de Québec, contrairement aux enseignements des tribunaux. Pour l'année financière 2024, c'est un montant de près de 1.8 M\$ qui a été remis à la VSAD à titre de surplus d'agglomération en application de l'article 7 du règlement R.A.V.Q. 1714, qui fût obtenu aux termes des représentations de nos procureurs. Son effet est toutefois limité au dernier exercice financier 2024, puisque l'article 16 prévoit qu'en cas de surplus de l'agglomération au-delà de 2024, aucun remboursement ne sera effectué aux villes liées.
- **Le risque lié à la subvention de 7 M\$ versée à la Ville de Québec** : une entente est intervenue en 2009 entre le gouvernement du Québec et la Ville de Québec pour le versement d'une aide financière afin d'appuyer le rôle joué par cette dernière à titre de Capitale nationale. Le règlement R.A.V.Q. 1714 prévoit que si cette subvention gouvernementale était abolie, les villes liées devraient absorber la moitié du manque à gagner (3,5 M\$), soit près de 2,3 M\$ additionnels pour Saint-Augustin-de-Desmaures. La VSAD considère inacceptable d'être exposée à un tel risque financier lié à une entente dont elle n'est pas partie prenante.
- **Le refus de reconnaître la compétence d'agglomération pour le lac St-Augustin** : la VSAD souhaitait que soit exercée la compétence d'agglomération sur le lac St-Augustin, ce que l'article 19 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations prévoit pourtant expressément à son paragraphe 7. Cette demande a été rejetée par la Ville de Québec. Pourtant, le lac St-Augustin a été identifié au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération à titre de territoire d'intérêt écologique.
- **Le maintien de procédures judiciaires** : la VSAD est poursuivie par la Ville de Québec depuis 2018 dans un litige portant sur une conduite d'alimentation en eau d'agglomération située dans son parc industriel, pour un montant de plus de 3 M\$, tel que précédemment mentionné. La Ville avait demandé le retrait de cette procédure dans le cadre des discussions sur le règlement R.A.V.Q. 1714. Cette proposition n'a pas été retenue par la Ville de Québec dans sa rédaction du règlement. Ayant été informés par nos procureurs de l'existence de l'article 39 lors du dépôt du Projet de loi 104, nous comprenons qu'en parallèle aux discussions sur cette demande, cette même conduite était notamment visée par les cartes soumises au Ministère. Ces cartes et les principes à la base de leur préparation n'ont toutefois pas fait l'objet de présentation ou de discussions préalablement à leur dépôt.

En somme, bien que le règlement R.A.V.Q. 1714 ait été présenté comme un outil de stabilisation et de prévisibilité, la VSAD considère qu'il ne remédie pas aux problèmes fondamentaux de gouvernance et d'équité. Au contraire, il entérine des mécanismes qui perpétuent des déséquilibres financiers et institutionnels au détriment de la VSAD.

### 3.3. Le mécanisme à privilégier et à renforcer

La VSAD a toujours défendu le respect du cadre légal prévu par la **LECCMCA**, notamment en ce qui concerne le rôle du comité d'arbitrage dans la détermination des compétences d'agglomération. L'expérience des dernières années a démontré que, malgré leurs limites, les mécanismes légaux existants demeurent **ceux à privilégier pour tenter d'en arriver à une solution équitable et impartiale**.

Toutefois, plutôt que de les contourner comme le propose l'article 39 du projet de loi no 104, ces mécanismes pourraient être **révisés afin de combler certaines lacunes** mises en évidence au fil du temps. La Ville rappelle, à titre d'exemple, l'épisode du comité d'arbitrage portant sur le **Centre de curling de Québec**, où la VSAD a officiellement contesté la validité du mandat confié au comité.

Dans une correspondance adressée au MAMH le 8 avril 2025, la Ville a demandé la suspension de la publication de l'avis dans la Gazette officielle, soutenant que l'ajout du futur Centre de curling à la liste des équipements d'agglomération était nul et sans fondement légal, puisque l'équipement n'était pas encore construit. L'article 44.3 de la LECCMCA limite en effet le mandat du comité aux équipements acquis ou construits, et l'évaluation des critères d'admissibilité de l'article 40 doit se fonder sur des données factuelles et non sur des hypothèses.

Malgré ces arguments, le représentant du Ministère a ignoré les préoccupations exprimées par le représentant de la **VSAD** et a maintenu le processus, en appui à la demande de la Ville de Québec. Cette situation illustre parfaitement les failles du mécanisme actuel et le risque de décisions hors compétence, aux conséquences financières lourdes pour les municipalités liées. La même préoccupation se pose par ailleurs pour le **Corridor lorettain**, également inexistant au moment de l'analyse du comité quant à la logique d'extension des équipements d'agglomération. Pourtant, la VSAD n'a pas été entendue par le Ministère et devrait encore une fois se tourner vers les tribunaux pour demander le respect de la loi dans les mandats confiés aux comités d'arbitrage.

Les conduites visées par les plans soumis à l'appui de l'article 39 du projet de loi 104 sont construites et donc existantes. Aucune raison ne justifie que cette mise à jour des équipements d'agglomération ne soit pas soumise au processus prévu par la loi aux articles 44.1 et suivants. D'ailleurs, la Ville de Québec a tenté de soumettre ces demandes au comité d'arbitrage à compter de 2019, alors qu'un mandat a été confié au Comité d'arbitrage de l'agglomération. Tel qu'exposé précédemment, ce mandat a ensuite été interrompu par la Ville de Québec qui semble avoir choisi de le contourner en s'adressant directement au Ministère dans le cadre du projet de loi 104.

Pourtant, depuis 2007, en application de l'article 27 de la LECCMCA, seul un comité d'arbitrage composé d'un membre désigné par la ministre des Affaires municipales, un membre désigné par la Ville de Québec et un membre désigné conjointement par les maires des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette peut modifier le plan les plans du décret 1211-2005.

La VSAD soutient donc que le véritable enjeu n'est pas de contourner les mécanismes prévus par la loi, mais de **les réviser et les renforcer**, afin d'assurer que les décisions prises respectent le cadre légal et soient véritablement équitables pour l'ensemble des municipalités liées. Pour ce faire, nous vous proposons les modifications suivantes aux règles entourant le comité d'arbitrage:

- Préciser le rôle du représentant nommé par le Ministère;
- Permettre la participation d'un représentant pour chacune des villes liées et non pas un seul pour les villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette;
- Déterminer l'instance apte à recevoir et trancher les enjeux de compétence du comité d'arbitrage sur les dossiers qui lui sont soumis;



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

### **3.4. Lien entre le règlement R.A.V.Q. 1714 et le projet de loi no 104**

Bien que l'article 39 du projet de loi no 104 et le règlement R.A.V.Q. 1714 puissent être considérés comme liés de façon indirecte, il est important de souligner que le règlement R.A.V.Q. 1714 **ne fait pas l'objet de la consultation en cours** auprès de la Commission de l'aménagement du territoire.

Le dépôt du projet de loi no 104 est survenu alors que les discussions entre les trois villes de l'agglomération étaient encore en cours. L'un des objectifs clairement exprimés par la Ville de Québec dans ce contexte était d'obtenir du MAMH que le règlement R.A.V.Q. 1714 soit **intégré dans une loi provinciale**, afin qu'il ne puisse plus être modifié par une décision du conseil d'agglomération.

Or, la VSAD a voté contre l'adoption du règlement R.A.V.Q. 1714 et a expliqué précédemment en détail les motifs de cette opposition. Elle a de plus **entrepris une démarche judiciaire devant les tribunaux afin de contester la validité de ce règlement**. Dans ce contexte, toute tentative d'intégrer le R.A.V.Q. 1714 dans une loi provinciale viendrait non seulement **brimer les droits de la Ville** de faire valoir ses arguments en justice, mais également **complexifier un dossier déjà lourd**, aux conséquences financières et institutionnelles importantes pour les municipalités liées.

Pour toutes ces raisons, la VSAD tient à réaffirmer sa **farouche opposition** à ce que le règlement R.A.V.Q. 1714 soit confirmé par une loi provinciale. Une telle intégration viendrait verrouiller une mécanique contestée et préjudiciable aux intérêts de la Ville, en lui retirant toute possibilité de corriger ses effets dans le futur.

---

## Partie 4 – Recommandations de la Ville

### 4.1. Les mécanismes disponibles pour la mise à jour des cartes

La VSAD reconnaît que certaines cartes de compétence d'agglomération en matière d'aqueduc et d'égout, établies en 2005, méritent d'être mises à jour afin de refléter l'évolution des infrastructures et des besoins. Toutefois, cette mise à jour doit se faire dans le respect du cadre légal en vigueur et à travers des mécanismes reconnus, équitables et transparents.

Les outils prévus aux articles 44.1 et suivants de la **LECCMCA**, notamment l'intervention d'un comité d'arbitrage indépendant, demeurent les plus appropriés pour examiner et statuer sur ces enjeux techniques et juridiques. Ces mécanismes doivent être préservés et, au besoin, **révisés et renforcés** pour combler les lacunes identifiées par l'expérience récente, comme en témoigne l'épisode du Centre de curling.

La Ville recommande donc que le gouvernement privilégie la **révision et l'amélioration des mécanismes légaux existants**, plutôt que leur contournement par des modifications législatives unilatérales, notamment sur les aspects suivants :

- Préciser le rôle du représentant nommé par le Ministère;
  - Permettre la participation d'un représentant pour chacune des villes liées et non pas un seul pour les villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette;
  - Déterminer l'instance apte à recevoir et trancher les enjeux de compétence du comité d'arbitrage sur les dossiers qui lui sont soumis;
- 

### 4.2. Proposition de retrait de l'article 39

La VSAD réitère sa demande ferme de **retrait pur et simple de l'article 39** du projet de loi no 104. L'amendement proposé par cette disposition est prématuré et devrait être retiré pour permettre de poursuivre les discussions quant à leur contenu. Ce n'est qu'une fois les nouvelles cartes établies avec le consentement des trois municipalités liées, qu'elles pourront être introduites au décret 1211-2005.

En substituant les cartes du 9 mai 2005 par des documents préparés unilatéralement par la Ville de Québec, l'article 39 :

- Contrevient à l'esprit de la LECCMCA et au rôle impartial du comité d'arbitrage ;
- Crée un précédent dangereux où une municipalité centrale pourrait redéfinir seule l'étendue de ses compétences au détriment des villes liées ;
- Risque de relancer et d'alourdir les contentieux judiciaires existants ;
- Mine la confiance nécessaire entre les partenaires d'une même agglomération.

Le retrait de l'article 39 constitue la seule avenue respectueuse du droit et garante d'un équilibre équitable entre les municipalités liées. Procéder à l'adoption de l'article 39 du Projet de loi 104 et des nouvelles cartes projetées à ce moment-ci aurait pour effet de permettre à VQ d'imposer sa position quant à la qualification des conduites et équipements sans donner véritablement le droit à VSAD d'être entendue.

Une telle façon de procéder irait à l'encontre des principes de justice naturelle, surtout dans le contexte où VSAD fait actuellement légitimement valoir ses droits devant les tribunaux concernant le partage des dépenses d'agglomération.

---



#### **4.3. Mesures d'accompagnement du gouvernement**

La VSAD estime que le gouvernement doit jouer un rôle actif afin de rétablir un climat de confiance au sein de l'agglomération de Québec. À cet effet, elle recommande :

- De mettre en place un **encadrement gouvernemental renforcé** pour accompagner les municipalités liées lors de processus de qualification des dépenses et d'adoption de règlements d'agglomération ;
  - De prévoir un **mécanisme indépendant de médiation ou de révision** permettant de résoudre rapidement les différends, avant qu'ils ne dégénèrent en procédures judiciaires coûteuses et chronophages ;
  - D'assurer une **équité dans la répartition des coûts** liés aux infrastructures et services d'agglomération, notamment en matière de transport collectif, afin de réduire les écarts déraisonnables actuellement observés explicables en partie par un partage sur la base du potentiel fiscal.
- 

#### **4.4. Retombées positives attendues pour la population et la gouvernance locale**

La mise en œuvre des recommandations de la Ville aurait des retombées positives importantes, tant pour la population que pour la gouvernance municipale :

- Une **meilleure stabilité financière** des municipalités liées, assurant des quotes-parts prévisibles et équitables ;
  - Un **allègement de la judiciarisation** des relations entre les villes, permettant de consacrer les ressources publiques aux services aux citoyens plutôt qu'aux frais juridiques ;
  - Une **plus grande transparence et équité** dans la gestion de l'agglomération, renforçant la confiance des citoyens dans leurs institutions ;
  - Un **cadre légal modernisé et crédible**, capable de soutenir une collaboration respectueuse entre la Ville de Québec et ses municipalités liées, en équilibrant le poids décisionnel de la ville centre par rapport à celui des villes liées pour qui l'impact financier représente une large partie de leur budget annuel.
-

## Partie 5 – Conclusion

### 5.1. Synthèse des arguments principaux

La VSAD réaffirme que le projet de loi no 104, et plus particulièrement son article 39, soulève des enjeux fondamentaux pour les municipalités liées de l'agglomération de Québec.

- L'article 39 propose de contourner les mécanismes légaux existants en substituant les cartes du 9 mai 2005 par des documents préparés unilatéralement par la Ville de Québec.
- Une telle démarche mine la transparence, l'équité et la stabilité du cadre juridique qui doit gouverner les relations intermunicipales.
- La Ville a démontré que des mécanismes existent déjà — et qu'ils doivent être révisés et renforcés — pour en arriver à des solutions équitables, plutôt que d'être écartés.
- La Ville a rappelé sa ferme opposition au règlement R.A.V.Q. 1714 et a souligné qu'elle en a entrepris la contestation judiciaire. Intégrer ce règlement dans une loi provinciale viendrait brimer ses droits et complexifier un dossier déjà lourd.

En somme, l'article 39 ne constitue pas une solution, mais plutôt un facteur supplémentaire d'instabilité et de judiciarisation.

---

### 5.2. Réitération de la volonté de collaboration de la Ville avec le gouvernement et les autres municipalités liées

La VSAD formule donc une recommandation claire : le **retrait de l'article 39** du projet de loi no 104.

En parallèle, la Ville réitère sa volonté de continuer de collaborer avec le gouvernement du Québec et avec les autres municipalités liées, dans un esprit de dialogue constructif et de respect du droit. Elle est prête à participer activement à toute révision des mécanismes prévus par la **LECCMCA** afin de les rendre plus efficaces, plus équitables et mieux adaptés aux réalités actuelles. Comme elle l'a fait pour le règlement R.A.V.Q. 1714, la VSAD souhaite participer à la recherche et à la mise en place de solutions pour le fonctionnement de l'agglomération, tout en respectant les principes essentiels de prévisibilité et d'équité. Les ressources politiques et administratives de la Ville ont été mobilisées pour participer aux discussions liées au règlement RAVQ 1714, et croient que ce processus aurait mérité d'être poursuivi avec ouverture pour arriver à une solution unanime.

L'objectif poursuivi est simple mais essentiel : **assurer une gouvernance d'agglomération juste, prévisible et respectueuse**, qui permette à toutes les municipalités, grandes et petites, de contribuer équitablement au développement de la région de Québec, dans l'intérêt premier de leurs citoyens.

---