

Le 26 novembre 2018.

À Monsieur André Rousseau directeur général

Objet : subvention citoyens (2500\$) - Requête contre Ville de Québec

Monsieur Rousseau,

Vous m'avez posé la question à savoir si une Ville pouvait retourner 2500\$ ou un autre montant quelconque, à chacun des propriétaires d'immeubles ou locataires domiciliés ou non à L'Ancienne-Lorette.

### LES FAITS

La Ville de L'Ancienne-Lorette a déposé un recours devant la cour supérieure contre la Ville de Québec concernant entre autres le recouvrement d'une partie de la quote-part qu'elle avait payée à Québec depuis 2008 environ. L'Ancienne-Lorette a eu gain de cause en cour supérieure pour l'ensemble de sa demande. Pendant le procès devant cette instance, des admissions ont été effectuées par la Ville de Québec pour un montant de 4 500 000\$ environ, ces admissions avantageant l'Ancienne-Lorette et lui devenant payable. Ce dernier montant a été payé à L'Ancienne-Lorette par Québec. Le jugement de la cour supérieure a été porté en appel.

Antérieurement, certaines déclarations étaient à l'effet qu'une somme de 2500\$ serait retournée sous forme de chèque à chacun des contribuables intéressés. Évidemment le tout est conditionnel à ce que la Ville de L'Ancienne-Lorette ait gain de cause devant la cour d'appel.

Je me permets de faire une remarque. La cour d'appel n'a pas encore rendu jugement dans notre dossier. Il serait donc à mon avis judicieux d'attendre ce jugement avant de discuter la façon dont l'argent sera dépensé.

Est-ce qu'une Ville peut prendre les deniers produit par les admissions acquises pendant un procès et les sommes à elle payée, résultant d'un jugement final obtenu, pour les donner à ses contribuables sous forme de chèque? Telle est la question qui demande réponse!

## **AVIS JURIDIQUE**

Les deniers obtenus d'un jugement font partie du fonds général de la municipalité. Je vous réfère à l'article 476 de la *Loi sur les cités et villes* RLRQ c. C-19. Il se libelle comme suit :

**« 1. Tous les deniers non spécialement appropriés font partie du fonds général de la municipalité.**

2. Toute subvention accordée à une municipalité et non spécialement appropriée par le règlement qui décrète les travaux ou la dépense peut être versée en totalité ou en partie dans le fonds général de la municipalité.

3. Sauf le cas de l'article 7 de la Loi sur les dettes et les emprunts municipaux (chapitre D-7), lorsque la municipalité a perçu une somme plus élevée qu'il n'était nécessaire pour accomplir les fins auxquelles cette somme était destinée, le surplus appartient à la municipalité et est versé dans le fonds général.

**4. Les deniers faisant partie du fonds général de la municipalité peuvent être employés à toutes les fins qui sont du ressort du conseil. »**

Les soulignés sont du soussigné.

Les deniers provenant d'un jugement dans lequel la ville de L'Ancienne-Lorette aurait eu gain de cause font et feront partie du fonds général. Ils peuvent être employés à toutes les fins qui sont du ressort du conseil municipal. On entend par là « toutes fins légales ».

Me Hétu écrit dans son volume que :

**« À moins d'une disposition spécifique, une municipalité ne peut utiliser les fonds publics pour venir en aide à une personne physique, à une entreprise, à un organisme sans but lucratif ou à une autre municipalité (Ville de St-Timothée c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield, J.E. 2001-1911 (C.S.)); 169669 Canada inc. c. Ville de Gatineau, J.E. 99-1448 (C.S.). »**

**[http://intelliconnect.ca/scion/secure/ctx\\_10473/index.jsp?cpid=WKCA-TAL-IC#page\[3\]](http://intelliconnect.ca/scion/secure/ctx_10473/index.jsp?cpid=WKCA-TAL-IC#page[3]), Walters Kluers, édition électronique.**

Les soulignés sont du soussigné.

La Cour supérieure mentionnait quant à elle :

« le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des citoyens et doit l'administrer avec le plus grand soin » (*Parenteau c. Bourbonnais*, [2006] R.J.Q. 1696 (C.S.), 1708, résumé à (2006) 6 A.J.M. 67), infirmé pour d'autres motifs par *Bourbonnais c. Parenteau*, J.E. 2008-170 (C.A.), EYB 2007-128003 (C.A.), 2007 QCCA 1841, [2008] R.J.Q. 104 (C.A.), résumé à (2007) 7 A.J.M. 172-173).

Les soulignés sont du soussigné.

Lorsque des deniers entrent à la Ville, ceux-ci deviennent des sommes qui sont sous l'administration du conseil municipal. Il les détient pour le bien commun de tous les résidents et domiciliés et non pour un groupe particulier. Ces sommes d'argent doivent servir à donner des services conformément à la loi. Un fiduciaire ne fait pas ce qu'il veut avec l'argent qu'il détient pour un tiers. Il doit agir en conformité de la loi et ne pas excéder ses pouvoirs.

Me Héту dans son volume mentionnait également :

« Une municipalité ne peut utiliser les fonds publics et son pouvoir de taxation que pour les fins prévues par la loi. Tout autre usage constitue un excès de compétence qui, en soi, cause une injustice grave aux contribuables, pour reprendre les termes utilisés par le juge Paré dans *Ville de Vaudreuil c. Willmor Discount Corp.*, [1982] C.A. 120, 123.

Les soulignés sont du soussigné.

En cas d'injustice grave aux contribuables, il n'y a qu'un pas pour parler de dommages et intérêts que la Ville pourrait causer en donnant des chèques à certains et pas à d'autres. La Ville devrait répondre à une demande en justice.

Il est bon de rappeler, à titre d'exemple, qu'une Ville, ne peut utiliser le personnel et les fonds de la municipalité pour l'exécution de travaux gratuits chez des particuliers (*Labrosse c. Ville de Montréal-Est*, [1986] R.J.Q. 229 (C.A.), 230). De même aucun texte de loi ne permet à une municipalité à procéder au déneigement des entrées privées de ses contribuables (*Procureure générale du Québec. Beaudin*, J.E. 2009-2072 (C.S.), résumé à (2009) 9 A.J.M. 200, confirmé par *Procureur général du Québec c. Beaudin*, J.E. 2012-70 (C.A.)). On constate

que les pouvoirs des municipalités sont restreints tant en ce qui concerne l'utilisation de ses équipements, de ses employés ou de ses deniers. Si une ville ne peut aller déneiger une entrée privée, elle peut encore moins donner un chèque, sauf disposition habilitante, le permettant, à ses citoyens.

Dans *Nadeau c. Cité de Sherbrooke*, [1953] C.S. 388, la Cour déclarait à la page 397 :

**« Une corporation municipale n'est pas libre de disposer des fonds qui lui sont confiés pour en distribuer une partie comme donation. Il faut que ces deniers donnés gratuitement le soient dans les limites des lois qui la régissent, autrement elle agit d'une manière *ultra vires* ».**

Les soulignés et les caractères gras sont du soussigné.

« *Ultra vires* » est une expression latine qui signifie « au-delà des pouvoirs ». Si une ville agit de façon *ultra vires*, elle agit de façon illégale et hors juridiction. Il est clair qu'on ne peut donner les deniers de la municipalité.

Me Héту ajoutait en commentaire pour ce jugement :

**« Bref, quand le législateur veut qu'une municipalité puisse disposer de ses biens à titre gratuit, il le mentionne expressément (ex. : art. 29 L.C.V. relatif à l'aliénation d'un immeuble à titre gratuit ... »**

Il est interdit à une municipalité de faire don de ses biens à titre gratuit à moins d'une disposition habilitante (art. 28 (1.0.1) L.C.V.). Cet article se libelle en partie comme suit :

« Toute municipalité peut avoir un sceau.

1.0.1. Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de toute municipalité doit être réalisée à titre onéreux. » ...

Les soulignés sont du soussigné.

Si une ville ne peut donner gratuitement ces biens, elle peut encore moins distribuer de l'argent qui provient d'un jugement où elle seule est partie, sans les citoyens.

C'est la même règle qui s'applique aux régies intermunicipales, il leur est interdit de donner leurs biens. Les articles 468.32.1 de la *Loi sur les cités et villes* applicables à une régie édictent que :

« Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de la régie doit être réalisée à titre onéreux » (*Régie intermunicipale du parc industriel de Beauce Amiante c. Dava inc.*, J.E. 2009-170 (C.S.), EYB 2008-142783 (C.S.), paragraphe 38). »

Si une municipalité ou une régie ne peut donner ses biens, il lui est évidemment interdit de donner ses deniers, sauf si des dispositions spéciales de la loi le prévoient.

À titre d'exemple, il n'est pas permis non plus à une municipalité d'adopter une résolution pour permettre à un conseiller de faire la charité à même le « coffre municipal ». La loi ne permet que la remise de taxes aux indigents (*Irvine c. Le maire et le conseil de la Ville d'Iberville*, (1874) 6 R.L. 241 (C.S.), 250 et 254). La population de L'Ancienne-Lorette n'est pas indigente.

L'article 542 de la *Loi sur les cités et villes stipule ce qui suit* :

« Le conseil peut, par une résolution, faire remise du paiement des taxes municipales aux personnes pauvres du territoire de la municipalité. »

Cet article de la loi permet au conseil municipal d'accorder, de donner, des sommes d'argent qui appartiennent à la Ville sous formes de remises de taxes... à des personnes pauvres du territoire. Donc, si on peut faire remise de taxes aux personnes pauvres seulement, on ne peut sûrement pas faire de remise de taxes à d'autres personnes dites « non pauvres », par chèque ou autrement.

Dans *Martel c. Cité de Québec*, (1937) 75 C.S. 4, la Cour écrit (p. 6) :

« que le Conseil de ville n'a pas de pouvoirs ni de discrétion en rapport avec les biens et fonds de la cité en dehors de ce qui lui est accordé par la charte; à moins d'y être expressément autorisé, le Conseil de ville (et les autorités qui en dépendent) n'ont pas le droit de faire des dons ou de disposer à titre gratuit des biens de la cité ».

L'article 91 de la Loi sur les compétences municipales RLRQ, c. C-47.1 prévoit ce qui suit :

« En outre, toute municipalité locale peut accorder une aide dans les matières suivantes:

**1° l'assistance aux personnes physiques  
défavorisées ou dans le besoin; »**

Pour les personnes physiques le législateur a encadré de façon précise quand le conseil municipal peut accorder des subventions, une aide ou une remise de taxes, exemple aux personnes physiques défavorisées, pauvres ou dans le besoin. Ces textes de loi ne sont d'aucune utilité pour donner des subventions ou des sommes d'argent quelconque venant directement du poste des revenus de la Ville. Rien dans la loi ne permet de donner des sommes d'argent appartenant à la ville à des citoyens en dehors de texte habilitant clair. Que l'on appelle l'action de transférer de l'argent des coffres de la ville aux citoyens, don, subvention, aide, aide financière, transfert financier ou autres, il faudra toujours une habilitation législative. Dans le cas contraire, ce n'est pas permis.

Dans l'arrêt *Syndic du Système de bicyclette public, société de vélo en libre-service (Litwin Boyadjian inc.) c. Ville de Montréal*, C.S. Montréal, n° 500-11-045951-148, 18 avril 2017, j. Martin Castonguay, EYB 2017-278490 (C.S.), 2017 QCCS 1442, la cour mentionnait ce qui suit :

« Le législateur a encadré les pouvoirs des municipalités pour qu'ils servent essentiellement à administrer l'argent des contribuables pour fournir des services aux citoyens (paragraphe 122). »

Voilà l'encadrement qui prévaut et qui doit guider le conseil municipal en matière de dépense des deniers publics et sur la façon d'utiliser ces derniers.

Dans l'arrêt *Jean c. Vibert*, J.E. 2012-1871 (C.S.), 2012 QCCS 4248, cité par Me Hétu dans son volume, il fut jugé que :

la Ville de Percé avait contrevenu à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* en octroyant une subvention de 2 500 \$ à l'Association des pêcheurs de homard de Cannes-des-Roches afin de permettre aux pêcheurs détenteurs de permis de pêche commerciaux de s'incorporer et d'acheter les matériaux nécessaires à la construction des quais. Même si l'Association n'était pas un établissement industriel ou commercial, il n'en demeurait pas moins que les pêcheurs qui avaient bénéficié de l'aide financière de la Ville étaient détenteurs de permis de pêche commerciaux (paragraphe 137).

Les administrateurs municipaux, à titre d'administrateurs du bien d'autrui, doivent agir avec prudence et diligence dans l'intérêt de la personne morale, c'est-à-dire la Ville (art. 322 et 1299 C.c.Q.).

L'article 322 du Code civil mentionne :

« L'administrateur doit agir avec prudence et diligence.

Il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale. »

L'article 1299 du même code mentionne :

Toute personne qui est chargée d'administrer un bien ou un patrimoine qui n'est pas le sien assume la charge d'administrateur du bien d'autrui. Les règles du présent titre s'appliquent à une administration, à moins qu'il ne résulte de la loi, de l'acte constitutif ou des circonstances qu'un autre régime d'administration ne soit applicable.

Donc, on se réfère aux Lois applicables soient la Loi sur les cités et villes et la Loi sur les compétences municipales.

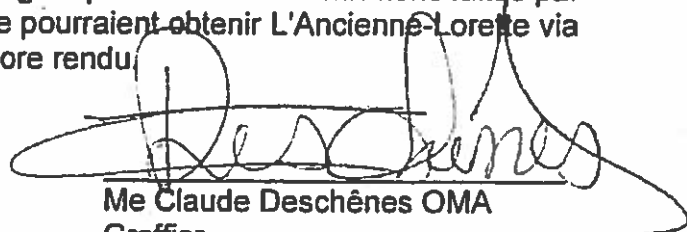
Me Hêtu a discuté de la sanction le 21 septembre 2017 de la *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (L.Q. 2017, c. 16), il mentionne :

« un nouvel article 10.1 a été ajouté dans la Charte afin de permettre à la Ville d'adopter tout programme d'aide à l'entreprise qui déroge à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (RLRQ, c. I-15). L'aide octroyée peut prendre toute forme, incluant une subvention, un crédit de taxes, un cautionnement ou la cession ou la location d'un immeuble pour autant que l'aide s'inscrive dans un plan de développement économique de la Ville et ne vise pas le transfert d'activités exercées sur le territoire d'une autre municipalité locale du Québec. La Ville peut ainsi adopter un programme pour compenser les personnes pour les pertes substantielles découlant de travaux municipaux exécutés par ou pour la Ville, y compris pour des travaux exécutés avant le 21 septembre 2017 mais après le 31 décembre 2015 (*Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, L.Q. 2017, c. 16). »

Si Montréal peut adopter un tel programme, c'est parce que le législateur lui a permis.

## CONCLUSION

La Ville de L'Ancienne-Lorette ne peut distribuer des chèques de 2500\$ à des personnes physiques ou morales, cet argent provenant des admissions faites par la Ville de Québec ou des sommes que pourraient obtenir L'Ancienne-Lorette via le jugement de la cour d'appel non encore rendu.



Me Claude Deschênes OMA  
Greffier