

Québec, le 6 juillet 2021

Privilégié et confidentiel
Par courriel

Monsieur André Rousseau
Directeur général
VILLE DE L'ANCIENNE-LORETTE
1575, rue Turmel
L'Ancienne-Lorette (Québec) G2E 3J5

Objet : Opinion juridique
Re : Gestion des sommes perçues aux termes du litige contre la Ville de
Québec sur la question des quotes-parts
Notre dossier : 10230-03

Monsieur le Directeur général,

Vous nous avez mandatés afin de déterminer si la Ville de l'Ancienne-Lorette (la « **VAL** ») serait habilitée à distribuer des chèques d'une valeur de 2 500,00 \$ à chacun de ses citoyens dans l'éventualité où elle aurait gain de cause contre la Ville de Québec (« **VQ** ») alors que la Cour d'appel rejeterait l'appel interjeté par cette dernière dans le cadre du dossier litigieux portant sur la question des quotes-parts entre ces deux entités.

1. Contexte

Le ou vers le 21 mars 2011, VAL a déposé une demande introductive d'instance en cassation, en contrôle judiciaire et en remboursement de sommes de 15 217 248,00 \$ à l'encontre de VQ pour des quotes-parts qu'elle estime avoir payé en trop pour sa participation aux dépenses de l'agglomération (la « **Demande** »).

Le 19 septembre 2018, monsieur le juge Bernard Godbout J.C.S. a notamment accueilli la Demande et a condamné VQ à payer à VAL la somme de 12 664 991,00 \$ pour les quotes-parts des dépenses mixtes, les frais d'administration, de gestion des immeubles et tout ce qui a été imputé en trop à l'agglomération, soit des équipements motorisés, le service de la dette, les régimes de retraite capitalisés ainsi que les avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite capitalisés et pour les intérêts sur le paiement des quotes-parts contesté de 2008 à 2011¹.

En outre, VQ a été condamnée à payer à VAL la somme de 4 114 704,33 \$ à titre de frais de justice.

¹ *Ville de L'Ancienne-Lorette c. Ville de Québec*, 2018 QCCS 4093, para. 385 et 395.

Durant l'audition devant la Cour supérieure, VQ a admis devoir une somme approximative de 4 500 00,00 \$ à VAL. Il est de notre compréhension que cette somme aurait déjà été payée par VQ en date des présentes.

Le ou vers le 18 octobre 2018, VQ a interjeté appel de la décision du juge Godbout par le dépôt d'une demande de permission d'appeler et d'une déclaration d'appel.

Le 2 novembre 2018, la Cour d'appel a accordé *de bene esse* la permission d'appeler sollicitée par VQ. La décision quant au fond du dossier a été prise en délibéré par la Cour d'appel le 14 avril 2021².

Suivant la victoire de VAL devant la Cour supérieure, il a été déclaré que les citoyens ayant versé des sommes en trop à la municipalité pour les frais d'agglomération recevraient un chèque d'une valeur de 2 500,00 \$.

Ainsi, le 26 novembre 2018, Me Deschênes a rendu une opinion juridique statuant qu'une telle approche était contraire à l'esprit de la *Loi sur les cités et villes*³ (la « **LCV** ») et que par conséquent, VAL ne pouvait offrir de chèques à ces citoyens.

L'analyse qui suit démontrera les raisons qui soutiennent une position similaire à celle de Me Deschênes.

2. Analyse

Les municipalités sont des créatures de la loi. Elles possèdent uniquement les pouvoirs qui leur ont été délégués expressément ou qui découlent directement de pouvoirs ainsi délégués⁴. En outre, elles doivent exercer ces pouvoirs de la manière déterminée par les dispositions habilitantes et aux fins autorisées⁵.

Néanmoins, l'évolution du droit supporte une interprétation des pouvoirs des municipalités qui ne doit plus se faire de manière « stricte », mais plutôt de manière « téléologique et souple » afin que les villes soient en mesure de réaliser les fins qu'elles poursuivent selon leur loi habilitante⁶.

En ce qui concerne la gestion des deniers publics, il est reconnu que les municipalités doivent agir dans l'intérêt général des contribuables⁷.

² *Ville de Québec c. Ville de l'Ancienne-Lorette*, 2018 QCCA 1822.

³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ c. C-19.

⁴ *Immeubles Port Louis Itée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 RCS 326.

⁵ Jean-Pierre ST-AMOUR, « *Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales* », dans *Développements récents en droit municipal* (2016), Barreau du Québec - Service de la formation continue, vol. 412, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 7.

⁶ *Municipalité de Très-Saint-Sacrement c. Tiberghien*, 2020 QCCS 1754, par. 81; *9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban*, 2017 QCCS 2528, par. 119. Appel rejeté : *9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban*, 2018 QCCA 1828. Demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée : *9179-0717 Québec inc., et al. c. Ville de Saint-Colomban*, 2019 CanLII 32864 (CSC).

⁷ *Laval (Ville de) c. Daher*, 2009 QCCS 5060, par. 50. Appel rejeté : *Laval (Ville de) c. Dufour*, 2011 QCCA 1199.

Cela étant, les fonds publics ne peuvent être utilisés par une municipalité que conformément à une disposition législative expresse⁸. Il en est de même en matière de subvention et d'aide financière⁹. À cet égard, les auteurs Jean Héту et Yvon Duplessis énoncent ce qui suit¹⁰ :

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.)). [...]

(Nos soulignements)

Le soutien financier que peuvent offrir les municipalités se décline en deux grandes catégories, à savoir la contribution financière directe ou indirecte. La contribution directe est souvent offerte à titre de subvention alors que la contribution indirecte s'opère par le crédit de taxes, la remise de taxes et la tarification privilégiée¹¹.

Les contributions financières pouvant être offertes par toute municipalité sont strictement encadrées par le législateur. À titre d'exemple, par l'adoption de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*¹² (la « **LISM** »), le législateur québécois a interdit à une municipalité d'accorder une aide financière, directement ou indirectement, à un établissement industriel ou commercial afin de lui venir en aide¹³.

La LISM est une loi d'ordre public de direction visant à empêcher les municipalités à favoriser une entreprise commerciale sur son territoire en se livrant à des pratiques de concurrences déloyales. Ainsi, toute décision d'une municipalité qui contrevient à la LISM sera frappée de nullité absolue¹⁴.

Dans l'arrêt *Vaudreuil (Ville de) c. Willmor Discount Corp.*¹⁵, monsieur le juge Jacques rappela que les municipalités peuvent utiliser les fonds publics que pour les fins prévues par la loi et que tout autre usage constitue un excès de juridiction susceptible de causer une injustice grave aux contribuables¹⁶ :

Je crois qu'il est opportun de rappeler que les corporations municipales ont été créées pour des fins limitées et déterminées et que leurs pouvoirs sont limités par la loi.

⁸ *St-Timothée (Ville de) c. Salaberry-de-Valleyfield (Ville de)*, J.E. 2001-1911, par. 31. Règlement hors cour (C.A., 2003-12-09); *Parenteau c. Bourbonnais*, 2006 QCCS 3625, par. 58.

⁹ Jean-Pierre ST-AMOUR, « *Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales* », préc., note 5, p. 8.

¹⁰ Jean-Pierre ST-AMOUR, « *Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales* », préc., note 5, p. 22.

¹¹ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal : principes généraux et contentieux*, 2^e éd., Brossard, Publications CCH, 2003.

¹² *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ c. I-15.

¹³ *Id.*, art. 1.

¹⁴ *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394, par. 72.

¹⁵ *Vaudreuil (Ville de) c. Willmor Discount Corp.*, J.E. 82-52 (QCCA).

¹⁶ *Id.*, page 2 des motifs du juge Jacques.

Tout louable qu'ait été en soi le but de l'appelante, soit d'aider une industrie, elle ne pouvait le faire comme elle l'a fait. Ses pouvoirs dans ce domaine ont été expressément limités par le législateur par exemple par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales, Z.R.Q. 1977, chap. 1-15 et par la Loi sur les fonds industriels, L.R.Q. 1977, chap. F-4.

Elle 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 juridiction qui, en soi, cause une injustice grave aux contribuables. Ceux-ci seraient soumis à l'arbitraire du conseil municipal et partiellement, dépouillés de leurs biens sans que la loi l'autorise. Un des principes fondamentaux de toute justice, soit la primauté du droit (rule of law) serait ainsi mis de côté.

(Nos soulignements)

Ainsi, afin de répondre à la question qui nous est soumise en l'espèce, il importe de déterminer s'il existe, dans le corpus législatif applicable, des dispositions pouvant être interprétées de manière à permettre à VAL de donner des chèques de 2 500,00 \$ à ses citoyens.

D'emblée, soulignons que l'article 6.1 du *Code municipal du Québec*¹⁷ et l'article 28 (1.0.1) LCV établissent le principe suivant lequel l'aliénation de tout bien d'une municipalité doit être réalisée à titre onéreux. Partant, un don pourra être versé uniquement lorsqu'une disposition expresse le prévoit¹⁸ :

Code municipal du Québec

6.1. *Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de toute municipalité doit être réalisée à titre onéreux. Le secrétaire-trésorier doit publier mensuellement un avis portant sur les biens d'une valeur supérieure à 10 000 \$ qui ont été aliénés par la municipalité autrement que par enchère ou soumission publique. L'avis doit décrire chaque bien et indiquer, en regard de chacun, le prix de l'aliénation ainsi que l'identité de l'acquéreur.*

Loi sur les cités et villes

28. 1. *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. Le greffier doit publier mensuellement un avis portant sur les biens d'une valeur supérieure à 10 000 \$ qui ont été aliénés par la municipalité autrement que par enchère ou soumission publique. L'avis doit décrire chaque bien et indiquer, en regard de chacun, le prix de l'aliénation ainsi que l'identité de l'acquéreur.*

(Nos soulignements)

¹⁷ *Code municipal du Québec*, RLRQ c. C-27.1.

¹⁸ Jean-Pierre ST-AMOUR, « *Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales* », préc., note 5, note en bas de page 94.

D'autres dispositions du CMQ et de la LCV s'inscrivent dans le cadre du principe voulant que la cession doit être à titre onéreux¹⁹. Il s'agit notamment de l'article 6.2 CMQ et de l'article 28 (1.1) LVC qui prévoient que :

La cession à titre gratuit ou le prêt à usage par toute municipalité des droits et licences afférents aux procédés qu'elle a mis au point ne peut être fait qu'au profit du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes, d'une municipalité, d'une communauté métropolitaine, d'un centre de services scolaire, d'une commission scolaire ou d'un organisme à but non lucratif.

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Veilleux c. La Municipalité de Saint-Benoit-Labre*²⁰, la Cour du Québec fut saisie d'une action en résiliation d'une résolution passée par la municipalité défenderesse ayant pour objet l'octroi d'un don de 500 \$ au Club de Motoneiges des érables de St-Benoît Inc. ainsi qu'un don de 50 \$ au Club de ballon-balais filles de St-Benoît.

Après analyse, monsieur le juge Robert Vézina annula la résolution de la municipalité défenderesse et précisa ce qui suit à cet égard :

[3] *Il s'agit de décider si une corporation municipale a le droit de faire des dons à des clubs de motoneiges.*

[4] *Il est vrai que le gouvernement accorde des subventions aux clubs de ce genre pour leur permettre d'entretenir leurs pistes en dehors des voies publiques. Il ne faut pas conclure, de ce fait, que les corporations municipales ont le droit d'accorder des subventions de ce genre. Les corporations municipales ont un pouvoir délégué de la législature et les articles du code municipal, quant à leur pouvoir, doivent être interprétés restrictivement. En d'autres termes, il faut une mention expresse pour déterminer les pouvoirs des corporations municipales.*

[5] *Le seul article qui peut prévoir ce pouvoir de délégué est l'article 410 c.m.*

[6] *Cet article permet aux corporations locales de passer des règlements pour aider à établir des centres de loisirs et des terrains de jeux ou pour les établir elle-même, les aménager et les maintenir. Il est à remarquer que la résolution passée par la défenderesse aurait dû être passée par règlement suivant les exigences du même article 410.*

[...]

[11] *Les conseils municipaux ont donc actuellement, discrétion pour exercer les pouvoirs qui leur sont désignés par la législature en vue de l'intérêt public, puisqu'il s'agit du bien-être des habitants de la municipalité.*

¹⁹ Jean-Pierre ST-AMOUR, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », préc., note 5, p. 31.

²⁰ *Veilleux c. La Municipalité de Saint-Benoit-Labre*, 1974 CanLII 1021 (QC CQ).

[12] *Les lettres patentes de la corporation des Motoneiges Inc. n'ont pas été produites. La municipalité a donc le droit de faire des dons par règlements pour aider à établir de véritables centres de loisirs.*

[13] *Dans la résolution, il n'est aucunement mention qu'il s'agit d'aider à établir un club de motoneiges mais purement et simplement d'un don.*

[14] *Le centre de loisir est une organisation qui a pour but de réunir, dans un centre, différentes modalités de loisirs à la fois récréatives, artistiques, sociales, sportives ou autres de même genre à l'usage du public en général et non pas un club sportif quelconque où quelques citoyens peuvent se réunir. Autrement, il faudrait accepter que l'article 410 s'appliquerait, par exemple, à un club de pêche, à un club de chasse, à un club de tir à l'arc, à un club de curling, etc.*

[15] *S'il fallait que les municipalités aient le pouvoir de faire des dons à tous ces genres de sociétés sportives distinctes, il y aurait un danger de favoritisme à l'encontre de l'intérêt général.*

[...]

[20] *Considérant que la résolution du conseil de la municipalité défenderesse, adoptée le 4 décembre 1972, est illégale parce que ce genre de don doit se faire par règlement et non pas par résolution;*

[21] *Considérant que, même si la corporation avait passé un règlement, elle aurait agi ultra vires et excédé ses pouvoirs;*

[25] *Par ces motifs, le tribunal accueille l'action du demandeur; casse, annule et résilie à toutes fins que de droit ladite résolution adoptée à la session régulière de la Corporation municipale de Saint-Benoît Labre, le 4 décembre 1972;*

(Nos soulignements)

Cela étant, il est clair que la faculté des municipalités d'offrir un don est excessivement limitée en ce qu'elle doit être prévue par une disposition habilitante expresse.

De surcroît, la *Loi sur les compétences municipales*²¹ (la « **LCM** ») accorde aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux « besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »²².

À ce titre, la LCM confère aux municipalités la faculté d'accorder des mesures d'aide qu'elles jugent appropriées. Par exemple, une municipalité peut accorder une aide dans le cadre de l'assistance aux personnes physiques défavorisées, de la création et la poursuite, sur son territoire ou hors de celui-ci, d'œuvres de bienfaisance, de l'exploitation d'un établissement de santé et de l'agriculture²³.

²¹ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ c. C-47.1.

²² *Id.*, art. 2.

²³ *Id.*, art. 90.

Or, aucune disposition de la LCM ne confère aux municipalités le pouvoir d'offrir une aide financière à ses citoyens en raison de trop perçu.

3. Conclusions

À notre connaissance, aucune disposition habilitante du CMQ, de la LCV ou de la LCM ne confère à VAL le pouvoir d'offrir des dons de 2 500,00 \$ à ses citoyens. La disposition des fonds publics pour des fins autres que celles prévues par la loi constituerait un excès de compétence causant un préjudice grave aux contribuables de VAL.

Nous demeurons disponibles pour tout complément d'information ou toute question concernant la présente.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

GRAVEL BERNIER VAILLANCOURT



Valérie Savard, avocate
vsavard@gbvavocats.com



Coralie Martineau, avocate
cmartineau@gbvavocats.com

VS/CM/amr