

LE SABLIER

VOLUME 28 • NUMÉRO 1 • MAI 2021

RELANCE ÉCONOMIQUE ÊTES-VOUS PRÊTS?



UN SUJET, DES INTERVENANTS

LA RELANCE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES VILLES CE NE SONT PAS LES POUVOIRS QUI MANQUENT !

Par **Me Philippe Asselin**, Morency Société d'avocats



Crédit photo: Eliza Craciunescu / Source: Pexels

À n'en point douter, les villes ont un rôle important à jouer dans le développement économique de leurs collectivités. La pandémie de COVID-19, bien que nous n'en connaissions pas encore toute la portée, a assurément eu un effet négatif sur l'économie locale.

À l'automne dernier, les autorités provinciales ont déposé dans un premier temps le projet de loi no 66 intitulé *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* (ci-après « projet de loi 66 »). Ce projet de loi prévoit des mesures permettant l'accélération de projets d'infrastructure dans un contexte de relance économique. Presque au même moment, les autorités provinciales ont déposé par la suite le projet de loi no 67 intitulé *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions* (ci-après « projet de loi 67 »). Contenant des modifications plus globales dans le domaine municipal, le projet de loi 67 comprend tout de même de nouvelles règles temporaires dans le contexte de la pandémie, dont certaines visent la relance économique en accordant aux villes quelques nouveaux pouvoirs à cet effet.

Ces mesures gouvernementales, fort louables dans les circonstances particulières qui nous affligent, viennent s'ajouter aux autres pouvoirs bénéficiant déjà aux villes en matière de développement économique.

Nous présenterons dans ce texte certains pouvoirs à la disposition des villes dans un contexte où celles-ci désirent poursuivre leur développement économique ou en assurer la relance. Cette présentation n'est pas exhaustive, mais comme nous le verrons, plusieurs pouvoirs seront tout de même abordés.

En 2008, nos collègues Me Dennis Pakenham et Me Bertrand Gobeil avaient d'ailleurs écrit un texte¹ fort intéressant et très complet sur le sujet. S'inspirer de leur texte était donc incontournable et nous les en remercions.

Avant de passer en revue les différents incitatifs, programmes ou aides susceptibles de favoriser l'essor économique des villes, il importe dans un premier temps de traiter de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (RLRQ, chapitre I-15, ci-après « LISM ») qui interdit aux corps municipaux de venir en aide directement ou indirectement aux établissements

industriels ou commerciaux. En effet, dans le monde municipal, une ville n'a que les compétences qui lui sont déléguées par le législateur provincial et ces compétences ne lui permettent pas de se livrer à des activités commerciales².

Cependant, et plus particulièrement à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, chapitre C-47.1, ci-après « LCM ») le 1^{er} janvier 2006, l'application de la LISM a expressément été écartée dans le cadre de certains pouvoirs accordés aux villes, de sorte que celles-ci ont désormais à leur disposition certaines mesures permettant de soutenir les activités d'une entreprise sur leur territoire. Une attention particulière doit donc être portée par les villes afin de vérifier si la LISM s'applique ou non dans le cadre d'un pouvoir qu'elle envisage d'utiliser.

Cette précision d'importance étant faite, abordons maintenant les pouvoirs des villes qui leur permettent de favoriser la création d'une richesse collective et de contribuer à la vitalité économique sur leur territoire.

ÉTABLISSEMENT ET EXPLOITATION DE CERTAINS ÉQUIPEMENTS À DES FINS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

La LCM regroupe un certain nombre de pouvoirs en matière de développement économique local à des fins bien circonscrites.

Ainsi, une ville peut établir et exploiter (article 9 de la LCM) :

- > un centre de congrès ou un centre de foires ;
- > un marché public ;
- > un embranchement ferroviaire ;
- > un bureau d'information touristique.

L'utilisation de tels pouvoirs permet de stimuler le secteur de l'industrie touristique et même à certains égards celui de l'industrie lourde en ce qui concerne l'embranchement ferroviaire.

Signalons également certains autres pouvoirs de développement économique en matière de production d'électricité :

- > Constitution avec Hydro-Québec d'une société en commandite pour produire de l'électricité (article 17 de la LCM) ;
- > Exploitation, seule ou en partenariat avec une entreprise du secteur privé, d'un parc éolien ou d'une centrale hydroélectrique (article 17.1 de la LCM).

1. Bertrand GOBEIL et Dennis PAKENHAM, Pouvoirs des municipalités en matière de développement économique, dans *Développements récents en droit municipal* (2008), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2008, 29 pages.

2. 9041-9268 *Québec inc. c. Ville de Blainville*, 2020 QCCS 424.

UN SUJET, DES INTERVENANTS

Les secteurs du transport maritime ou aérien ne sont pas en reste puisqu'une ville peut établir, acquérir et exploiter une installation portuaire ou aéroportuaire non seulement sur son territoire, mais également à l'extérieur de celui-ci (article 83 de la LCM).

En agissant elle-même en quelque sorte à titre de promotrice pour l'établissement et l'exploitation de telles installations, une ville peut ainsi soutenir le développement économique sur son territoire en favorisant l'établissement des entreprises.

POUVOIRS D'AIDE ET DE SOUTIEN EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Avant de passer en revue ces différents pouvoirs, rappelons que le terme « aide » n'est pas défini par le législateur dans les cas qui nous concernent, de sorte que l'aide en question peut prendre différentes formes (subvention, don ou prêt de matériel, réalisation de travaux, programme de prêt, etc.). Attention toutefois à l'aide accordée sous forme de crédit de taxes, laquelle n'est expressément permise que dans

certains cas. En effet, une ville ne peut, en principe, faire une remise de taxes³.

Tout d'abord, une ville peut accorder toute aide qu'elle juge appropriée dans les domaines suivants (articles 4, 85, 86 et 90 de la LCM) :

- > La culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs ;
- > Le développement économique local, dans la mesure des pouvoirs abordés précédemment ;
- > La production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication ;
- > L'environnement ;
- > La salubrité ;
- > Les nuisances ;
- > La sécurité ;
- > Le transport ;
- > La paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population ;
- > L'utilisation de véhicules ou de roulottes à des fins d'habitation ou de commerce.

Ajoutons la possibilité de constituer tout organisme ayant pour objet de faire de la promotion industrielle ou commerciale, incluant l'organisation et la gestion des activités en étant inhérentes (article 93 de la LCM).

Dans ces domaines, la LISM s'applique. Cependant, elle ne vise pas une aide accordée spécifiquement (article 90 de la LCM) :

- > pour l'établissement ou l'exploitation d'un centre de congrès ou d'un centre de foires ;
- > à tout organisme à but non lucratif qui fournit un soutien technique à une entreprise située sur le territoire de la Ville. Signalons à cet effet qu'une ville peut constituer un organisme à but non lucratif dont le but est de fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire (article 11 de la LCM). Nous ne saurions trop insister sur l'importance de ne pas utiliser ce pouvoir à d'autres fins que celles prévues par la LCM. En effet, l'organisme à but non lucratif dont il est question doit fournir un soutien technique à une entreprise. À notre avis, une ville ne pourrait donc pas subventionner l'organisme à but non lucratif afin que celui-ci subventionne tout simplement à son tour une entreprise. Le caractère technique du soutien offert par l'organisme serait alors absent ;
- > au propriétaire d'un immeuble pour l'aider à se conformer à l'obligation d'y installer et de maintenir en bon état de fonctionnement un appareil destiné à réduire les risques de dysfonctionnement d'un système d'alimentation en eau ou d'égout ;
- > à toute personne pour l'aider à effectuer les travaux qui lui sont imposés

3. Article 481 de la *Loi sur les cités et Villes* (RLRQ, chapitre C-19).

relativement à la protection d'une source d'alimentation en eau potable ;

- > pour des dommages à la propriété par des émeutiers ou des personnes réunies en attroupements tumultueux ;
- > au propriétaire d'un logement ou d'un bâtiment couvrant les frais d'installation d'un détecteur d'incendie, de tout appareil destiné à éteindre ou combattre le feu ou de tout autre appareil de sauvetage ;
- > pour le déplacement ou l'enfouissement de tout réseau de télécommunication ou de distribution d'énergie, incluant les équipements servant à cette distribution ;
- > pour prendre une participation financière dans un fonds de développement créé sur le territoire de la Ville dans le cadre du volet FIER-Régions ou du volet Fonds-Soutien (article 13.1 de la LCM).

PARCS INDUSTRIELS

Les principaux pouvoirs en la matière sont prévus à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (RLRQ, chapitre I-0.1, ci-après « LIIM »). Cette loi permet notamment à une ville de développer un parc industriel sur son territoire. Trois secteurs d'activités sont inclus : les activités industrielles en tant que telles, les activités para-industrielles et les activités de recherche. Pour plus d'informations, vous pouvez consulter le site Internet du ministère des Affaires

municipales et de l'Habitation, dont le lien est indiqué dans les lectures complémentaires, en fin de dossier.

En vertu de la LIIM, une ville peut acquérir de gré à gré ou par expropriation un immeuble à des fins industrielles (article 2 de la LIIM). Il est important de mentionner que cette acquisition doit être décrétée par règlement.

La LIIM permet à une ville de construire, de transformer et d'exploiter un bâtiment en tant que bâtiment industriel locatif (article 2 de la LIIM).

Une ville peut aliéner ou louer pour une durée maximale de trois ans, à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche, un immeuble qu'elle a acquis, construit ou transformé (articles 6 et 7 de la LIIM).

Une ville a également le pouvoir d'octroyer des subventions à un organisme à but non lucratif et de se porter caution afin de favoriser l'exploitation d'un bâtiment industriel locatif (article 6.1 de la LIIM). Avec l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, une ville pourra de plus octroyer des subventions à un organisme à but non lucratif pour favoriser la construction d'un bâtiment industriel locatif ou la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif.

PROGRAMMES DE REVITALISATION

Comme nous l'avons vu en introduction, le gouvernement provincial a déposé l'automne dernier le projet de loi 66 afin d'accélérer la réalisation de certains projets d'infrastructure qui, espère-t-on, suscitera la création ou le maintien d'emplois. Évidemment, une ville peut toujours procéder à des investissements sur ses propres infrastructures dans un tel but. Permettons-nous toutefois d'y apporter un certain bémol puisque la création et le maintien des emplois ne seront pas toujours à l'échelle locale compte tenu des règles d'appels d'offres qui favorisent la libre concurrence et l'ouverture des marchés. En d'autres termes, ce ne sont pas toujours les entreprises locales qui obtiendront nécessairement les contrats liés aux investissements en matière d'infrastructures municipales.

Heureusement, une ville dispose d'autres pouvoirs afin de favoriser la revitalisation sur son territoire :

- > Adoption d'un programme de revitalisation d'un secteur délimité à l'intérieur de toute zone identifiée à son règlement de zonage, dans lequel la majorité des bâtiments ont été construits depuis au moins 20 ans et dont la superficie est composée pour moins de 25 % de terrains non bâtis (article 85.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, chapitre A-19.1, ci-après « LAU »)) ;

UN SUJET, DES INTERVENANTS

- > Possibilité d'accorder une aide financière à toute personne visée, y compris l'octroi d'un crédit de taxes, dans le cadre du programme précédemment mentionné ;
- > Pouvoir d'adopter un programme de revitalisation du centre-ville ou du secteur central désigné à son programme particulier d'urbanisme (article 85.4 de la LAU). La Ville peut alors accorder des subventions dont le montant ne pourra excéder le coût réel des travaux.

AIDE AUX ENTREPRISES

Il est intéressant de constater que depuis l'entrée en vigueur de la LCM en 2006, celle-ci a été modifiée à quelques reprises afin de bonifier les pouvoirs permettant aux villes de soutenir le développement économique des entreprises. Les représentations des diverses associations du monde municipal n'y sont certes pas étrangères.

Bien qu'une ville dispose de différents outils pour favoriser le développement économique des entreprises sur son territoire, le législateur, par souci de rigueur et fort probablement pour éviter des abus, a toutefois inséré certaines conditions. Celles-ci visent par exemple à décourager la concurrence que pourraient se livrer les villes et les municipalités entre elles.

Essentiellement, les pouvoirs d'aide aux entreprises d'une ville sont les suivants :

- > Possibilité d'accorder une aide pour relocaliser sur son territoire une entreprise commerciale ou industrielle qui est déjà présente (article 90 de la LCM). Le montant de l'aide ne peut excéder le coût réel de la relocalisation ;
- > Pouvoir d'adopter, par règlement, un programme d'aide sous forme de crédit de taxes (article 92.1 de la LCM). Ce programme doit s'inscrire dans le plan de développement économique de la Municipalité. Il s'adresse seulement aux personnes qui exploitent dans un but lucratif une entreprise du secteur privé. Celles-ci doivent être propriétaires ou occupantes d'un immeuble compris dans une unité d'évaluation répertoriée par règlement⁴, comme les industries manufacturières, certaines entreprises de transport, certains services de télécommunication, les centres de recherche et certains établissements de services ;
- > Possibilité d'accorder une aide aux entreprises du secteur privé ou aux coopératives qui sont propriétaires ou occupantes d'un immeuble autre qu'une résidence (article 92.1 de la LCM). Pour l'ensemble des bénéficiaires et par exercice financier, la

valeur de l'aide ne peut excéder 300 000 \$ pour les villes de Montréal et de Québec et 250 000 \$ pour toute autre ville ou municipalité.

Pour l'exercice de ces pouvoirs, la LISM est expressément écartée (articles 90 et 92.4 de la LCM). Il s'agit donc de pouvoirs importants conférés aux villes par le législateur et qui doivent être utilisés à bon escient. En effet, une ville doit agir de bonne foi, de façon raisonnable, pour des motifs d'intérêt public et en évitant le favoritisme ainsi que l'abus de pouvoir.

Soulignons également que dans le cadre du programme de crédit de taxes et du pouvoir d'aide générale à l'entreprise privée, ces pouvoirs ne peuvent être accordés lorsqu'on transfère des activités qui sont exercées sur le territoire d'une autre municipalité ou lorsque son propriétaire ou son occupant bénéficie d'une aide gouvernementale destinée à réduire les taxes foncières (article 92.1 de la LCM). D'autres conditions très importantes sont aussi à respecter et sont mentionnées dans les dispositions prévues à cet effet.

4. *Règlement sur l'admissibilité au crédit de taxes prévu au premier alinéa de l'article 92.1 de la Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, chapitre C-47.1, r.0.1).

« Une ville peut mettre la main à la pâte en intervenant dans le développement immobilier sur son territoire. »

DÉVELOPPEMENT IMMOBILIER ET RÉALISATION DE TRAVAUX MUNICIPAUX

En vertu de l'article 29.4 de la *Loi sur les citées et villes* (RLRQ, chapitre C-19, ci-après «LCV») et de l'article 14.2 du *Code municipal du Québec* (RLRQ, chapitre C-27.1, ci-après «CMQ»), une ville ou une municipalité peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. À cet effet, une ville peut donc acquérir de gré à gré ou par expropriation des immeubles pour la création d'une telle réserve.

Selon la Cour suprême du Canada, la réserve foncière est une banque de terrains dont l'objet est, par définition, indéterminé au moment où elle crée⁵. Dans ces circonstances, le plus haut tribunal du pays a donc reconnu qu'une ville pouvait utiliser ses pouvoirs d'expropriation afin d'acquérir des terrains à cette fin.

Est-ce que cela signifie que la Ville devra développer elle-même les terrains constituant sa réserve foncière? Pas obligatoirement. En effet, la Cour d'appel du Québec a été d'avis que le fait qu'un tiers, dont une entreprise, puisse profiter d'une expropriation n'était pas nécessairement incompatible avec l'intérêt public⁶. Ainsi, effectuer une expropriation

afin de permettre la réalisation d'un projet initié par une entreprise privée est possible si ce projet est à la fois utile pour cette ville et pour l'intérêt public qu'il soit réalisé.

Par ailleurs, il est possible d'utiliser l'expropriation afin de concrétiser la réalisation d'un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme de la Ville (articles 85 et 85.0.1 de la LAU).

Un autre pouvoir intéressant que nous désirons signaler concerne la possibilité pour une ville de contribuer à la réalisation de travaux municipaux, et ce, dans le cadre d'une entente intervenue à cet effet avec un promoteur (article 145.21 et suivants de la LAU). Lorsqu'un règlement est adopté dans ce but par la Ville, une telle entente peut porter sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux, et ce, entre la Ville et le promoteur.

Lorsque les travaux sont à la charge du promoteur, les règles d'appel d'offres auxquelles la Ville devrait normalement se soumettre sont écartées (article 145.28 de la LAU).

Il est commun dans les secteurs où la pression reliée au développement est forte que les villes exigent que la réalisation des travaux municipaux

soit effectuée et assumée presque entièrement par les promoteurs. Les infrastructures municipales, après avoir été construites par le promoteur, sont alors cédées à la Ville pour une somme symbolique. Cependant, dans les secteurs moins prisés ou dans un contexte de ralentissement économique, une ville pourrait choisir de contribuer davantage à la réalisation des travaux afin de favoriser le développement immobilier sur son territoire.

Ainsi, comme nous pouvons le constater, une ville peut mettre la main à la pâte en intervenant dans le développement immobilier sur son territoire.

POUVOIRS D'AIDE PARTICULIERS

Dans certains autres secteurs d'activités plus précis, il existe d'autres opportunités :

- > Possibilité de subventionner des artistes professionnels ou encore de leur accorder des crédits de taxes (article 92 de la LCM) ;
- > Pouvoir d'adopter un programme de réhabilitation de l'environnement et d'accorder une subvention pour des travaux conformes à ce programme (article 92 de la LCM) ;
- > Pouvoir d'accorder des subventions pour démolir des bâtiments irrécupérables, impropres à leur destination ou incompatibles avec leur environnement (article 148.0.25 de la LAU) ;

5. *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, [1991] 3 RCS 349.

6. *Apôtres de l'amour infini c. Brébeuf (Municipalité de)*, 2008 QCCA 554.

UN SUJET, DES INTERVENANTS

- > Aide aux personnes et aux organismes dans (art. 91 de la LCM):
 - l'assistance aux personnes physiques défavorisées ou dans le besoin;
 - la création et la poursuite d'œuvres de bienfaisance;
 - l'exploitation d'un établissement de santé;
 - l'agriculture.
- > Pouvoir d'accorder une aide à une coopérative de solidarité (article 91.1 de la LCM);
- > Aide aux sociétés de développement commercial (article 458.1 de la LCV et article 675 du CMQ);
- > Aide permise par la *Loi sur la société d'habitation du Québec* (RLRQ, chapitre S-8) en lien avec le développement en matière d'habitation et d'accessibilité à une ville par sa population ou par certains groupes de personnes particuliers;
- > Possibilité de confier, malgré la LISM, plusieurs de ses compétences à des entreprises mixtes publiques privées en vertu de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* (RLRQ, chapitre S-25.01). Une société d'économie mixte pourra alors se livrer à des activités commerciales rattachées au domaine de compétence concerné;
- > Pouvoir d'accorder, par règlement, toute forme d'aide financière ou technique pour la reconnaissance,

la protection ou la mise en valeur d'un élément du patrimoine cité par la Ville ou que le gouvernement du Québec a désigné, déclaré ou classé sur son territoire en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* (RLRQ, chapitre P-9.002, article 151);

- > Possibilité de répartir, par résolution, la composition de la catégorie des immeubles non résidentiels en sous-catégories. Dans un tel cas, la résolution peut fixer un taux particulier à toute sous-catégorie (article 244.64.1 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, chapitre F-2.1).

À noter que l'application de la LISM est écartée dans plusieurs cas.

PROJET DE LOI 67

Au moment d'écrire ces lignes, le projet de loi 67 était sur le point d'être adopté. Nous ne sommes donc pas en mesure de présenter de façon précise et avec certitude les modifications apportées aux lois du domaine municipal dans un contexte de relance économique suivant la pandémie. À titre strictement informatif, nous énumérerons tout de même certaines modifications qui étaient envisagées lors de la présentation du projet de loi 67 :

- > Modification de l'article 90 de la LCM pour indiquer que la LISM ne

s'applique pas à l'établissement ou à l'exploitation d'un marché public ;

- > Par règlement approuvé par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, possibilité d'emprunter de l'argent pour financer des dépenses attribuables à la pandémie et engagées au cours de l'exercice financier de 2021 par la Ville ou par un organisme à l'égard duquel elle doit payer une quote-part ou une contribution et qui est régi par une loi dont l'application relève exclusivement du ministre ;
- > Pouvoir d'une ville d'emprunter de l'argent pour compenser une diminution de ses revenus attribuable à la pandémie, incluant ceux d'un organisme visé au paragraphe précédent ;
- > Par un règlement qui ne requiert aucune approbation, pouvoir d'autoriser l'emprunt de deniers disponibles dans son fonds général ou dans son fonds de roulement pour financer des dépenses attribuables à la pandémie et engagées au cours de l'exercice financier de 2020 ou de 2021 ou pour compenser une diminution de ses revenus attribuable à la pandémie et constatée au cours de ces mêmes exercices financiers ;
- > Possibilité pour une ville de mettre en œuvre un plan de soutien pour les entreprises de son territoire en adoptant, par règlement, un programme temporaire d'aide (période d'admissibilité de trois ans) à cet effet et en vertu duquel elle pourra accorder une aide financière, notamment sous forme de subvention,

de prêt ou de crédit de taxes. La LISM ne serait pas applicable dans le cadre de l'exercice d'un tel pouvoir.

Il sera donc intéressant de voir le résultat final des travaux parlementaires entourant l'adoption du projet de loi 67 et de constater quels seront les pouvoirs temporaires accordés aux villes dans le cadre d'une relance économique découlant des conséquences de la pandémie de COVID-19.

CONCLUSION

Nous avons brossé le portrait de plusieurs pouvoirs à la disposition d'une ville en matière de développement et de relance économique. Avant d'utiliser ces pouvoirs, il est toutefois primordial de lire attentivement les dispositions législatives applicables puisque plusieurs conditions qui n'ont pas été abordées dans ce texte peuvent s'appliquer.

De plus, comme nous l'avons mentionné à quelques reprises dans le présent texte, l'interdiction de venir en aide directement ou indirectement à un établissement commercial ou industriel existe toujours en vertu de la LISM, à moins que celle-ci ne soit expressément écartée.

Les prochains mois, pour ne pas dire les prochaines années, amèneront plusieurs défis dans le cadre de la relance économique des villes au Québec.

Manifestement, celles-ci disposent de plusieurs leviers permettant, dans différents domaines, de soutenir les initiatives visant à permettre et à relancer le développement économique local. ♦