UNE MUNICIPALITÉ PEUT-ELLE AIDER UN COMMERCE?



Me Dennis Pakenham
Morency société d'avocats, s.e.n.c.r.l.

Morency société d'avocats

Le gouvernement du Québec mentionne régulièrement que les municipalités sont d'importants partenaires dans ses efforts de soutien au développement économique.

Toutefois, les municipalités sont fortement encadrées dans l'exercice de leurs pouvoirs par une panoplie de législations. Plus particulièrement, il existe une loi très contraignante, mais omniprésente en matière de développement économique soit la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (RLRQ c. I-15).

Cette loi de 2 articles contient à son article 1 la disposition majeure faisant obstacle aux subventions municipales aux établissements industriels ou commerciaux.

Cet article 1 se lit ainsi :

« 1. Nonobstant toute disposition contraire ou incompatible dans une loi générale ou spéciale, aucune municipalité ne peut, ni directement ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial, autrement que de la façon prévue à la Loi sur les immeubles industriels municipaux (chapitre I-0.1), et notamment, sans restreindre en rien la généralité des termes précédents, elle ne peut venir en aide en aucune des manières suivantes, savoir :

1° en prenant et souscrivant des actions d'une société par actions formée pour cet objet;

2° en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble;

3° en garantissant, par endossement ou autrement, une somme d'argent empruntée;

4° en accordant une exemption de taxes à un établissement industriel ou commercial.

Le gouvernement du Québec n'a jamais remis en cause cette loi dont les premiers jalons ont été posés en 1899 (1899, c. 41), il s'est limité à accorder aux municipalités des pouvoirs à la pièce en indiquant qu'il écartait chaque fois dans tel cas ou tel autre cas, l'application de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

En outre, les tribunaux ont très peu souvent été appelés à se prononcer sur des situations mettant en cause cette loi. Toutefois, la Cour d'appel s'est récemment prononcée dans l'affaire *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394 sur une situation présente croyons-nous dans plusieurs municipalités.

Dans cette affaire la Ville de Pincourt a vendu à une société un terrain qu'elle avait acquis dans le cadre d'une vente sous contrôle de justice. Il y a sur ce terrain un projet de complexe sportif laissé à l'abandon depuis près de 10 ans. La société s'est engagée notamment à compléter le complexe sportif.

En parallèle, la Ville s'est engagée à louer 2 906 heures de glace annuellement dans le complexe sportif pour une période de cinq ans. Le contrat de vente ainsi que le contrat de location forment un tout indissociable.

Les promoteurs d'un projet similaire sur le territoire d'une municipalité voisine contestent la légalité de ces transactions. Ils soutiennent que la Ville a contrevenu à l'article 28, sous paragraphe 1.0.1 de la *Loi sur les cités et villes* en aliénant un bien sans contrepartie onéreuse et en avantageant financièrement la société illégalement en vertu de l'article 1 de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.

La Ville a acheté le terrain ainsi que le complexe sportif pour un montant de 3 250 000 $. Après avoir subdivisé le lot original, la Ville a vendu à la société un tiers de celui-ci pour une somme de 339 000 $ avec l'engagement de compléter la construction pour un montant estimé à 5 585 333 $.

La Ville a convenu cette entente après plusieurs tentatives infructueuses avec d'autres promoteurs.

Bien qu'inférieurs à la valeur marchande de l'immeuble, le coût d'acquisition ainsi que l'engagement d'exécuter les travaux constituent aux yeux du Tribunal une transaction à titre onéreux au sens de la *Loi sur les cités et villes*.

Un prix de vente inférieur à sa valeur établie au rôle d'évaluation ou encore à sa valeur marchande peut se justifier en regard des circonstances propres à un dossier.

L'expression *« à titre onéreux »* ne signifie pas pour autant que le contrat doit être précisément exécuté à la juste valeur marchande.

Les auteurs affirment que la valeur réelle du bien et les charges imposées à celui qui acquiert un bien d'une ville sont pertinentes lors de l'examen du caractère onéreux de l'aliénation. Tout en reconnaissant l'importance d'examiner toutes les conditions de la transaction aux fins de déterminer si elle équivaut à une subvention illicite, ils rappellent néanmoins qu'un prix de vente inférieur à la valeur établie au rôle municipal peut se justifier en regard des circonstances propres à une affaire.

Enfin, le Tribunal estime que la vente du terrain n'a confié aucun avantage à la société. Cette vente a été exécutée, à la lumière des circonstances de l'affaire, à un juste prix.

La détermination de ce qui constitue une aide illégalement octroyée au sens de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* est une question de fait dont le résultat dépend d'un exercice de pondération des avantages qu'en retirent les parties et des obligations qui leur incombent.

Quant à l'engagement de la Ville de louer 2 906 heures de glace par année pour une période de cinq ans, le Tribunal estime qu'il s'agit d'une aide financière interdite en vertu de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* puisqu'elle constitue une aide (subvention) à une entreprise commerciale. En effet, il a été mis en preuve que les besoins réels de la Ville en heures de glace se situaient entre 1 500 et 2 000 heures par année conférant ainsi à la société une aide financière se situant entre 1,5 million et 2,5 millions de dollars pour la durée de l'entente. Il faut souligner que la Ville a convenu d'une nouvelle entente fixant désormais ses besoins à 1 014 heures de temps de glace annuellement.

Le pouvoir d'une municipalité de venir en aide à une entreprise commerciale ou industrielle demeure une exception à la règle générale édictée par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales.

Cette nouvelle entente amène le Tribunal à reconnaître que l'entente initiale engageait la Ville à louer un temps de glace bien au-delà de ses besoins réels. La Cour a conclu que la Ville s'est trouvée à subventionner illégalement la société.

Elle a ainsi pris à sa charge un risque financier qui n'était pas le sien. Il incombait au promoteur de trouver une clientèle suffisante pour atteindre le seuil de profitabilité souhaité.

Cette décision de la Cour d'appel nous rappelle que le pouvoir d'une municipalité de venir en aide à une entreprise commerciale ou industrielle demeure une exception à la règle générale édictée par la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*. ■

