

L'information, le nerf de la guerre en évaluation!

50^e congrès de l'Association des évaluateurs municipaux du Québec

31 mai 2014

Me Paul Wayland, associé
Dufresne Hébert Comeau, avocats

À propos de Dufresne Hébert Comeau



Me Paul Wayland

- Important cabinet d'avocats se consacrant au droit municipal, au droit du travail et au droit de l'environnement
- En droit municipal, notre engagement ferme et unique au Québec: être au service exclusif des municipalités

PLAN DE LA FORMATION

L'information permet la compréhension, et la compréhension favorise la meilleure décision (parole d'un sage)

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur
2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale*
3. La visite des lieux
4. La production de documents
5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations
6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale*

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur

- L'Évaluateur municipal a un statut d'officier municipal, impartial et indépendant de toute ingérence politique ou administrative
- Assermentation (officier public)
- Indépendance reconnue par la loi (Art. 30 LFM), la doctrine et la jurisprudence:

« the assessors in determining the value of property subject to assessment act in a judicial or quasi-judicial capacity. They are public officers. They cannot delegate or shift their authority to any other person or the Council. The responsibility for the valuation of property is clearly placed by the Statute, on the assessors, and the municipality cannot lawfully give directions to assessors with regard to their statutory duty or relieve them from that duty except as provided by the statute. »

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

« A valid assessment is an indispensable prerequisite to a valid tax, and valid assessment must be effected according to law and not in accordance with the wishes of a municipal Council. »

(*Royal Montreal Golf Club c. Dorval* [1946] R.L. 449 (C. de circuit) p. 452 et 453)

« En d'autres termes, la législation municipale comme la jurisprudence reconnaissent le fait que l'évaluateur doit jouir d'une très grande indépendance pour la fixation des valeurs des immeubles et des établissements d'entreprise. Les élus municipaux ainsi que la direction générale de la municipalité ne peuvent s'immiscer dans le champ d'expertise des évaluateurs, bien que ceux-ci demeurent des employés de la municipalité. »

(Mes Jean Hétu et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Éditions CCH, 2^e Édition, art. 5.3 p. 5003)

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

« [207] Le Tribunal croit devoir sur ce sujet rappeler l'importance de l'assiette fiscale pour une ville et le plus grand soin qui doit être apporté à la confection du rôle d'évaluation. Conscient lui aussi de cette importance, le législateur a d'ailleurs fait passer la qualité du service professionnel avant le prix en adoptant le système d'appel d'offres en deux étapes mis en place à l'article 573.1.0.1.1 LCV.

[208] Avec BTF, la Ville, il est vrai, payait plus cher. La confection d'un rôle municipal de plus de sept milliards de dollars est toutefois un exercice auquel les plus hauts standards de qualité doivent être appliqués. Après avoir entendu le long témoignage rendu par Dominic Dufour au début de la présente audition, le Tribunal est convaincu que la Ville a payé pour ce qu'elle a reçu: un service professionnel de très grande qualité. »

(Évaluations BTF Inc. c. Saguenay (Ville de), 2007 QCCS 1034; confirmé par la Cour d'appel 2009 QCCA 1838; permission d'en appeler rejetée par la Cour suprême du Canada)

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

- Nouveaux textes proposés au *Code de déontologie des évaluateurs agréés*:

« 24. Pour fixer le montant de ses honoraires, l'évaluateur doit tenir compte, notamment, des facteurs suivants:

1° les connaissances ou aptitudes requises à l'exécution des services professionnels;

2° le degré de responsabilité assumé;

3° la difficulté et l'importance des services professionnels;

4° son expérience;

5° la prestation de services professionnels inhabituels ou exigeant une compétence ou une célérité exceptionnelles;

6° le tarif suggéré par l'Ordre pour les services professionnels rendus;

7° le temps consacré à l'exécution des services professionnels.

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

24.1. Sous réserve d'une décision d'un tribunal ou d'une autre autorité, l'évaluateur agréé ne peut fixer ni accepter d'honoraires conditionnels sauf pour des services professionnels suivants :

- a) la négociation d'une entente visant l'établissement de la valeur de l'immeuble en matière de l'évaluation municipale;
- b) la négociation d'une entente visant l'établissement de l'indemnité totale (immobilière et accessoire) en matière d'expropriation;

Dans les situations visées aux paragraphes a) et b), l'évaluateur agréé doit, au préalable, effectuer et consigner au dossier une analyse préliminaire de la valeur ou de l'indemnité sur laquelle porterait la négociation et ce, selon les normes de pratique reconnues dans sa profession;

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

c) la négociation des frais d'exploitation associés à l'immeuble.

Lorsqu'il exige des honoraires conditionnels, l'évaluateur agréé doit convenir par écrit avec le client des modalités de leur fixation avant le début de la prestation de ses services professionnels.

Pour l'application du présent code, on entend par « honoraires conditionnels » des honoraires dont le montant dépend des résultats des services professionnels qui seront rendus. »

On constate donc de la modification proposée aux articles 24 et 24.1 que l'on passerait d'une interdiction totale d'honoraires conditionnels, résultant de l'actuel 2^e alinéa de l'article 24, à une autorisation expresse découlant du nouvel article 24.1 proposé.

1. Introduction: l'indépendance de l'Évaluateur (suite)

Dans le chapitre III du nouveau *Code de procédure civile* intitulé « Les principes directeurs de la procédure », on retrouve l'article 22 relatif à l'expert :

« 22. L'expert dont les services ont été retenus par l'une des parties ou qui leur est commun ou qui est commis par le tribunal a pour mission, qu'il agisse dans une affaire contentieuse ou non contentieuse, d'éclairer le tribunal dans sa prise de décision. Cette mission prime les intérêts des parties.

L'expert doit accomplir sa mission avec objectivité, impartialité et rigueur. »

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale*

« 15. L'évaluateur ou son représentant peut, dans l'exercice de ses fonctions, visiter et examiner un bien situé dans le territoire de la municipalité locale, entre 8 h et 21 h du lundi au samedi, sauf un jour férié.

Identification de l'évaluateur.

Il doit être muni d'une carte d'identité, sur laquelle apparaît sa photographie, délivrée ou certifiée par le greffier de l'organisme municipal responsable de l'évaluation, et il doit l'exhiber sur demande.

Entrave.

16. Le propriétaire ou l'occupant qui refuse l'accès du bien à l'évaluateur ou à son représentant agissant en vertu de l'article 15, ou qui l'entrave, sans excuse légitime, commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 100 \$ et d'au plus 50 000 \$.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

17. (Abrogé).

Renseignements.

18. Le propriétaire ou l'occupant d'un bien ou son mandataire doit fournir ou rendre disponibles à l'évaluateur ou à son représentant les renseignements relatifs au bien, dont ce dernier a besoin pour l'exercice de ses fonctions, selon que ce dernier lui demande de les fournir, au moyen d'un questionnaire ou autrement, ou de les rendre disponibles.

Renseignements au propriétaire.

Le propriétaire d'un terrain ou son mandataire doit, de la même façon, lorsqu'il s'y trouve un bien devant être porté au rôle au nom de son propriétaire en vertu du chapitre V, fournir ou rendre disponibles à l'évaluateur ou à son représentant les renseignements dont ce dernier a besoin pour l'exercice de ses fonctions et qui sont relatifs au propriétaire de ce bien.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Infraction et peine.

Commet une infraction et est passible de l'amende prévue à l'article 16 le propriétaire ou l'occupant d'un bien ou son mandataire qui, sans excuse légitime, ne fournit pas ou ne rend pas disponibles, selon la demande de l'évaluateur ou de son représentant, les renseignements visés aux premier et deuxième alinéas, ou fournit ou rend disponibles de faux renseignements. »

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Plainte à la Cour municipale? L'article 29 de la *Loi sur les cours municipales* semble donner ouverture à un tel processus:

« 29. En matière pénale, la cour a notamment compétence relativement aux poursuites pénales pour la sanction de quelque infraction à une disposition:

1° de la charte, d'un règlement, d'une résolution ou d'une ordonnance de la municipalité;

2° d'une loi régissant la municipalité.

Pouvoirs du juge.

Lorsqu'il rend jugement, le juge peut en outre ordonner toute mesure utile pour la mise à effet d'un règlement, d'une résolution ou d'une ordonnance de la municipalité, à l'exception d'une mesure visant la démolition d'un immeuble. »

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Processus d'échange d'informations applicable aux immeubles à vocation unique

« 18.1. Avant le 1^{er} septembre du deuxième exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle d'évaluation foncière est dressé, l'évaluateur doit aviser par courrier recommandé le propriétaire d'un immeuble visé par le règlement pris en vertu du paragraphe 10° de l'article 262:

1° du fait que l'immeuble désigné dans l'avis est visé par le règlement;

2° de la méthode d'évaluation prévue par le règlement;

3° de la teneur des articles 18.2 à 18.6.

Défaut.

En cas de défaut, la méthode d'évaluation prévue par le règlement n'est pas obligatoire.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Rôle de l'évaluateur.

18.2. Avant le 15 février du premier exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle d'évaluation foncière est dressé, l'évaluateur doit communiquer par courrier recommandé au propriétaire qu'il a avisé conformément à l'article 18.1:

1° le coût neuf des constructions faisant partie de l'immeuble, qu'il établit conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 10° de l'article 262;

2° la dépréciation qu'il soustrait de ce coût neuf.

Avis au propriétaire.

L'avis doit ventiler la dépréciation en précisant, le cas échéant, le montant qui découle de la détérioration physique, de la désuétude fonctionnelle et de la désuétude économique. Il doit également indiquer la méthode de quantification dont résulte chacun de ces montants.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

18.3. En cas de désaccord avec l'un des renseignements que l'évaluateur lui a communiqués conformément à l'article 18.2, le propriétaire doit, avant le 1^{er} juin du premier exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle d'évaluation foncière est dressé, communiquer par courrier recommandé à l'évaluateur les renseignements qui sont exigés en vertu de l'article 18.2 et qu'il entend faire reconnaître.

Valeur des constructions.

18.4. À moins que le propriétaire n'ait signifié son désaccord conformément à l'article 18.3, seuls les renseignements communiqués par l'évaluateur conformément à l'article 18.2 doivent être utilisés aux fins de l'établissement de la valeur des constructions qui font partie d'un immeuble à l'égard duquel la méthode d'évaluation prévue par le règlement pris en vertu du paragraphe 10° de l'article 262 est obligatoire.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Désaccord.

Dans le cas où le propriétaire a signifié son désaccord conformément à l'article 18.3, les règles suivantes s'appliquent aux fins de l'établissement de la valeur de ces constructions:

1° l'évaluateur ne peut établir un coût neuf supérieur à celui qu'il a communiqué ni soustraire un montant inférieur à celui qu'il a indiqué dans la ventilation prévue à l'article 18.2;

2° le propriétaire ne peut faire reconnaître un coût neuf inférieur à celui qu'il a communiqué ni un montant supérieur à celui qu'il a indiqué dans sa ventilation.

Dispositions non applicables.

Les premier et deuxième alinéas ne s'appliquent pas si, après la communication prévue à l'article 18.2 et visée au premier alinéa, survient un événement visé au deuxième alinéa de l'article 46.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

18.5. Avant le dépôt du rôle d'évaluation foncière, l'évaluateur doit rencontrer le propriétaire qu'il a avisé conformément à l'article 18.1 ou son mandataire, lorsqu'une demande en ce sens lui est adressée par courrier recommandé, avant le 1^{er} juin du premier exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle est dressé, par ce propriétaire.

Propriétaire.

18.6. Pour l'application des articles 18.1 à 18.5, le propriétaire est la personne au nom de laquelle est inscrite, en vertu des dispositions de la section I du chapitre V, l'unité d'évaluation visée.

Droits et obligations du gouvernement.

Dans le cas où le gouvernement doit verser une somme à l'égard de l'unité d'évaluation en vertu de l'un ou l'autre des articles 210, 254 et 257, le ministre a, au même titre que la personne visée au premier alinéa, les droits et obligations que les articles 18.1 à 18.5 donnent au propriétaire. Pour l'application du paragraphe 2^o du deuxième alinéa de l'article 18.4, ni le ministre ni cette personne ne sont liés par les renseignements que l'autre a communiqués à l'évaluateur.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

- Le fameux projet de Loi 440 ... (*Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1998 chapitre 43, entrée en vigueur le 20 juin 1998)

Le texte même de l'article 18.4 LFM (précité) semble bien indiquer que la valeur au rôle des bâtiments devra obligatoirement se situer dans la fourchette annoncée par les évaluateurs. En effet, l'expression «*le propriétaire ne peut faire reconnaître un coût neuf inférieur à celui qu'il a communiqué*» (article 18.4(2^o) LFM) semble indiquer que le TAQ serait lié par les valeurs annoncées. C'est d'ailleurs ce que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole indiquait dans son bulletin Muni-Express dans les termes suivants :

« En l'absence de désaccord du propriétaire, toute personne établissant la valeur des constructions faisant partie d'un immeuble à vocation unique est tenue d'utiliser les seuls renseignements que l'évaluateur a transmis au propriétaire. Ces renseignements non contestés doivent être utilisés par l'évaluateur, le propriétaire et son expert, le tribunal administratif du Québec et les tribunaux judiciaires »

(*Muni-Express*, numéro 8- 7 juillet 1998)

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Les représentations effectuées par les représentants du monde municipal en commission parlementaire avaient précisément pour objet d'exiger du ministre des Affaires municipales et de la Métropole des modifications législatives pour assurer une meilleure stabilité de l'assiette fiscale des municipalités industrielles du Québec.

Mais ...:

« 147. Valeur d'une unité d'évaluation ou d'un établissement d'entreprise. Lorsqu'il décide d'un recours relatif à la valeur inscrite au rôle d'une unité d'évaluation ou d'un établissement d'entreprise et qu'il juge que cette valeur doit être modifiée pour éviter un préjudice réel, le Tribunal fixe la valeur à inscrire en divisant la valeur réelle de l'unité d'évaluation ou de l'établissement d'entreprise qu'il a établie conformément aux articles 43 à 46 ou 69.5 et 69.6 par le facteur du rôle déterminé en vertu de l'article 264 pour le premier des exercices auxquels s'applique le rôle, sous réserve des articles 47 et 48.

Valeur fixée. À cette fin, le Tribunal peut fixer une valeur inférieure ou supérieure à celles proposées par les parties. »

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Il est de jurisprudence constante que l'article 147 LFM offre au TAQ, à titre de tribunal d'experts, toute la latitude voulue dans l'établissement de la valeur réelle que cette valeur soit inférieure ou supérieure aux expertises qui lui sont soumises par les évaluateurs de part et d'autre, en conformité avec la preuve.

Dans Alumiform c. Saguenay (Ville de), T.A.Q.E, 2003 AD-58, le TAQ s'exprimait comme suit à cet effet :

« 20. Il ressort de ces articles 18.1 à 18.5 LFM que le législateur a créé un processus spécifique à ces immeubles lors de la confection du rôle, sans modifier pour autant, la compétence de l'évaluateur dans le cadre de la révision administrative, ni celle du Tribunal dans le cadre de l'instruction des recours formés à l'égard de la réponse de l'évaluateur.

21. Lors du processus conduisant au dépôt du rôle, les acteurs sont uniquement le propriétaire et l'évaluateur municipal. L'objet de leurs échanges d'informations ne vise que les sujets indiqués à l'article 18.2 L.F.M. : le coût neuf des bâtisses et la dépréciation (détérioration physique, désuétude fonctionnelle, désuétude économique).

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

22. *Quant au processus de contestation après le dépôt du rôle, les acteurs peuvent être différents et plus nombreux car toute personne qui a intérêt à contester l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle peut demander la révision en vertu de l'article 124 L.F.M. ou former un recours auprès du TAQ. De plus, lors d'un recours devant le TAQ, l'article 138.9 L.F.M. énonce que, outre le requérant, sont les parties au litige devant le Tribunal.*

23. *Alors, au moment de l'audience devant le Tribunal, les parties présentent une évaluation individualisée de l'immeuble et, c'est dans ce cadre que le Tribunal doit décider, à prime abord, si les critères prescrits à l'article 1 du Règlement sont rencontrés et ce, afin de déterminer s'il s'agit ou non d'un immeuble à vocation unique ou autre dans le but d'utiliser la méthode d'évaluation pertinente. »*

Une autre indication du fait que le TAQ ne se sentirait pas lié par les valeurs annoncées dans le cadre des articles 18.1 et suivants LFM nous est donnée dans l'affaire *Beaulieu c. Farhnam*, [2002] T.A.Q. 1162.

2. Les articles 15 à 18.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Dans cette décision, bien qu'il n'ait pas à se prononcer sur le sujet, le TAQ exprime une opinion accessoire quant à l'impact de l'absence de communication du désaccord du propriétaire. Le TAQ s'exprime comme suit :

«29. Toutefois, lors de l'argumentation, les parties semblaient convenir du principe selon lequel l'absence d'une communication du désaccord du propriétaire aurait pour conséquence de lier la requérante et le Tribunal, à l'étape de l'audition du recours. Ainsi, seuls les renseignements fournis préalablement au dépôt du rôle par l'évaluateur pourraient être utilisés dans l'établissement de la valeur réelle.

30. Le Tribunal est surpris de l'adhésion des parties à cette proposition sans autre démonstration apparente qu'un bulletin d'information. La détermination des droits d'une partie à une audition ainsi que la juridiction du Tribunal sont des questions complexes qui revêtent une importance capitale. Elles méritent un examen sérieux qui ne peut se faire que par une analyse exhaustive et rigoureuse des dispositions législatives. Tout en comprenant que les parties n'avaient pas à effectuer un tel exercice à cette étape-ci de l'audition du recours, il nous apparaît opportun de mentionner dès à présent qu'un simple bulletin d'information, fut-il émis par le ministère des Affaires municipales, ne répond pas à ces critères d'analyse et qu'en aucun cas, il ne saurait constituer une assise juridique valable à l'élaboration d'une règle de droit.»

3. La visite des lieux

- L'article 15 LFM est clair; il ne s'applique toutefois que dans le cadre de la confection du rôle
- Lorsque le dossier est judiciairisé devant le TAQ, une requête est nécessaire et est généralement accueillie par le TAQ
- En effet, comment l'Évaluateur peut-il soumettre une opinion motivée de la valeur d'une propriété sans l'avoir visitée
- Toutefois, il faut être prudent et bien clair quant à l'utilisation des données recueillies lors de la visite

3. La visite des lieux (*suite*)

La Cour supérieure dans l'affaire *Air Canada c. CUM* a même jugé que le fait d'utiliser des données recueillies lors d'une visite à d'autre fin que la confection du rôle, allait à l'encontre des Chartes des droits, et portait ainsi atteinte aux droits du propriétaire :

« Dans le but de confectionner le rôle pour fins de taxation foncière, le législateur a permis à l'évaluateur de s'introduire chez les contribuables pour estimer la valeur de leurs biens taxables. Son estimation doit être fondée sur une procédure méthodique d'obtention et d'analyse de données pertinentes et sur la découverte de conclusions qui découlent de faits préexistants. C'est seulement dans cet encadrement que l'évaluateur peut agir. Mais, ce faisant, il doit respecter les droits et libertés des contribuables. **En l'espèce, il appert que la première visite effectuée par les employés de l'intimée, à laquelle la requérante avait acquiescé, était illégale et abusive, puisqu'elle n'a pas été faite dans le cadre de la confection du rôle mais bien dans le but de recueillir des éléments de preuve en vue de l'audition prochaine de plaintes devant le Bureau de révision.** » [1987] R.D.I. 521

3. La visite des lieux (*suite*)

Cette décision trouve écho au sein du BREF qui, dans l'affaire *General Motors of Canada c. Ville de Boisbriand*, a accueilli une objection à la preuve d'éléments obtenus dans lors de visites effectuées dans le cadre de la confection d'un rôle subséquent :

« La jurisprudence et la doctrine remettent en cause la pertinence du mandat ou de l'autorisation préalable dans le cadre des inspections administratives. Ces visites administratives sont plus circonstanciées au droit à la vie privée parce qu'elles s'effectuent généralement avec le consentement explicite du propriétaire. Ces inspections administratives jouissent en quelque sorte d'une présomption de "raisonnabilité" puisqu'elles sont faites pour des fins d'intérêts publics. Une fouille ou une perquisition sans mandat ne serait pas abusive si elle est : 1) autorisée par la loi; 2) si la loi elle-même n'a rien d'abusif ; et 3) si la fouille n'a pas été effectuée d'une manière abusive.

3. La visite des lieux (*suite*)

Les articles 15, 16 et 18 de la Loi sur la fiscalité municipale n'ont pas pour effet d'imposer à un propriétaire d'un bien de permettre la visite et l'examen de sa propriété par l'évaluateur municipal qui désire obtenir des renseignements afin de préparer une audition devant le BREF, suite à une plainte du contribuable. Le juge Croteau dans *Air Canada* considéra que la visite de l'évaluateur municipal faite, non pas dans le cadre de la confection du rôle d'évaluation comme le prévoit la Loi, mais plutôt dans le but de recueillir des éléments de preuve en vue du procès, constituait une perquisition abusive.

La préparation d'une cause ne constitue pas l'exercice des fonctions administratives de l'évaluateur municipal. L'on se trouve alors dans un cadre judiciaire et c'est le Code de procédure civile qui s'applique. L'art. 15 L.F.M., même après l'amendement de 1991, ne peut constituer la source législative permettant la visite de l'immeuble aux fins d'une contestation judiciaire devant le BREF. »

3. La visite des lieux (*suite*)

Dans sa décision récente rendue dans l'affaire la *Compagnie Walmart du Canada c. Ville de Saint-Jérôme*, le TAQ conclut dans le même sens :

« [25] Tel que l'écrit le Tribunal dans l'affaire Boehringer, ces articles de la LFM, confèrent à l'évaluateur municipal des pouvoirs très étendus, « *presque à la limite de tolérance de la Charte des droits et libertés* », qui lui permettent de pénétrer sur la propriété d'un contribuable et de l'examiner, ou bien d'exiger du contribuable des renseignements que ce dernier pourrait protéger jalousement. Le contribuable n'a pas le choix et doit impérativement se soumettre sous peine d'amende.

[...]

[28] Cependant, le législateur ne laisse pas de tels pouvoirs s'exercer sans un encadrement rigide qui garantisse que les renseignements ainsi obtenus (*par ce qui, autrement aurait pu constituer une violation du droit de propriété*) demeurent protégés de toute indiscretion non souhaitée.

3. La visite des lieux (*suite*)

[29] En ouvrant à l'évaluateur l'accès à des renseignements délicats ou stratégiques, le législateur devait rétablir l'équilibre à l'égard du contribuable. Il l'a fait avec les articles 78 et 79 de la LFM, en répartissant les responsabilités pour la propriété et la garde du rôle et en limitant le droit d'accès aux renseignements contenus dans le rôle. »

3. La visite des lieux (*suite*)

Domfoam International Inc. c. Ville de Montréal

Référence: 2009 QCTAQ 08263

[3] Par requête reçue au Tribunal le 15 mai 2009, la Ville demande au Tribunal d'ordonner à Domfoam:

a) de permettre la visite des lieux visés par le recours par son évaluateur au dossier M. Yves Grenier, accompagné et assisté d'un technicien, pour une durée approximative et maximale de quatre heures et ce au moins 60 jours avant la date pour le début de l'audience au fond le 8 décembre 2009;

b) de permettre lors de cette visite au technicien accompagnant M. Grenier de valider le dossier technique de l'intimée quant aux mezzanines, aménagées et non aménagées, incluant la prise de quelques mesures, le cas échéant;

3. La visite des lieux (*suite*)

c) de permettre lors de la visite, au technicien accompagnant M. Grenier, de prendre quelques photos à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments, sous réserve de l'approbation de la requérante, aux fins du rapport devant être éventuellement produit dans le dossier;

d) de transmettre à la Ville de Montréal, dans les 15 jours de la décision à intervenir sur la présente requête, la liste complète et détaillée de tous les réservoirs se trouvant sur les lieux à la date de référence du 1er juillet 2005, incluant la description technique de chacun, la capacité et l'âge de chacun ainsi qu'une description sommaire de l'utilisation de chacun à la date de référence, et ce, que ces réservoirs soient utilisés ou non aux fins de production industrielle selon les prétentions des parties et qu'ils soient attachés ou non au bâtiment;

e) de transmettre à la Ville de Montréal, dans les quinze jours de la décision à intervenir sur la présente requête, les plans électriques et mécaniques de la propriété concernée de même que toutes les factures de consommation d'énergie pour les années 2004-2005, pour l'électricité, l'eau et le cas échéant, le gaz.

3. La visite des lieux (*suite*)

[17] La lecture de ces articles indique sans ambages que le législateur en matière de justice administrative a voulu, dans un objectif général d'accessibilité, de qualité et de célérité bien identifié à l'article 1 de la LJA, mettre en place par une Loi-cadre, dans laquelle il instituait un système de justice administrative spécifique, duquel il souhaitait manifestement que les "enfarges" procédurales soient réduites au minimum.

[18] Ainsi, dans le cadre d'un débat loyal (art. 9 de la LJA), le TAQ doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. Pour ce faire, il est maître de la conduite de l'audience, dans le cadre de la loi (art. 11 de la LJA).

3. La visite des lieux (*suite*)

[19] Le Tribunal, tout comme il l'a exprimé récemment dans l'affaire "*Alcan*", dans ce qui apparaît au soussigné comme une analyse évolutive et fort juste dans la compréhension que l'on se doit d'avoir de l'application de la justice administrative, croit que la "conduite de l'audience" ne se limite pas à l'audience dans son sens strict qui ne comprend que ce qu'il était convenu d'appeler "enquête et audition".

[20] L'expression "mener les débats" permet d'étendre le sens du mot audience aux préparatifs de la présentation de la preuve elle-même.

3. La visite des lieux (*suite*)

[21] En outre, la présente formation du Tribunal, tout comme celle qui a entendu la requête présentée dans l'affaire Alcan estime qu'elle s'acquitterait mal de son obligation de célérité (art. 1 de la LJA) et de souplesse s'il se satisfaisait, comme on peut aisément le prévoir, qu'une autre formation du Tribunal affectée à entendre la cause au fond ouvre l'audience, entende la preuve de Domfoam et puis, lorsque la Ville entreprendrait d'exposer sa preuve, citerait un témoin de Domfoam, lui ferait déposer les documents demandés pour, immédiatement, demander d'interrompre l'audience pour un temps suffisamment long pendant lequel l'évaluateur municipal compléterait son étude et éventuellement produirait, avec la permission du Tribunal tel que le permet l'article 28 des règles de procédure du Tribunal, un rapport d'expertise. Dans le cadre d'un débat loyal, cette demande de production tardive de rapport d'expertise, justifiée par la rétention préalable d'informations par l'autre partie, ne pourrait évidemment être refusée, la partie requérante ayant pu mettre en preuve au préalable son propre rapport d'expert au soutien de ses prétentions et la partie intimée demandant d'être en définitive traitée sur le même pied.

3. La visite des lieux (*suite*)

[22] Ce n'est donc qu'après la production du rapport de l'expert de la Ville, que l'expert de Domfoam pourrait alors l'étudier et y répondre et s'il y a lieu le contredire, d'où évidemment, nouveaux délais devant être alloués par le Tribunal pour permettre aux parties, toujours dans le cadre d'un débat loyal, de ne pas être indûment avantagées ou désavantagées les unes par rapport aux autres.

[23] Il ne faut pas oublier que la production des documents demandés ne constituera qu'une étape dans la recherche de la solution du litige sur la valeur de l'unité d'évaluation faisant l'objet du litige. Il y aura vraisemblablement divergence d'opinion sur bien des points tels par exemple : l'attribution des coûts à tel ou tel item; l'application de l'article 65 de la LFM et l'apport en coûts des différents items qui y sont visés, etc. et que si la recherche de la solution à tous ces litiges passe à travers un processus de transparence limité, les intérêts de la justice seront mal servis.

3. La visite des lieux (*suite*)

[24] Il est clair que si le Tribunal ne s'en tient, tel que proposé par l'avocat Thomas, qu'à un déroulement successif, lors de l'audience, de production de documents, de l'étude de ces derniers, de la production de rapports et de contre-rapports et cela, de la part de chacune des parties, l'audience s'étirera sur des mois, sinon des années, ce qui à l'évidence est de nature à déconsidérer l'administration de la justice. Ne dit-on pas dans la langue de Shakespeare: "*Justice delayed, justice denied*".

[25] Il va évidemment de soi qu'un tel procédé irait complètement à l'encontre de l'esprit de la LJA et qu'il en trahirait les objectifs.

(...)

3. La visite des lieux (*suite*)

[29] D'autre part, la visite des lieux demandée dans sa forme proposée par le procureur de la Ville, tout comme la réquisition des documents identifiés à la requête constituent des pièces maîtresses pour une défense pleine et entière de la part de la Ville. En ce sens, la réponse positive du Tribunal à la demande de visite des lieux par la Ville trouve parfaitement sa justification dans les principes émanant de la LJA précédemment énoncés.

[30] Toutefois, et en cela le soussigné est en accord avec le procureur de Domfoam, cette visite ne doit pas prendre la forme d'une réinspection complète de l'unité d'évaluation. Il est d'ailleurs de la compréhension du Tribunal, tel que l'affirme haut et fort le procureur de la Ville, qu'il ne s'agit pas d'inspecter l'unité d'évaluation mais plutôt de valider certaines informations très spécifiques concernant les mezzanines et accessoirement, tenter de cerner la finalité de certains équipements.

3. La visite des lieux (*suite*)

Les conclusions de la requête présentée par le procureur de la Ville rencontrent cet objectif en ce qu'elles délimitent de façon précise les modalités de la visite, avec lesquelles, dans leur majeure partie, le procureur de la partie requérante a manifesté son accord, et le Tribunal les reprendra intégralement dans le dispositif de la présente décision.

4. La production de documents

Alcan Inc. c. Ville de Saguenay

Référence: 2008 QCTAQ 03342

[15] La Ville demande une ordonnance afin d'obliger Alcan à lui

« fournir les documents qui établissent les coûts de construction de l'usine d'Alma des éléments suivants ainsi que les plans et devis relatifs à ces coûts :

1. *Coûts de préparation du site de l'usine;*
2. *Coûts des infrastructures :*
égout pluvial;
égout sanitaire;
aqueduc;
3. *Coûts de mise en place des fondations;*

4. La production de documents (*suite*)

4. *Coûts des structures :*

toiture;

revêtement extérieur;

composition des murs;

5. *Coûts associés à la plomberie, au chauffage et à la ventilation du bâtiment;*

6. *Coûts d'électricité du bâtiment;*

7. *Coûts des éléments accessoires au service du bâtiment. »*

[17] La requête de la Ville ne peut pas se fonder sur l'application de la *Loi sur la fiscalité municipale* (ci-après LFM), en ce qui concerne les pouvoirs d'un évaluateur municipal d'exiger des renseignements.

4. La production de documents (*suite*)

(...)

[24] C'est dire que la requête de la Ville sera étudiée à la lumière des seules dispositions de la *Loi sur la justice administrative* (ci-après LJA).

(...)

[34] La Ville propose un facteur économique de 1,27, elle entend le valider à l'aide du coût de construction réel de l'usine d'Alma.

[35] Est-ce que la Ville peut, dès à présent, exiger que le propriétaire de l'aluminerie d'Alma, produise en vertu de la LJA, les documents susceptibles de servir de base au calcul du coût neuf de construction de cette aluminerie?

4. La production de documents (*suite*)

[36] La réponse à cette question comprend deux volets :

- 1- peut-elle exiger la production des documents?
- 2- peut-elle l'exiger maintenant?

[37] En ce qui concerne le premier volet, Alcan doit être considérée comme toute autre personne morale qui ne se trouve aucunement impliquée dans le litige.

[38] En cette qualité, elle pourrait voir un de ses officiers se faire citer à comparaître comme témoin et, sur une citation à cette fin, contraint de produire les documents qui font l'objet de la présente requête. C'est là l'essence même des articles 11, 137 et 139 de la LJA.

[39] Il s'agit, ici, d'un moyen de fait très pertinent pour la détermination des droits et obligations des parties, et donc d'une preuve de nature à servir les intérêts de la justice.

4. La production de documents (*suite*)

[40] Pour refuser l'émission d'une citation à comparaître et produire les documents, il faudrait, selon le Tribunal, démontrer que la preuve envisagée porte atteinte aux droits et libertés fondamentaux d'Alcan et que son utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou bien que la preuve envisagée a été obtenue par la violation du secret professionnel. C'est ce qu'énonce l'article 11 LJA.

(...)

[50] Le Tribunal croit que la "conduite de l'audience" ne se limite pas à l'audience dans son sens strict qui ne comprend que ce qu'il était convenu d'appeler "enquête et audition".

[51] L'expression "mener les débats" permet d'étendre le sens du mot audience aux préparatifs de la présentation de la preuve elle-même.

4. La production de documents (*suite*)

[52] La conférence de gestion (art. 119.1 à 119.5, LJA) et la conférence préparatoire (art. 125 à 127, LJA) constituent justement des moyens dont le législateur a doté le Tribunal pour mener les débats de façon souple en anticipant sur le déroulement de l'audience elle-même. Ce sont là des mesures qui matérialisent les objectifs exprimés dès l'article 1., de la LJA :

« 1. La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

... »

[53] Le Tribunal s'acquitterait mal de son obligation de célérité (art. 2, LJA) et de souplesse s'il se contentait d'ouvrir l'audience, d'entendre la preuve d'Alcan et puis, lorsque la Ville entreprend d'exposer sa preuve, de citer un témoin d'Alcan, lui faire déposer les documents demandés pour, immédiatement, interrompre l'audience pour un temps suffisamment long pendant lequel l'évaluateur municipal compléterait son étude.

4. La production de documents (*suite*)

(...)

[56] Il est clair que si le Tribunal s'en tient au déroulement successif de la production des documents, de l'étude de ces derniers, de la production d'un rapport et cela, de la part de chacune des parties, l'audience elle-même s'étirera sur des mois sinon des années. Il ne faut pas minimiser l'importance des immeubles en cause, ni les répercussions possibles d'une décision éventuelle sur les finances de la Ville.

[57] Un tel procédé irait complètement à l'encontre de l'esprit de la LJA, il en trahirait les objectifs.

[58] Le procédé qui ne permettrait la cueillette de données qu'au compte-gouttes, en cours d'audience seulement, conduit, ici, à une situation absurde, contraire à tout ce que la LJA pose comme principes directeurs dans la disposition d'un litige.

4. La production de documents (*suite*)

(...)

[67] Un second point touche à la confidentialité. Il est bien entendu que la Ville, demeurera dépositaire des renseignements fournis sous l'obligation de la plus grande confidentialité, et cela sans qu'il ne soit besoin d'une ordonnance à cette fin. Ce n'est que lorsque les pièces seront produites dans la preuve et qu'elles deviendront publiques, qu'il y aura lieu d'émettre l'ordonnance appropriée pour en assurer la confidentialité.

[68] Ajoutons que l'évaluateur municipal demeure dans son obligation de respecter le secret professionnel.

4. La production de documents (*suite*)

Wal-Mart c. Ville de Sherbrooke

Référence: 2011 QCTAW 07610

- La Ville demande au tribunal d'ordonner à Wal-Mart de lui fournir dont le *Joint venture* avec une compagnie lui étant affiliée et une autre et les baux commerciaux des locaux qu'elle occupe à d'autres endroits.
- Wal-Mart consent à remettre sur-le-champ à la Ville les documents qu'elle entend utiliser lors de l'audition au fond, mais refuse de transmettre les autres qu'elle n'entend pas utiliser.
- La Ville demande en outre à un Centre commercial (mis-en-cause) de lui fournir les baux commerciaux pour certaines entreprises.

4. La production de documents (*suite*)

Décision:

- Le Tribunal ordonne à Wal-Mart de transmettre à la Ville l'ensemble des documents demandés puisque « le législateur en matière de justice administrative a voulu, dans un objectif général d'accessibilité, de qualité et de célérité bien identifié à l'article 1 de la LJA, mettre en place dans une loi-cadre, un système de justice administrative spécifique, duquel il souhaitait manifestement que les « enfarges » procédurales soient réduites au minimum. [...] Le Tribunal est convaincu, dans le présent cas, de la nécessité d'une étude « avant audience » des documents demandés par la Ville pour que le débat se déroule sur une période acceptable et raisonnable, tel que voulu par la LJA. »
- Quant aux documents demandés au Centre commercial, le Tribunal refuse de lui ordonner de transmettre ces documents puisque que les locataires sont de véritables tiers au présent litige et ils pourraient avoir des représentations à faire valoir. Ainsi, si la Ville veut utiliser ces documents, elle devra convoquer ces tiers devant le tribunal avec un *subpoena duces tecum*, lesquels seront alors en mesure de défendre leurs droits.

4. La production de documents (*suite*)

Wal-Mart c. Ville de Longueuil

Référence: 2012 QCTAQ 05656

Sur une requête de la Ville visant la communication de baux d'autres succursales de la compagnie:

« (...) En l'espèce, les documents demandés par la VILLE sont en possession de WAL-MART puisqu'elle est elle-même partie aux contrats dont on demande la production devant le Tribunal. Il est évident que les informations contenues dans ces documents peuvent être utiles à la solution du litige sur la détermination de la valeur de l'unité d'évaluation.»

4. La production de documents (*suite*)

« [28] Tout comme dans cette affaire, le Tribunal entend rappeler que le législateur en matière de justice administrative a voulu, dans un objectif général d'accessibilité, de qualité et de célérité bien identifié à l'article 1 de la LJA, mettre en place dans une loi-cadre un système de justice administrative spécifique, duquel il souhaitait manifestement que les obstacles procéduraux soit réduits au minimum.

[29] Ainsi, dans le cadre d'un débat loyal (art. 9 de la LJA), le TAQ doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. Pour ce faire, il est maître de la conduite de l'audience dans le cadre de la loi (art. 11 de la LJA). »

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations

- *Art. 51 Code de déontologie des membres de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec:*
 - Aux fins de préserver le secret quant aux renseignements de nature confidentielle qui viennent à sa connaissance dans l'exercice de sa profession, l'évaluateur doit:
 - 1° s'abstenir de faire usage de tels renseignements au préjudice du client ou pour des fins autres que celles pour lesquelles ils lui avaient été confiés, notamment, en vue d'obtenir directement ou indirectement un avantage pour lui-même ou pour autrui;
 - 2° prendre les mesures nécessaires pour que toute personne qui coopère ou collabore avec lui ou qui exerce avec lui ses activités au sein d'une société ne divulgue pas ou ne se serve pas de tels renseignements qui viennent à sa connaissance dans l'exercice de leurs fonctions;
 - 3° éviter de tenir ou de participer à des conversations indiscrètes au sujet d'un client et des services qui lui sont rendus;
 - 4° s'abstenir de révéler qu'une personne a fait appel à ses services à moins que la nature du cas ne l'exige et à moins d'en avoir reçu l'autorisation écrite de son client;
 - 5° s'assurer, lorsqu'il demande à un client de lui divulguer des renseignements de nature confidentielle ou lorsqu'il permet que de tels renseignements lui soient confiés, que le client est pleinement au courant du but de l'entrevue et des utilisations diverses qui peuvent être faites de ces renseignements.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

- Art. 60.4 *Code des professions*:

Le professionnel doit respecter le secret de tout renseignement de nature confidentielle qui vient à sa connaissance dans l'exercice de sa profession.

Il ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou lorsque la loi l'ordonne ou l'autorise par une disposition expresse.

[...]

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

- *Art. 9 Charte des droits et libertés de la personne:*

Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

Ville de Longueuil c. Tribunal administratif du Québec, Country Club de Montréal et al, (Cour supérieure, 6 novembre 2013, l'Honorable Stéphane Sansfaçon, J.C.S.)

Les faits

[1] La Ville de Longueuil demande la révision judiciaire d'une décision interlocutoire rendue par le Tribunal administratif du Québec (TAQ), dans le cadre d'une objection à la recevabilité d'une preuve à laquelle on a opposé le secret professionnel.

[2] Dans le cadre de son témoignage et de la production de son expertise, l'évaluateur agréé Marc Laroche désire mettre en preuve certaines informations qu'il a lui-même obtenues de ses clients, des compagnies opérant des clubs de golf, dans le cadre de d'autres mandats distincts sans aucun rapport avec le litige mu devant le TAQ. Il désire de même mettre en preuve certaines autres informations reçues cette fois de d'autres évaluateurs qui les auraient eux-mêmes reçues de leurs clients, aussi dans le cadre de d'autres mandats tout aussi distincts et sans rapport avec le litige devant le TAQ.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

Jugement de la Cour supérieure

[12] Enfin, il est clairement reconnu que toutes les questions portant sur le secret professionnel sont d'ordre public, et que par conséquent, il appartient au tribunal de soulever d'office toute difficulté à cet égard. L'article 11 de la Loi sur la justice administrative, laquelle s'applique aux auditions et décisions du TAQ, prévoit d'ailleurs qu'il appartient à ses membres de rejeter d'office tout élément de preuve obtenu par la violation du droit au respect du secret professionnel.

[13] Par ailleurs, le Tribunal est d'avis qu'aussitôt qu'il est démontré qu'une information est transmise par un client à un évaluateur agréé membre de l'Ordre professionnel des évaluateurs agréés du Québec, cette information est présumée être protégée par le secret professionnel. Le fardeau de démontrer qu'il n'en est rien, ou encore de démontrer qu'il a pu y avoir renonciation ou autrement abandon du secret professionnel, appartient à celui qui veut prouver ce fait.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

[...]

[24] En l'espèce, le TAQ reconnaît que les faits que l'évaluateur désire mettre en preuve étaient à l'origine protégés par le secret professionnel. L'analyse du TAQ lui permet toutefois de conclure qu'il y a en l'espèce eu renonciation conditionnelle au secret professionnel à l'égard de ces informations, et ce, après avoir jugé de la crédibilité du témoin Laroche.

[25] L'exercice que devait accomplir le TAQ était de s'assurer que les clients avaient bien consenti à ce que l'information soit communiquée par leur évaluateur à monsieur Laroche afin d'être utilisée au présent dossier. Cet exercice a été réalisé et ce n'est qu'après analyse et appréciation de la preuve, que le TAQ a jugé suffisante, que ce dernier s'en est déclaré satisfait.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

[26] Il est douteux que les règles de preuves usuelles s'appliquent à la démonstration qui doit être faite que le secret professionnel est protégé. La loi, non plus que la jurisprudence, ne prévoient que le consentement d'un client à la levée totale ou partielle du secret professionnel doit être « prouvé » par écrit ou même par son témoignage devant le Tribunal auquel les informations seront transmises ultimement. Partant, la suffisance de cette démonstration doit être appréciée par le décideur, ici le TAQ, qui doit se satisfaire du fait que l'autorisation a bien été donnée et que les droits du client sont protégés.

[27] Le TAQ possédait donc tous les pouvoirs nécessaires pour décider, comme il l'a fait, que le secret était protégé. De plus, même si cette démonstration était régie par les de preuve usuelles applicables à ce tribunal administratif, le Tribunal constate que sa décision n'y contrevient aucunement ni ne contrevient à aucune règle de droit, et repose sur des éléments de preuve qu'il a jugés, et ce correctement, pertinents et suffisants. L'appréciation de la preuve relevait de sa discrétion et rien n'indique qu'il ait erré.

5. L'autorisation préalable d'utiliser les informations (*suite*)

[28] Enfin, tel que mentionné, les autorisations d'utiliser les informations protégées aux fins du litige ont été données conditionnellement à ce que le TAQ maintienne cette confidentialité. Il appartiendra donc au TAQ d'apprécier le besoin d'ainsi conserver confidentielles ces informations, à la lumière des critères développés par la jurisprudence à cet égard. Dans l'éventualité où le TAQ décide qu'il y a lieu que cette confidentialité soit conservée, les informations pourront lui être communiquées sous cette réserve. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le TAQ décide que les critères pour le maintien de la confidentialité ne sont pas rencontrés, ces informations ne pourront pas être présentées en preuve puisque telle était la condition imposée par les clients pour leur utilisation.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Les articles 78 et 79 LFM et le droit d'accès aux informations colligées par l'Évaluateur municipal lors du dépôt du rôle

Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale* restreignent le droit d'accès aux informations colligées pour la confection du rôle:

« **78.** Le rôle est la propriété de la municipalité locale pour laquelle il est fait.

Les documents rassemblés ou préparés par l'Évaluateur en vue de la confection ou de la tenue à jour du rôle, qu'ils aient servi ou non à cette fin, appartiennent au propriétaire du rôle. L'organisme municipal responsable de l'évaluation a la garde de ces documents au bénéfice de leur propriétaire, et décide de l'endroit où ils doivent être conservés.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Aux fins du présent chapitre, le mot «document» comprend une bande, un ruban, un disque, une cassette ou un autre support d'information, ainsi que les données qu'il renferme. La propriété ou la garde d'un tel document emporte le droit pour l'organisme ou la municipalité d'obtenir sans frais de l'Évaluateur et de toute autre personne qui y a consigné les données tous les renseignements nécessaires pour avoir accès à ces données et pour pouvoir les transcrire sur un document conventionnel; cependant, ce droit ne comprend pas celui d'obtenir sans frais le logiciel.

79. Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès aux documents visés au deuxième alinéa de l'article 78, à l'exception de la matrice graphique dont l'établissement et la tenue à jour sont prévus par le règlement pris en vertu du paragraphe 1° de l'article 263 et par le Manuel d'évaluation foncière du Québec auquel il renvoie.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Toutefois, une personne peut consulter un tel document relatif à l'immeuble dont elle est le propriétaire ou l'occupant ou relatif à l'établissement d'entreprise dont elle est l'occupant, s'il a servi de base à une inscription au rôle concernant cet immeuble ou cet établissement d'entreprise et s'il a été préparé par l'Évaluateur. Il en est de même pour une personne ayant déposé une demande de révision ou pour un requérant à l'égard de l'immeuble ou de l'établissement d'entreprise qui fait l'objet de la demande de révision ou d'un recours devant le Tribunal. Le droit de consultation prévu au présent alinéa s'applique sous réserve de l'article 79.1.

Outre la municipalité locale et l'organisme municipal responsable de l'évaluation, le ministre peut consulter un document visé au deuxième alinéa de l'article 78 et préparé par l'Évaluateur et en obtenir copie sans frais. »

Deux (2) constats:

- le rôle et les documents ayant servi à sa confection sont la propriété de la municipalité locale et non de l'Évaluateur municipal;
- sauf exceptions (notamment le propriétaire ou un occupant de l'immeuble), nul n'a droit d'accès à ces documents.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

- Dans sa décision récente rendue dans l'affaire la *Compagnie Walmart du Canada c. Ville de Saint-Jérôme* [\[1\]](#), le TAQ conclut au caractère très limitatif de ce droit d'accès, même pour les évaluateurs municipaux:

« [25] Tel que l'écrit le Tribunal dans l'affaire Boehringer, ces articles de la LFM, confèrent à l'évaluateur municipal des pouvoirs très étendus, « *presque à la limite de tolérance de la Charte des droits et libertés* », qui lui permettent de pénétrer sur la propriété d'un contribuable et de l'examiner, ou bien d'exiger du contribuable des renseignements que ce dernier pourrait protéger jalousement. Le contribuable n'a pas le choix et doit impérativement se soumettre sous peine d'amende.

[...]

[28] Cependant, le législateur ne laisse pas de tels pouvoirs s'exercer sans un encadrement rigide qui garantisse que les renseignements ainsi obtenus (*par ce qui, autrement aurait pu constituer une violation du droit de propriété*) demeurent protégés de toute indiscretion non souhaitée.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

[29] En ouvrant à l'évaluateur l'accès à des renseignements délicats ou stratégiques, le législateur devait rétablir l'équilibre à l'égard du contribuable. Il l'a fait avec les articles 78 et 79 de la LFM, en répartissant les responsabilités pour la propriété et la garde du rôle et en limitant le droit d'accès aux renseignements contenus dans le rôle.

[30] Ainsi, malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1), l'article 79 est catégorique, **nul n'a droit d'accès aux documents visés au deuxième alinéa de l'article 78...**

[31] Il y a cependant des exceptions à cette dernière règle.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

[32] Nos collègues dans l'affaire Boehringer en voient trois :

- i : la matrice graphique qui est régie par l'article 263, paragraphe 1^o de la loi.
- ii : le 2^e alinéa de l'article 79 qui accorde à certaines personnes (i.e. celles mentionnées au point iii) le droit de **consulter** les documents
 - qui ont servi de base à une inscription au rôle concernant l'immeuble dont elles sont propriétaires ou occupants ou sur lequel elles ont déposé une demande de révision ou un recours et
 - qui ont été préparés par l'évaluateur.
- iii : la municipalité locale, l'organisme responsable de l'évaluation et le ministre qui peut :
 - consulter et
 - en obtenir copie.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

[33] Cet exposé des exceptions démontre à l'évidence que le législateur n'a pas laissé de place pour prolonger le droit d'accès et de consultation et que ces exceptions doivent être interprétées très restrictivement.

[34] D'une part, aux articles 15 , 16 et 18 de la LFM, le législateur s'en est pris au droit de propriété de façon audacieuse pour le bien public et la santé des finances municipales, par les articles 78 et 79 de la même loi, il a fermé l'accès aux renseignements obtenus par ces mesures spéciales de façon tout aussi énergique, ne ménageant que quelques exceptions bien définies, et ne prévoyant d'aucune façon, **par qui que ce soit**, l'élargissement de ces exceptions.

[35] Ainsi, la présente formation du Tribunal à l'instar de ce qu'en a décidé le Tribunal administratif dans l'affaire Boehringer précitée en conclut qu'on ne voit pas qui que ce soit d'autre que le Ministre, la municipalité locale où est situé l'immeuble ou la MRC **si elle constitue l'organisme responsable de l'évaluation de cette municipalité locale spécifique** aurait le droit de consulter des documents visés par le deuxième alinéa de l'article 78. Le remplaçant de l'évaluateur municipal, dans le présent cas, n'est à l'évidence pas couvert par ces exceptions. Le Tribunal conclut qu'il n'aurait jamais dû avoir accès aux renseignements obtenus dans le cadre de la confection de rôles d'évaluation de municipalités autre que celle visée par le présent recours. En conséquence, ces dernières données doivent être exclues de la preuve parce qu'obtenues hors le cadre très restreint permis par la Loi. »

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Riocan Holdings (Riokim) Québec inc. c. Ville de Gatineau, 2013 QCTAQ 08553

[50] Même si les experts des deux parties s'entendent sur la meilleure méthode pour déterminer la valeur réelle de la propriété à l'étude, à savoir la méthode du revenu, le Tribunal préfère l'approche utilisée par l'expert de l'intimée, car elle comporte des données provenant d'immeubles situés dans un marché comparable à la propriété à l'étude.

[51] Dans son appréciation des deux expertises, le Tribunal privilégie l'évaluation de la propriété à l'étude par des données tirées du marché spécifique à Gatineau plutôt que celles provenant de partout au Québec.

[52] À titre d'exemple, l'expert Nogret a analysé des loyers marchands à travers la province, dans 15 villes différentes, alors que l'expert Brousseau s'en est tenu à juste titre au marché de Gatineau soit celui de l'immeuble à l'étude.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

[53] À cet égard, le Tribunal a souligné, dans l'affaire *Centre d'achats Beauward Ltée c. Ville de Joliette*, précitée, que la localisation est le facteur déterminant dans l'évaluation d'un centre commercial et il faut que les propriétés soient situées dans un environnement relativement immédiat de l'immeuble à l'étude :

« [31] Par ailleurs, pour qu'une méthode de comparaison des ventes soit déterminante, il ne suffit pas que les propriétés offrent un certain degré de comparabilité à plusieurs niveaux, mais encore faut-il qu'elles soient situées dans un environnement relativement immédiat de l'immeuble à évaluer afin que l'on puisse constater quel est l'état du marché immobilier dans ce secteur, la localisation ou le situs d'un immeuble étant, rappelons-le, l'un des facteurs, sinon le facteur les plus déterminants dans l'établissement de la valeur d'un immeuble ».

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

Home Dépôt Holdings inc. c. Québec (Ville de), 2012 QCTAQ 02465

« [82] Elles doivent se trouver dans le même marché que le sujet afin qu'on les compare adéquatement avec le sujet. La localisation d'un immeuble étant, doit-on le rappeler, l'un des facteurs les plus déterminants dans l'établissement de la valeur. Chaque région et chaque ville constituent un marché spécifique et il est hasardeux de comparer la valeur d'actifs immobiliers situés dans des régions différentes.

[83] Agir autrement rend l'exercice de comparaison plus difficile et non sans danger. Importer des données c'est une chose, mais vouloir les appliquer aux fins de comparaison sans ajustements, c'est autre chose. Il faut tout simplement comparer des pommes avec des pommes. Il faut notamment se poser et répondre à des questions du type :

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

- le contexte socio-économique est-il comparable?
- la localisation des immeubles est-elle comparable en termes de voisinage?
- la valeur locative et/ou les baux en vigueur ou potentiels sont-ils comparables?
- le marché de la demande est-il comparable?
- aux niveaux physique et fonctionnel, les immeubles se comparent-ils?
- au fait, ces immeubles ont-ils le même âge, les mêmes qualités de finition que le sujet en question?
- la clientèle a-t-elle le même pouvoir d'achat d'un endroit à l'autre?
- est-ce le même niveau de risque d'acquérir un immeuble à Laval par exemple qu'à Québec?
- etc.

[84] L'expert Verville semble ne pas s'être posé ce genre de question, et ne pas s'être livré à une analyse du marché en ce sens. »

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

1481874 Ontario inc. c. Ville de Montréal, 2011 QCTAQ 07146 (confirmé par la Cour du Québec, 2012 QCCQ 10371)

[601] En évaluation foncière, la localisation des immeubles et leur marché de référence sont des paramètres incontournables de leur valeur. Il est possible que le prix des billets de hockey ou de spectacles soit différent à Montréal de celui que l'on peut obtenir à Toronto ou à New York. Si cela intéresse particulièrement le détenteur d'une franchise ou un promoteur de spectacles, cet impact peut être différent pour le propriétaire de l'immeuble.

[602] De façon générale, les revenus qui peuvent être tirés sur le marché immobilier local sont déterminants de la valeur d'un immeuble. Encore plus, la localisation à l'intérieur même d'un marché spécifique peut entraîner des variations significatives en fonction de son influence sur les loyers qui peuvent être espérés. C'est pourquoi le Tribunal a toujours regardé avec circonspection toute comparaison de marché dans différents secteurs d'un marché local ou même régional.

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

[603] Outre les immeubles à vocation unique pour lesquels le Tribunal a pu se pencher sur un marché national ou même international dans l'analyse d'une désuétude économique, il n'existe guère de précédents où des conditions de marché dépassant le cadre d'un marché régional ont été retenues. Le commentaire du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec à cet effet – ci-après désigné BREF – dans l'affaire *Distillers* ne constituait qu'un « *obiter* » qui ne trouvait pas application dans cette affaire.

[604] Par la suite, le BREF a eu l'occasion de se pencher sur le marché de référence d'un immeuble à bureau dans *Investissements Fontaine c. Ville de Hull*. Constatant que cet immeuble était en compétition avec d'autres édifices à bureaux de la région d'Ottawa, le Tribunal a alors pris en considération un marché régional dans l'analyse de valeur, s'agissant de conditions de marché qui ont été jugées pertinentes à la situation. »

6. Les articles 78 et 79 de la *Loi sur la fiscalité municipale (suite)*

QUESTION:

Est-ce qu'une modification législative s'impose à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal administratif du Québec?

Débat

MERCI DE VOTRE ATTENTION!

Me Paul Wayland, associé
Dufresne Hébert Comeau avocats
800 Place Victoria, bureau 4500
Montréal, Québec, H4Z 1J2
TEL: 514-392-5719
Courriel: [pwayland @dufresne Hébert.ca](mailto:pwayland@dufresnehebert.ca)