LE FAISCEAU

ASSOCIATION DES ÉVALUATEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC

AUTOMNE 2008 • VOL. 36 N° 2

COUR DU QUÉBEC :

Ville de Montréal

COUR DU QUÉBEC :

Services Alimentaires C.V.C. Inc. et Hubert Universel Inc.

LE GROUPE ÉVIMBEC :
LA RÉFÉRENCE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION IMMOBILIÈRE
Le Groupe Évimbec figure parmi les plus importantes firmes d'évaluateurs agréés au Québec.
Que ce soit à des fins résidentielles, commerciales, industrielles ou institutionnelles, nos services professionnels couvrent les domaines suivants :
• ÉVALUATION FONCIÈRE
• EXPERTISE IMMOBILIÈRE
• EXPROPRIATION, FINANCEMENT, HYPOTHÉCAIRE, VALEUR ASSURABLE EN BÂTIMENT ET ÉQUIPEMENTS
• ESTIMATION DE DOMMAGES APRÈS SINISTRE
• GÉOMATIQUE
ÉVIMBEC
évaluateurs agréés
Bureaux :
Asbestos 819.879.5557
Baie-Comeau 418.589.7817
Chicoutimi 418.549.2050
Joliette 450.759.6464
Rouyn-Noranda 819.762.4891
Rimouski 418.723.4333
Rivière-du-Loup 418.868.0307
Sainte-Adèle 450.229.6639
Sept-Îles 418.962.0228
Thetford Mines 418.338.4506
Valleyfield 450.371.8001
Varennes 450.929.4420
Le Groupe Évimbec siège social : 1175, boul. de la Rive-Sud, bureau 200, Saint-Romuald Qc G6W 5M6
www.evimbec.ca
Lévis 418.834.7000
Québec 418.654.9622
Montréal 514.955.5556

MONTRÉAL
LAVAL
LONGUEUIL
JOLIETTE
DUNTON RAINVILLE
AVOCATS
175 personnes à votre service dont plus de 90 professionnels choisis pour leur compétence et leur expertise. Dunton Rainville accompagne les administrations privées ou publiques dans leur recherche constante de l'efficacité et de l'excellence.
LA FORCE D'UNE PASSION
514.866.6743

Les Estimateurs professionnels
Leroux, Beaudry, Picard et associés inc.
évaluateurs agréés
SIÉGE SOCIAL
110, boul. Crémazie Ouest, bureau 220
Montréal (Québec) H2P 1B9
Téléphone (514) 384-4220
Télécopieur (514) 385-6017
Courriel
estimprof@lerouxexpert.ca
Site Web
www.lerouxexpert.ca
Bureaux régionaux
Beauharnois
Bécancour
Vaudreuil-Dorion
Mascouche
Saint-Hyacinthe
Saint-Jean-sur-Richelieu
Sainte-Julienne

SOMMAIRE

AUTOMNE 2008
VOL. 36 N° 2

LE JOURNAL DE L'ASSOCIATION DES ÉVALUATEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC EST PUBLIÉ TROIS FOIS PAR ANNÉE.

TOUTE REPRODUCTION EST INTERDITE SANS L'AUTORISATION DE L'ÉDITEUR.

A/S PIERRE GOSSELIN
SECRÉTAIRE-ADMINISTRATIF
SUCCURSALE YOUVILLE,
C.P. 359
MONTRÉAL
(QUÉBEC) H2P 2V5

TÉL. FAX: (450) 622-0434
COURRIEL:
info@aemq.qc.ca

ÉDITEUR
PIERRE GOSSELIN

COLLABORATEUR
GUY GEOFFRION

GRAPHISME
ANNALIE CEBALLOS
annalieceballos@comcast.net
aceballos@q.com

EN COUVERTURE

Centre-Ville. Halifax , NE

PHOTO DE LA PAGE COUVERTURE PAR
ANNALIE CEBALLOS

4
MOT DU PRÉSIDENT :
Pierre Huot É.A.

5
J'AI LU POUR VOUS :
Normand Godbout É.A.

7
IL A ÉCRIT POUR NOUS :
Pierre Huot É.A.

9
COUR DU QUÉBEC :
Ville de Montréal c. Anne Duff Zolkiewicz

15
COUR DU QUÉBEC :
Services Alimentaires C.V.C. Inc. et Hubert Universel Inc.
c. Ville de St-Hyacinthe

Mot du président

Chers collègues,

Cet automne, le monde de l'évaluation municipale commence à réagir à la modernisation de la réglementation pilotée par la Direction de l'évaluation foncière du Ministère des Affaires Municipales (MAMR). Comme participant à la table de consultation, plusieurs membres de l'AEMQ devront s'assurer que cette nouvelle réglementation sera conforme aux meilleures pratiques de l'évaluation municipale.

Après presque 30 ans d'une réglementation basée sur l'uniformité des moyens techniques (fiches descriptives et manuelles), il faut que cette modernisation reflète la réalité actuelle où le professionnalisme des acteurs a permis d'améliorer grandement la qualité des rôles d'évaluation.

Nous devons nous assurer que cette réglementation nous permette d'effectuer l'évaluation municipale avec efficience. Il faudra être prudent dans l'usage de l'uniformité et des obligations similaires à la grandeur du Québec. La réglementation doit s'assurer que l'infrastructure des données du parc immobilier que possèdent les organismes municipaux responsables d'évaluation (OMRE) soit appropriée aux mandats visés par l'évaluation municipale.

Cette modernisation doit prévoir les éléments requis à la transparence de l'évaluation et renforcer, chez le contribuable, le sentiment d'être traité avec équité en fonction de la valeur réelle recherchée en évaluation municipale.

C'est aussi l'occasion d'améliorer nos communications et notre transparence avec l'ensemble des contribuables. Le rôle d'évaluation est de plus en plus accessible et consulté par Internet, et la réglementation devrait prévoir uniformiser la présentation et la rendre accessible à tous. Nous devons permettre aux évaluateurs municipaux de partager les données entre OMRE, ce qui permettrait d'améliorer la position du milieu municipal dans certains litiges.

Dans un autre ordre d'idée, je rappelle à tous que l'année 2009 est le 50e anniversaire de notre association et que notre prochain congrès à Québec se tiendra les 29 et 30 mai. Le président du congrès 2009, monsieur Louis Garant, préparera un calendrier d'activités et de formations qui devrait être apprécié par chaque participant.

Je vous souhaite à tous un très bel automne.

Le président,

Pierre Huot, É.A.

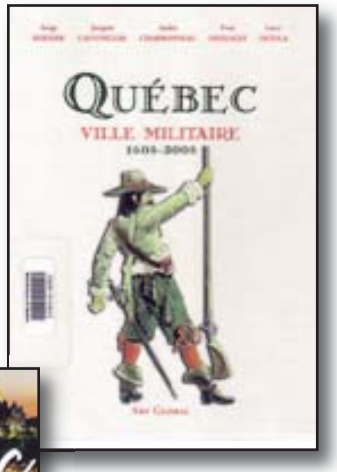
J'ai lu pour vous

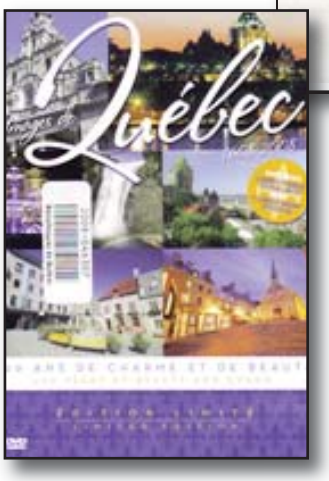
400è de Québec & Mythes et réalités dans l'histoire du Québec

par Normand Godbout É.A.

Aujourd'hui, je vous l'avoue, je n'ai pas que lu pour vous. J'ai tout de même lu un petit peu, car on ne change pas une recette gagnante après neuf années de rédaction de cette rubrique, mais je n'ai pas fait que lire.

J'ai plutôt profité d'un événement grandiose pour tenter d'en tirer une leçon.





L'événement mémorable est le 400è anniversaire de la fondation de la Ville de Québec et la leçon est celle-ci : l'évaluateur municipal doit profiter de la commémoration de la création de la municipalité locale qu'il dessert pour recueillir toute la documentation possible sur son histoire. Car, comme l'évaluateur municipal est tenu d'estimer la valeur pécuniaire de tous les immeubles de la municipalité, il sait que l'aplomb de son cheminement repose sur l'adage qui dit qu'« aujourd'hui n'est que le lendemain d'hier ».

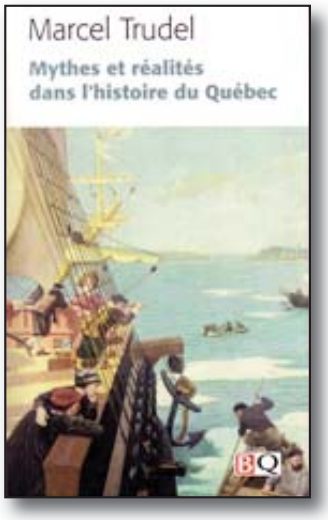
Lors d'un tel anniversaire il se publie beaucoup d'informations sur l'historique de la municipalité célébrée. L'évaluateur doit alors profiter de l'occasion pour engranger tout ce qui passe et étoffer sa base de données sur sa municipalité.

Dans le cas de la Ville de Québec, par exemple, j'ai mis la main sur un magnifique volume : *Québec, ville militaire : 1608-2008* [1] et sur un prodigieux disque vidéo (DVD) : *Images de Québec, 1608-*

2008 [2]. J'ai même déniché un disque compact qui réunit les plus belles chansons ayant vanté les charmes de la Vieille Capitale[3].

Le beau volume me remémore, entre autres, la raison d'être des immobilisations fortifiées de Québec. Le DVD me fait découvrir l'aménagement urbain sous un angle qui m'était, jusque là, demeuré insoupçonné. Le disque compact étoffe ma culture urbanistique et me suggère quelques strophes que je pourrais fort bien insérer à mes monologues lors de mes prochains témoignages devant le Tribunal administratif.

Mais il faut faire attention. La prudence est de mise. Car ces recueils d'information historique manquent parfois de rigueur. Soit qu'ils originent d'auteurs fortuits, improvisés, sans racine véritable avec l'endroit décrit. Soit, plutôt, qu'ils objectivent le fruit d'une commande de dernière minute où l'échéancier serré a privé le chercheur de la validation de son information par la consultation de plus d'une source ou de la quiétude du recours à une correction professionnelle par un tiers.



Voilà ce à quoi nous sensibilise Marcel Trudel dans son livre *Mythes et réalités dans l'histoire du Québec.* Il nous dit que même si nous prétendons bien connaître notre histoire, il faut toujours s'y référer avec un soupçon de suspicion. Dans son premier tome, où il se penche sur le parcours de la Nouvelle-France, l'historiographe Trudel met en relief certains oublis quasi-volontaires des historiens comme le trafic des enfants autochtones esclaves (d'où la légende des Sauvages qui apportent les nouveaux nés). Il nous invite à une certaine méfiance devant les exploits racontés par leurs propres participants comme ceux de Madeleine de Verchères ou du chevalier d'Iberville. Il ponce le lustre de quelques personnages que les années de glorification ont un peu surfaits, tels l'intendant Talon ou le gouverneur Frontenac. Mais il nous rappelle, viscéralement, la satisfaction et la richesse de bien connaître son histoire.

Mais je sais, … je vous entends murmurer. Vous me dites que je ferais mieux de me remettre à la lecture plutôt que de regarder des films ou d'écouter des disques pour vous. Vous avez raison : finies les leçons moralisatrices ! Je retourne à ma bibliothèque municipale !

À bon entendeur, salut !

1. BERNIER, Serge et al., *Québec, ville militaire : 1608-2008*, Art Global, Montréal, 2008, 347 pages.
2. *Images de Québec, 1608-2008,* Koch Vision, Scarborough, 2008, DVD, 50min.
3. MUSICOR, *Si Québec m'était chantée, 1608-2008,* 400è, Montréal, 2008, Disque compact, 51 min.
4. TRUDEL, Marcel, *Mythes et réalités dans l'histoire du Québec*, Bibliothèque québécoise, Montréal, 2006, 345 pages.

(L'auteur enseigne l'évaluation municipale au Campus Notre-Dame-de-Foy).

Il a écrit Pour nous:

Par Pierre Huot É.A.

Notre confrère Normand Godbout qui régulièrement nous informe de ses lectures vient de publier un manuel sur l'évaluation municipale. J'ai eu la chance d'avoir une édition « de rodage » entre les mains. Ce guide s'adresse, en premier lieu, aux étudiants en technique d'évaluation foncière, mais au-delà du guide pédagogique, il permet de retrouver dans un même document, à la fois le « pourquoi » et le « comment » de l'évaluation municipale.

Ce guide présente l'organisation municipale au Québec et fait une synthèse historique de la taxation municipale. On retrouve en quelques pages, un résumé des différents rapports, conférences et modifications législatives qui ont été à la source des grands chantiers de l'évaluation municipale au début des années 1980. On y retrouve également dans ce volume une bonne synthèse des différents moyens utilisés au Québec pour s'assurer de la qualité de la fiscalité municipale.

Normand fait une brève présentation des différents formulaires utilisés pour présenter le rôle d'évaluation, que ce soit de façon unitaire pour chaque unité d'évaluation que d'une façon globale via le sommaire du rôle d'évaluation. Il profite de l'occasion pour présenter les différentes exceptions et cas particuliers de la fiscalité municipale et leur présentation particulière dans le sommaire du rôle.

Enfin dans ce guide, on retrouve des chapitres sur l'utilisation du rôle d'évaluation en taxation municipale et comment les unités d'évaluation sont facturées par les municipalités.

Ce guide sera utile à tous les intervenants en évaluation foncière : Il répond à un besoin de synthèse de notre milieu.

Bonne lecture à tous et encore merci à Normand pour sa contribution à la relève et à la profession.

Pierre Huot, É.A.

LE GROUPE SERVITECH ÉVALUATEURS AGRÉÉS
Servitech | Servitech Services Conseils | Évaluation André Bournival

Les Évaluations Cevimec-BTF inc.
Certifié ISO-9001:2000

Le rôle d'évaluation municipale

par Normand Godbout É.A.

Voici enfin un manuel qui explique en des termes simples
- ★ la raison d'être
- ★ le contenu
- ★ les utilisations du rôle d'évaluation municipale.

Ce nouveau manuel est destiné à la formation des spécialistes en évaluation municipale.
Sa présentation claire et ses nombreux tableaux en font un excellent outil de consultation.
Il sera un aide-mémoire précieux pour tous les professionnels et les techniciens du domaine de l'évaluation municipale.

Son auteur

Normand Godbout a dirigé le Service d'évaluation du ministère du Revenu à Montréal pendant plusieurs années. Puis il a été responsable des immeubles industriels, commerciaux et institutionnels au Service de l'évaluation de la Ville de Québec.
Il enseigne actuellement l'évaluation municipale au Campus Notre-Dame-de-Foy.
Il participe également au programme de la formation continue de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

Bon de commande :

(Le manuel vous sera posté, sans aucuns frais, dès réception de votre bon de commande accompagné de votre chèque au nom de Normand Godbout. Pour toute information, n'hésitez pas à utiliser le courrier électronique.)

Nom _____

Adresse _____

Municipalité _____

Code postal _____

PRIX: 29,00 $ incluant tous les frais de livraison.

ÉDITEUR: Normand Godbout É.A.
3992 rue Mathieu-d'Amours, Québec (Québec) G1Y 2J8
normandgodbout@hotmail.com

Cour du Québec :

Ville de Montréal c. Anne Duff Zolkiewicz

Deux sujets sont traités dans cette décision de la cour du Québec :

- ***Recours déposé tardivement;***
- ***La comparaison d'évaluation municipale pour établir la valeur à inscrire au rôle.***

Montréal (Ville de) c. Duff-Zolkiewicz 2008 QCCQ 7251

COUR DU QUÉBEC

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

LOCALITÉ DE MONTRÉAL
« Chambre civile »

N° : 500-22-125644-06
Nos: SAI-M-110390-0511 TAQ

SAI-M-110394-0511 TAQ

SAI-M-110410-0511 TAQ

DATE : 22 août 2008

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE ANDRÉ RENAUD, J.C.Q.

VILLE DE MONTREAL
APPELANTE
c.
ANNE DUFF ZOLKIEWICZ
INTIMÉE

JUGEMENT

[1] La requérante (ci-après appelée *«La Ville»*) en appelle d'une décision rendue par le Tribunal administratif du Québec *(«le TAQ»),* section des affaires immobilières, datée du 10 juillet 2006, et rendue par monsieur Claude A. Chevalier, évaluateur agréé, en faveur de l'intimée (ci-après appelée *«madame Duff»).*

RÉSUMÉ DES FAITS DEVANT LE TAQ

[2] Nous pourrions résumer ainsi les évènements ayant conduit au présent litige.

[3] Madame Duff est propriétaire d'un triplex sur l'avenue Hampton, à Montréal.

[4] En septembre 2004, elle publie une déclaration de copropriété: son triplex est transformé en trois unités de condo.

[5] Soulignons qu'à cette date (septembre 2004), il s'agit du rôle triennal (2004-5-6), en vigueur depuis le 1er janvier 2004.

[6] En vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chap. F-2.1) (ci-après appelée *«la Loi»)*, l'évaluateur de la Ville expédie à madame Duff un avis de modification. Cet avis serait daté du 18 mars 2005 et aurait été reçu par madame Duff le 31 mars 2005 (possiblement le 27 ou le 29, notes sténographiques p. 33).

[7] Cette dernière est étonnée par l'augmentation totale de la valeur de ces trois unités de condo par rapport à celle du triplex et, surtout, par l'augmentation des taxes.

[8] Elle communique avec «Accès Montréal» pour souligner sa surprise et, éventuellement, cette erreur.

[9] On l'informe de son recours possible. Le ou vers le 20 juin 2005, elle fait une demande de révision des valeurs sur les certificats de modification.

[10] L'évaluateur refuse de réviser au motif que madame Duff n'avait pas respecté le délai de l'article 132 de la Loi qui se lit comme suit:

«132. Une demande de révision à l'égard d'une modification au rôle apportée en vertu de l'article 174 ou 174.2 doit être déposée, selon la dernière des échéances, soit avant le 1er mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle, soit avant le soixante et unième jour qui suit l'expédition de l'avis prévu à l'article 180 à la personne au nom de laquelle est ou était inscrit au rôle le bien visé par la modification ou, dans le cas d'une demande visée à l'article 126, avant le soixante et unième jour qui suit la réception d'une copie de cet avis par le ministre.» (nos soulignements)

[11] Madame Duff en a appelé de cette décision de l'évaluateur devant le TAQ.

[12] Le 10 juillet 2006, le TAQ donnait raison à madame Duff. D'abord, il rejetait les requêtes en irrecevabilité de la Ville, retenant que madame Duff avait motivé son retard de sa demande de révision. Et, ensuite, il revoit les valeurs corrigées de l'évaluateur de la Ville et fixe la valeur des trois unités de condo pour un total de 458 000,00$ au lieu de 509 000,00$, le tout confirmé par une décision rectifiée, le 20 juillet 2006.

MOTIFS D'APPEL

[13] La Ville soulève trois motifs d'appel.

[14] D'abord, elle soumet que le TAQ n'avait pas juridiction pour entendre ce recours, puisque madame Duff n'a pas motivé son retard pour sa demande de révision.

[15] Ensuite, elle reproche au TAQ d'avoir imposé à l'évaluateur l'examen de ces dossiers, quoique tardifs.

[16] Enfin, la Ville soulève que le TAQ a reçu et a rejeté, en preuve, des éléments qui n'auraient pas dû l'être selon une jurisprudence constante en cette matière.

[17] Nous retenons du premier argument de la Ville que le TAQ a erré en ignorant la prescription du recours de madame Duff, cette dernière n'ayant pas prouvé de circonstances de force majeure qui justifierait son retard dans sa demande de révision.

[18] La jurisprudence est à l'effet que le délai de 60 jours pour cette dite demande est de rigueur et d'ordre public.

[19] La définition de *«force majeure»* peut être tiré du droit commun:

«Un événement extérieur à l'homme, que celui-ci ne pouvait pas prévoir, auquel il ne pouvait résister et qui a rendu absolument impossible l'exécution de l'obligation… l'événement invoqué comme force majeure doit être tel qu'il empêche l'exécution de l'obligation d'une manière absolue.»

[20] Il s'agirait de la conjugaison des quatre critères suivants, à savoir:

- l'imprévisibilité;
- l'irrésistibilité;
- la non-imputabilité;
- l'impossibilité d'exécution.

[21] La Ville ajoute que, comme il n'y a pas eu de révision prévue par la Loi, il ne peut y avoir d'appel devant le TAQ. La révision est une étape préliminaire obligatoire et essentielle.

[22] L'immuabilité d'un rôle d'évaluation est un principe que les tribunaux ont toujours soutenue.

NORME D'INTERVENTION

[23] Sur ce point plus haut plaidé, la Ville soumet que la norme d'intervention devrait être celle de la décision correcte.

[24] Nous partageons cette opinion. En effet, il s'agit ici , sur cette question, de la compétence du TAQ, essentiellement, une question de droit, étrangère à l'expertise de ce tribunal.

[25] Après avoir examiné la jurisprudence de la Ville, nous en concluons que la plupart des causes soumises ne portent pas précisément sur un cas comme celui de madame Duff, mais plutôt sur des parties voulant contester des rôles triennaux après la date indiquée dans la Loi, soit après le 1er mai suivant la mise en vigueur de ces rôles le 1er janvier.

[26] Et plusieurs de ces causes se préoccupent et répètent qu'un éventuel acheteur n'a pas plus de droit que le vendeur de cet immeuble, ce qui n'est pas notre préoccupation, ici.

[27] Ici, le TAQ avait à évaluer une situation complètement différente. Madame Duff a fait sa demande de révision environ 90 jours après avoir reçu l'avis de modification au lieu des 60 jours prévus à l'article 132 de la Loi.

[28] Comme la création de ces trois nouvelles unités d'évaluation était importante et que ces évaluations étaient nouvelles et à la hausse, le juge du TAQ a reçu ce délai de 90 jours comme étant une période acceptable pour la demande de révision. N'oublions pas que le législateur, toujours à l'article 132 de la Loi, accorde un délai de 120 jours pour demander la révision d'un tout nouveau rôle, entré en vigueur. Il y a ici un parallèle à faire avec la situation de madame Duff qui recevait la toute nouvelle évaluation de ses trois unités de condo.

[29] Mais, il y a plus. La lecture des notes sténographiques nous apprend que l'attitude de madame Duff, dès réception de ses évaluations, fut de s'informer de ce qu'elle pouvait faire (elle a contacté Accès Montréal) et elle a demandé quand un évaluateur passerait voir ses nouvelles propriétés, parce qu'aucun ne n'y était présenté. Le juge du TAQ y a vu une situation de force majeure. Nous partageons cette position. La décision du TAQ, sur cet aspect important, nous semble en être une «correcte».

[30] Le deuxième point soulevé par la Ville porte sur l'aspect de la décision du TAQ que, malgré la tardivité du recours de madame Duff, l'évaluateur se devait d'effectuer un travail de vérification de l'évaluation.

[31] Il nous semble avoir répondu à cette question juste auparavant.

[32] Mais, en tentant de comprendre l'argument de la Ville, nous retenons que des passages de la décision du TAQ réfèrent à la notion juridique de «connaissance judiciaire»:

«[24] Comme toujours, le Tribunal a le devoir de décider de façon judiciaire en se basant sur la preuve qui lui est présentée. Il ne peut, même comme tribunal spécialisé en évaluation immobilière, pallier unilatéralement une absence de preuve. Il peut par contre mettre ses connaissances spécialisées au service de la justice.

[25] En l'espèce, la requérante affirme que les valeurs inscrites pour ses propriétés lui apparaissent excessives, mais elle ne soumet pas de véritable expertise pouvait permettre au Tribunal de reconnaître la validité de ses réclamations.»

[33] Mais, sans revenir sur ce que nous avons écrit sur le premier motif d'appel, qu'il nous suffise de rajouter que le TAQ n'a pas nécessairement eu recours à sa «connaissance judiciaire», bien ou mal fondée.

[34] En effet, de toute façon, et comme question de fait, un évaluateur de la Ville a finalement évalué les unités de madame Duff, même si c'était un peu tard (à la date prévue pour l'audition devant le TAQ, le 16 mai 2006, p. 60 des notes sténographiques).

[35] Dans les faits, le TAQ n'a pas imposé à l'évaluateur municipal d'évaluer, mais il a d'abord rejeté l'argument que la demande de révision était prescrite et, ensuite, il a procédé à l'analyse de la preuve. Comme nous avions déjà généralement rejeté cet argument antérieurement, nous ne croyons qu'il soit pertinent de se pencher à nouveau sur une norme d'intervention.

[36] Le dernier argument de la Ville, présenté par son avocate expérimentée, est également important. Le TAQ a retenu en preuve, en matière d'évaluation foncière, la comparaison de d'autres valeurs.

[37] Si on voulait résumer cet argument, le TAQ a retenu la preuve de madame Duff à l'effet que l'évaluation faite de ses condos, par la Ville, est erronée puisque l'évaluation de son voisin, ayant un condo de meilleure qualité, est inférieure à la sienne.

[38] Voici les passages critiqués par la Ville, de cette décision du TAQ:

«[20] Le Tribunal est bien conscient qu'une volumineuse jurisprudence écarte la comparaison de valeurs inscrites comme moyen de preuve. Cependant, le Tribunal trouve pour le moins légitime qu'un contribuable effectue une comparaison de la valeur inscrite pour sa propriété avec celles d'autres propriétés apparaissant au même rôle d'évaluation. Tout contribuable cherche ainsi à obtenir une évaluation de sa propriété qui l'informe convenablement tout en lui garantissant une participation équitable au financement des dépenses de sa municipalité.

[21] Les rôles d'évaluation ont acquis une grande crédibilité auprès du grand public en général et les valeurs qui apparaissent aux rôles municipaux trouvent fréquemment une utilisation accessoire comme moyen d'estimer la valeur des propriétés auprès des propriétaires ou des autres acteurs du marché. Ces valeurs constituent un moyen de preuve écarté quand des données de marché crédibles sont analysées.

[22] Le Tribunal est ici d'avis qu'on ne devrait pas se fonder sur une analyse superficielle de la jurisprudence pour en venir à nier l'évidence, évidence qui est suffisante comme mise en garde face à de sérieuses interrogations quant à des valeurs inscrites sans inspection des lieux.»

[39] Et, comme le plaide l'avocate de la Ville, la Cour Suprême depuis longtemps (*Sun Life c. City*

of Montreal, S.C.R., 1950, p. 220) a décidé qu'en matière d'évaluation, celle du voisin n'est pas recevable parce que nous ne savons pas si, justement, elle fut évaluée correctement par les évaluateurs. Et l'avocate ajoute, pertinemment, qu'on ne corrige pas une erreur par une autre, en s'appuyant sur une large jurisprudence.

[40] En d'autres mots, cette science de l'évaluation, et c'est le travail de tous les intervenants, selon la Ville, cherche à déterminer la valeur réelle ou marchande d'un immeuble. On doit s'en remettre aux prix de vente et non surveiller les évaluations des autres.

[41] Enfin, la Ville soumet que le TAQ s'est tellement éloigné des principes fondamentaux en fiscalité municipale et, ainsi, il a commis une erreur de droit, appelant la norme d'intervention de la décision correcte.

NORME D'INTERVENTION

[42] Ici, nous ne partageons pas l'opinion de la Ville sur la norme d'intervention.

[43] Le TAQ a examiné la preuve testimoniale et documentaire des deux parties.

[44] Nous sommes plutôt d'opinion qu'il s'agit ici de la norme de la décision raisonnable.

[45] Tous les intervenants judiciaires connaissent une des dernières décisions de la Cour Suprême *(Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008, C.S.C. 9) qui a comprimé cette norme de la décision raisonnable.

[46] Le processus et l'analyse, que nous examinons, nous conduisent à cette norme.

[47] Le TAQ est un tribunal spécialisé. Il a à évaluer régulièrement l'évaluation d'immeubles. Il entend et analyse des rapports ainsi que des témoignages à cet effet.

[48] Le TAQ, ici, a interprété ce que le législateur lui a demandé de faire, selon sa loi constitutive.

[49] Evidemment, même si la jurisprudence tend à se rallier aux arguments de l'avocate de la Ville, il pouvait y avoir plusieurs solutions ou évaluations dans le conflit entre les parties.

[50] Il s'agit, ici, selon nous, d'une question de faits.

[51] D'abord, nous sommes interpellés par le fait mis en preuve devant le TAQ que la Ville avait d'abord évalué ces trois unités de condo à 547 000,00$, sans qu'un évaluateur visite les lieux (p. 59 des notes, témoignage de l'évaluateur Venne). Il nous semble ici que madame Duff avait raison de se plaindre, puisque l'évaluateur de la Ville, monsieur Venne, après examen des lieux, fixe une valeur inférieure à 509 000,00$, soit une différence d'environ 10%.

[52] Ne serait-ce que sur cet aspect, le TAQ nous semble avoir fait une bonne mise en garde de ne pas retenir automatiquement la ou les évaluations du ou des évaluateurs, experts, de la Ville.

[53] Mais il y a plus. Madame Duff ne s'est pas contentée de se référer à l'évaluation contraire de son voisin. Elle a alimenté le TAQ en soulignant des contradictions de faits dans les comparables de l'expert de la Ville.

[54] A titre d'exemple: tous les comparables de l'expert de la Ville sont des duplex (ou deux logements ou deux unités), alors que les condos de madame Duff sont un «triplex». Le condo du deuxième étage, situé entre les deux autres étages, est dans une situation différente d'un duplex.

[55] Nous sommes d'opinion qu'à défaut d'expertise significative et concluante, le TAQ avait toute la juridiction pour fixer la juste valeur de ces unités.

[56] Nous sommes convaincus qu'il s'agit d'une décision difficile, unique, différente, mais raisonnable.

[57] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:**

[58] **REJETTE** l'appel;

[59] **CHAQUE** partie payant ses frais.

ANDRÉ RENAUD, J.C.Q.

Me Jacqueline Corado
Charest, Séguin, Caron
Procureure de l'appelante

Madame Ann Duff Zolkiewicz, personnellement
Intimée

Date d'audience : 21 novembre 2007

LE GROUPE MORIN ROY S.E.N.C.
ÉVALUATEURS AGRÉÉS
Jean Roy, É.A.
PRÉSIDENT
688, rue Prospect
Sherbrooke (Québec)
J1H 1A8
Tél. : (819) 565-1393
Fax : (819) 565-4373

La Société d'Analyse Immobilière D.M. Inc.
Conseillers en évaluation immobilière
Gilles Maillé, E.A.
Ronald Leblanc, E.A.
Yvon Pelletier, E.A.
171, rue Saint-Eustache
Saint-Eustache, Québec J7R 2L5
Tél.: (450) 472-9851
Fax: (450) 472-5930

DES CONSEILLERS FIABLES DEPUIS LONGTEMPS
Bélanger Sauvé AVOCATS
www.belangersauve.com
MONTRÉAL • LONGUEUIL • TROIS-RIVIÈRES • JOLIETTE

Ce jugement vient régler une question importante pour l'évaluateur :

> *« Les exploitants des cafétérias situées à l'intérieur des maisons d'enseignement sont-ils des occupants au sens de la Loi sur la fiscalité municipale ?»*

Il existe actuellement deux courants jurisprudentiels appliqués par le Tribunal administratif du Québec relativement à l'interprétation du mot « occupant ». La présente décision vient en quelque sorte rétablir la situation.

Cour du Québec :

« Division administrative et d'appel »

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE SAINT-HYACINTHE
« Chambre civile »

N° : 750-02-003941-024

DATE : 23 juillet 2008

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE CLAUDE H. CHICOINE, J.C.Q.

SERVICES ALIMENTAIRES C.V.C. INC.

et

HUBERT UNIVERSEL INC.

Requérantes-INTIMÉES

c.

VILLE DE SAINT-HYACINTHE

Intimée-APPELANTE

et

MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE

Intervenant-APPELANT

JUGEMENT

A- PROCÉDURES

[1] La Ville de Saint-Hyacinthe (« Ville ») et le ministre des Affaires municipales et de la Métropole, représenté par le Procureur général du Québec (« Procureur général ») ont obtenu la permission d'appeler d'une décision du Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») rendue le 22 janvier 2002.

[2] Le TAQ accueille les requêtes des intimées, Services Alimentaires C.V.C. inc. et Hubert Universel inc., et supprime leurs noms de l'unité d'évaluation 4754-96-4708 et ce, à compter du 1er janvier 1999 pour le rôle foncier 1998-1999-2000, et à compter du 1er janvier 2001, pour le rôle foncier 2001-2002-2003, au motif qu'elles ne sont pas occupantes de la cuisine au sens de la Loi sur la fiscalité municipale.

[3] Historique :

- Le Tribunal n'a entendu l'affaire qu'en 2008, bien que la permission d'appeler ait été donnée le 25 mars 2002;

- L'audition a été suspendue à la suite d'un

jugement rendu le 8 octobre 2003 par l'Honorable Jean-Pierre Borduas de la Cour du Québec district de Joliette dans le dossier 705-02-008921-017, lequel jugement a fait l'objet d'une requête en révision judiciaire devant la Cour supérieure;

- Le 18 juin 2004, jugement de la Cour supérieure est prononcé par l'Honorable Jean-Jacques Crôteau cassant le jugement rendu en Cour du Québec et rétablissant la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec (Joliette 705-17-000808-0038);

- Le jugement de la Cour supérieure est porté en appel devant la Cour d'appel du district de Montréal sous le numéro 500-09-014752-042 et le 29 septembre 2006 un arrêt rejette l'appel.

[4] Le Procureur général, dans sa requête écrite, allègue que le TAQ a erré en droit dans l'interprétation de la notion d'occupant (articles 1 et 208 de la Loi sur la fiscalité municipale[1]).

[5] Il allègue également que le TAQ a erré dans l'analyse du statut juridique des intimées en regard des critères jurisprudentiels déterminant la notion d'occupant dans le contexte factuel et contractuel les liant au Collège St-Maurice.

[6] Il fait état d'une jurisprudence contradictoire au sein du TAQ quant à l'interprétation et l'application des critères relatifs au statut d'occupant, et ce, dans des dossiers de même nature, voire similaires.

[7] De façon plus précise, il ajoute :

« 11. Notamment, le 9 octobre 2001, le Tribunal administratif du Québec a rejeté les requêtes présentées par les mêmes intimées que dans la présente et a maintenu l'inscription de l'unité d'évaluation au nom de Eurest Inc. (Hubert Universel Inc) comme occupante, au sens de la Loi sur la fiscalité municipale, du local de la cafétéria de l'École Paul-Arsenau de la Commission scolaire Des Affluents à l'Assomption, tel qu'il appert de la décision produite au soutien de la présente sous la côte PG-5. »

[8] La Ville soulève les mêmes points et souligne aussi la controverse existante :

« 9. La question en litige concerne non seulement la cafétéria du Collège St-Maurice et la Ville de Saint-Hyacinthe, mais aussi plusieurs causes de même nature actuellement pendantes et impliquant d'autres exploitants de cafétéria dans divers établissements d'enseignement de premier cycle et de deuxième cycle, privés et publics, et ce, dans plusieurs villes de la province, d'où un intérêt général pour que la permission d'appeler soit accordée.

10. Il existe actuellement deux courants jurisprudentiels appliqués par le Tribunal administratif du Québec relativement à l'interprétation du mot « occupant » et cette situation est tellement évidente que le 29 juin 2001 le Tribunal administratif du Québec a rendu une décision par l'entremise de ses membres Christiane Paquin et Paul Laliberté, par laquelle le Tribunal a rejeté la requête de Les Entreprises Cataral Inc. (Le Cégep de Saint-Hyacinthe) et a maintenu le nom de Les Entreprises Cataral Inc. à titre d'occupant au rôle d'évaluation foncière triennal 1998 modifié à compter du 1er janvier 1999, le tout tel qu'il appert de la décision produite sous la PIÈCE R-5.

11. Pour assurer la parité et l'uniformité du rôle d'évaluation, il est important que la Ville de Saint-Hyacinthe ainsi que d'autres villes du Québec ne vivent pas avec des décisions différentes rendues par le Tribunal administratif du Québec quant à l'interprétation du mot « occupant » tel que défini par les lois pertinentes.

[1] L.R.Q., c. F-2.1.

[9] Les intimées n'ont pas produit de plaidoyer ou de notes écrites. Malgré l'offre du président du Tribunal, aucune des parties n'a produit de mémoire. Elles ont cependant fourni de nombreuses autorités.

[10] Compte tenu de la jurisprudence contradictoire[2], pour ne pas dire controversée, du TAQ, il est embarrassant, voire impraticable d'en faire usage.

B- REPRÉSENTATIONS DES PARTIES

a) Ville

[11] La partie d'immeuble portée au rôle au nom des intimées est inscrite à des valeurs respectives de 241 800 $ et 251 600 $, valeurs qui représentent moins de 3% de celles inscrites pour l'immeuble en entier. Elles sont occupantes d'une partie du Collège St-Maurice, situé au 630, rue Girouard ouest à St-Hyacinthe, puisqu'elles opèrent la cafétéria du collège, à titre de concessionnaire.

[12] La Ville fait part des deux courants jurisprudentiels. Cela la place elle-même dans une situation ambiguë, ayant plusieurs entreprises opérant des cafétérias dans des établissements d'enseignement situés sur son territoire : pour les actuelles intimées, après la décision du TAQ, il n'y aurait pas d'inscription au rôle (et donc pas de taxation) alors que, par exemple, l'entreprise opérant une cafétéria au Cégep de St-Hyacinthe est inscrite et taxée, toujours suite à une décision du TAQ.

[13] Le procureur de la Ville insiste sur les conclusions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel dans ce qu'il appelle « la cause-type »[3] (ci-après « L'Assomption »), soit celle-là même qui a causé la suspension de l'audition dans la présente affaire.

[14] Il réfère aux trois critères consacrés par la Cour d'appel[4] pour déterminer le statut d'occupant et aux neuf critères élaborés par le juge Barbe (alors du B.R.E.F.) dans Couette[5].

[15] Dans L'Assomption, il s'agit du même exploitant (Hubert Universel) d'une cafétéria. Le procureur souligne les différences d'appréciation entre les décideurs du TAQ :

- Dans L'Assomption, on lit :

« [57] Quant aux heures et aux jours d'ouverture imposés par la Commission scolaire, il s'agit de conditions et d'allégations minimales sur lesquelles les parties au contrat se sont entendues sur une base volontaire.

[58] Donc, selon le Tribunal, ce n'est pas parce que le propriétaire a accès aux locaux en tout temps que le concessionnaire n'en possède pas moins le contrôle effectif. Ce critère est donc rencontré. »[6]

- Dans notre cas, le décideur écrit :

« [24] D'autre part, la preuve est également à l'effet que, malgré cette liberté d'accès, les requérantes ne peuvent pas exploiter la cuisine en tout temps, ni à n'importe quelle fin. De fait, cette cuisine n'est exploitable qu'en fonction des besoins de la cafétéria du Collège, qui n'est ouverte que quelque 55 % du temps. En effet, cette cafétéria n'ouvre que de 8h00 à 18h15, les jours de cours. Elle est fermée le soir, les fins de semaine, les jours fériés, les jours de grève, les jours de

[2] Tableau préparé par les intimées (Onglet 2) : neuf POUR, neuf CONTRE.

[3] Eurest inc. (Hubert Universel inc.) c. Ville de l'Assomption :
- a) TAQ, 9 octobre 2001;
- b) Cour du Québec, Hon. Jean-Pierre Bourduas, 8 octobre 2003, Joliette, 705-02-008921-017;
- c) Cour supérieure, Hon. Jean-Jacques Crôteau, 18 juin 2004, Joliette, 705-17-000808-038;
- d) Cour d'appel, 29 septembre 2006, Montréal, 500-09-014752-042.

[4] Ville de Laval c. Coinamatic inc., C.A. Montréal, 500-09-000265-777, 8 avril 1980.

[5] Couette c. MRC Montmagny, [1985] B.R.E.F. 419.

[6] Précitée, note 3a).

contestation, les jours de congé étudiant et les jours pédagogiques. Elle est de plus fermée durant toute la pause estivale, sauf en de rares occasions.

[…]

[26] La cuisine est donc au service exclusif du Collège; les requérantes ne peuvent pas l'utiliser comme bon leur semble. Elles ne peuvent même pas l'utiliser en dehors des heures régulières, pour servir des repas à une autre clientèle ou à préparer des plats à consommer ailleurs. Les contrats sont d'ailleurs très spécifiques à cet égard. »

[16] La Ville fait ainsi ressortir que c'est aussi par contrat avec le Collège que l'intimée Hubert s'est entendue sur les heures et les jours d'ouverture.

[17] Alors que le juge Bourduas[7] adopte une interprétation restrictive, le juge Crôteau[8] interprète de façon large la notion d'occupant, suivant en cela l'enseignement de la Cour d'appel dans Hudson's Bay[9].

[18] À la décharge du présent décideur Therrien, il faut noter qu'en 2001 il ne pouvait connaître les arrêts Hudson's Bay[10] et L'Assomption[11].

[19] Le Collège St-Maurice est exempté de taxes en fonction de sa vocation d'enseignement. L'intimée Hubert exerce un commerce pour tirer un profit (but lucratif) d'une activité économique.

[20] Hubert ne bénéficie pas de l'exemption de l'article 204[12]. Il n'y a pas d'exemption de taxes foncières pour des commerces; ce qui est exempt, c'est le service public à but non lucratif.

[21] Le procureur pose la question : qui occupe la cafétéria, la cuisine ? Le Collège ou Hubert ? Selon lui, la preuve est claire; la réponse s'impose, c'est Hubert.

[22] Le procureur de la Ville fait ensuite une revue de la jurisprudence que le Tribunal n'entend pas reprendre in extenso. Il insiste sur l'affaire Drouin c. Sherbrooke[13] qu'il dit rencontrer les trois critères à partir de faits similaires.

[23] Quant aux clauses du contrat liant Hubert au Collège, la Ville en souligne les paragraphes pertinents, notamment 3.3, 9.1 et 11.1.

[24] La preuve testimoniale devant le TAQ consiste principalement dans le témoignage de Claudia Prince, gérante de district pour Hubert, responsable d'une cinquantaine de cafétérias d'écoles. Elle parle notamment d'accès à la cuisine (p. 32 des notes sténographiques), de la renégociation du contrat (p. 55), de l'exclusivité (p. 62), de l'embauche de personnel (p. 68), des clés et d'accès au local (p. 102 à 104).

[25] La Ville soumet en conclusion que les intimées rencontrent les critères reconnus du statut d'occupant.

b) Le Procureur général

[26] La procureure du Procureur général reprend à son compte les observations du procureur de la Ville.

[27] Elle dit s'être étonnée que, malgré que la décision L'Assomption[14] fut fournie au décideur Therrien, il ait rendu une décision contraire.

[28] Le Procureur général reproche au TAQ de n'avoir pas ici appliqué la définition large aux faits de la cause. Entre L'Assomption[15] et la présente affaire, c'est la même trame factuelle, le même type de contrat.

[7] Précitée, note 3b).
[8] Id., note 3c).
[9] Québec (Ville de) c. Hudson's Bay, [2003] R.J.Q. 3017.
[10] Id.
[11] Précitée, note 3d).
[12] Précitée, note 1.
[13] Décision du TAQ, 10 septembre 1999, Q-99-0198.
[14] Précitée, note 3a), 9 octobre 2001.
[15] Id.

[29] En comparant les deux cas, on trouve :

- appel d'offre et contrat libre;
- même accessibilité;
- mêmes intérêts de l'exploitant;
- même exclusivité;
- mêmes activités;
- mêmes autorisations requises.

[30] Compte tenu de ce parallèle et des conclusions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel dans L'Assomption[16], le Tribunal devrait arriver aux mêmes conclusions que ces deux tribunaux.

c) Les intimées

[31] Les intimées soumettent d'entrée de jeu que la saga des cafétérias d'écoles perdure depuis dix ans. Dix années au cours desquelles s'est perpétué le débat interprétation large versus restrictive.

[32] Elles sont d'accord avec les critères, soit les neuf critères développés dans Couette[17], non cumulatifs, et les trois consacrés par la Cour d'appel dans Coinamatic[18].

[33] Si les premiers ne sont pas cumulatifs mais peuvent servir d'indicateurs, les trois critères fixés par la Cour d'appel sont, quant à eux, cumulatifs. Les neuf premiers servent à identifier les trois autres.

[34] Les intimées insistent sur les conditions d'opération, notamment le contrôle par le Collège des prix, des menus et des heures. D'autre part, elles reconnaissent avoir l'exclusivité ou du moins une certaine exclusivité et le libre accès aux locaux.

[35] Les droits et obligations des intimées et du Collège sont consignés au contrat. D'où le procureur plaide que les témoignages ne sont pas importants : de toute façon, les intimées ne peuvent aller au-delà du contrat.

[36] Les intimées allèguent que le contrat ne leur donne pas l'occupation visée par l'article 208, il ne leur donne pas le contrôle du local.

[37] Ce n'est pas parce que des contraintes (restrictions sur les repas, menus ou prix) sont librement consenties qu'elles cessent d'être reliées à l'occupation. Elles sont reliées aux activités.

[38] Les intimées soulignent certaines clauses du contrat qui, selon elles, influencent le mode d'opération, donne un droit final au Collège ou confirme le contrôle de ce dernier (pièce I-1, clauses 1.2 et 2.1). La clause 2.9 en particulier ferait des intimées des exploitants en gérance pour le bénéfice du Collège ou de sa clientèle.

[39] Admettant garder le profit, elles nient avoir le contrôle du local et signalent que le Collège y a aussi libre accès.

[40] D'autres arguments font moins le poids :

- clause 5.2 relative au retrait d'un employé : dès à présent le Tribunal souligne qu'il est normal qu'une institution d'enseignement pour jeunes ait certaines exigences quant au personnel pouvant y travailler – cela n'a rien à voir avec le contrôle d'un local ou le statut d'occupant;

- clause 10.0 relative aux livres comptables : il est normal et usuel que le Collège y ait accès puisque la clause 9.1 prévoit un loyer équivalent à 8% des ventes brutes.

[41] Quant à la jurisprudence, le procureur des intimées en fait également une revue et s'arrête notamment au paragraphe 35 de Hudson's Bay :

[16] Id., notes 3c) et 3d).
[17] Précitée, note 5.
[18] Précitée, note 4.

« [35] La définition du terme occupant retenue à la LFM est large et requiert d'être précisée par une interprétation logique et contextuelle mais cela ne justifie certes pas, comme le propose Québec, d'en exclure le locataire. »[19]

[42] Il s'arrête également à l'affaire Couette[20] , où l'on dit que des restrictions reliées à l'exploitation doivent aussi être considérées, tout en notant que Me Barbe (de son état d'alors, membre du B.R.E.F.) tient compte des arrêts Coinamatic[21] et Domtar[22].

[43] En somme, les intimées plaident que c'est le Collège qui a le contrôle effectif, si on analyse bien les termes du contrat : « occuper c'est posséder pour soi à l'exclusion du propriétaire » [23].

C- QUESTION EN LITIGE

[44] Eu égard à la preuve et, notamment au contrat liant le Collège St-Maurice et les intimées, le Tribunal administratif du Québec a-t-il correctement ou raisonnablement (selon la norme à être définie ci-après) interprété la notion d'occupant prévue à l'article 208 L.F.M.[24] ?

D. NORME D'INTERVENTION

[45] Dans l'arrêt Dr Q[25], la Cour suprême du Canada écrit que « le contrôle des conclusions d'une instance administrative doit commencer par l'application de la méthode pragmatique et fonctionnelle ». Elle mentionne que cette méthode s'applique autant quand le contrôle judiciaire se fait par voie d'appel que par voie de révision judiciaire.

[46] Le 7 mars 2008, la Cour suprême revisitait la question de la norme d'intervention à l'égard des autorités ou tribunaux administratifs. Dans l'arrêt Dunsmuir[26], elle trouve nécessaire de simplifier la démarche analytique permettant le contrôle judiciaire des décideurs administratifs[27]. Les juges Bastarache et LeBel concluent :

« [45] Nous concluons donc qu'il y a lieu de fondre en une seule les deux normes de raisonnabilité. Il en résulte un mécanisme de contrôle judiciaire emportant l'application de deux normes – celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. Or, la nouvelle approche ne sera plus simple et plus facile à appliquer que si les concepts auxquels elle fait appel sont bien définis. »[28]

[47] La Cour maintient l'analyse contextuelle, mais remplace l'utilisation des termes « analyse pragmatique et fonctionnelle » par « analyse relative à la norme de contrôle »[29].

[48] Toutefois, reprenant les quatre facteurs à considérer pour décider de la norme, la Cour suprême ne mentionne plus l'existence ou non d'un droit d'appel et reformule ainsi les quatre facteurs :

« [64] L'analyse doit être contextuelle. Nous rappelons que son issue dépend de l'application d'un certain nombre de facteurs pertinents, dont (1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l'expertise du tribunal administratif. Dans bien des cas, il n'est pas nécessaire de tenir compte de tous les facteurs, car certains d'entre eux peuvent, dans une affaire donnée, déterminer l'application de la norme de la décision raisonnable. »[30]

[19] Précitée, note 8.
[20] Précitée, note 5.
[21] Précitée, note 4.
[22] Domtar Newsprint Ltd c. Ville de Donnacona, [1981] C.A. 489.
[23] Communauté urbaine de Montréal c. Cohen, [1992] R.D.I 406 (C.A.), p. 408.
[24] Précitée, note 1.
[25] Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 CSC 19.
[26] Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9.
[27] Id., par. 43.
[28] Id.
[29] Id., par. 63.
[30] Id.

[49] À l'égard de la dernière phrase ci-avant, il paraît important de citer certains passages :

« [51] Après avoir examiné la nature des normes de contrôle, nous nous penchons maintenant sur le mode de détermination de la norme applicable dans un cas donné. Nous verrons qu'en présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, et lorsque le droit et les faits ne peuvent être aisément dissociés, la norme de la raisonnabilité s'applique généralement. De nombreuses questions de droit commandent l'application de la norme de la décision correcte, mais certaines d'entre elles sont assujetties à la norme plus déférente de la raisonnabilité.

[…]

[54] La jurisprudence actuelle peut être mise à contribution pour déterminer quelles questions emportent l'application de la norme de la raisonnabilité. Lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise : Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail), 1995 CanLII 148 (C.S.C.), [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48; Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15, 1997 CanLII 378 (C.S.C.), [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39. Elle peut également s'imposer lorsque le tribunal administratif a acquis une expertise dans l'application d'une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé : Toronto (Ville) c. S.C.F.P., par. 72. L'arbitrage en droit du travail demeure un domaine où cette approche se révèle particulièrement indiquée. La jurisprudence a considérablement évolué depuis l'arrêt McLeod c. Egan, 1974 CanLII 12 (C.S.C.), [1975] 1 R.C.S. 517, et la Cour s'est dissociée de la position stricte qu'elle y avait adoptée. Dans cette affaire, la Cour avait statué que l'interprétation, par un décideur administratif, d'une autre loi que celle qui le constitue est toujours susceptible d'annulation par voie de contrôle judiciaire.

[55] Les éléments suivants permettent de conclure qu'il y a lieu de déférer à la décision et d'appliquer la norme de la raisonnabilité:

· Une clause privative : elle traduit la volonté du législateur que la décision fasse l'objet de déférence.

· Un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale (p. ex., les relations de travail).

· La nature de la question de droit. Celle qui revêt « une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise » du décideur administratif appelle toujours la norme de la décision correcte (Toronto (Ville) c. S.C.F.P., par. 62). Par contre, la question de droit qui n'a pas cette importance peut justifier l'application de la norme de la raisonnabilité lorsque sont réunis les deux éléments précédents. »[31]

[50] La Cour reconnaît qu'il n'est pas toujours nécessaire de procéder à l'analyse :

« [57] Il n'est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse exhaustive pour arrêter la bonne norme de contrôle. Là encore, la jurisprudence peut permettre de cerner certaines des questions qui appellent généralement l'application de la norme de la décision correcte (Cartaway Resources Corp. (Re), 2004 CSC 26 (CanLII), [2004] 1 R.C.S. 672, 2004 CSC 26). En clair, l'analyse requise est réputée avoir déjà eu lieu et ne pas devoir être reprise. »[32]

[31] Id.
[32] Id.

[51] La Loi sur la justice administrative contient une clause privative[33]. Mais d'autre part, elle prévoit un appel à la Cour du Québec sur permission « lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour »[34]. Pour cette permission d'appeler, le législateur a repris les termes utilisés à l'article 26 du Code de procédure civile[35] pour l'appel sur permission devant la Cour d'appel du Québec : « lorsque la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour ». Le législateur a donc prévu une certaine réserve que la jurisprudence définira comme la « question sérieuse, nouvelle ou d'intérêt général ».

[52] Il est à noter que, par le chapitre 7 des lois de 2002, le législateur a ajouté à l'article 26 du Code de procédure civile pour dire :

« [...] ce qui est notamment le cas s'il est d'avis qu'une question de principe, une question nouvelle ou une question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire est en jeu. »

[53] L'intention du législateur n'est pas de restreindre le pouvoir de contrôle de la Cour du Québec, mais de limiter le droit d'appel aux seules questions d'intérêt public ou général. Ici, on rencontre le critère de la « question de droit faisant l'objet d'une jurisprudence contradictoire ».

[54] Il y a ici un droit d'appel restreint invitant à un certain degré de déférence des décisions du TAQ.

[55] Quant à la raison d'être du Tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, il suffit de se rapporter aux articles 1, 14 et 15 de la Loi sur la justice administrative :

« 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.

Règles de procédure.

Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

Tribunal administratif.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

14. Est institué le «Tribunal administratif du Québec».

Fonction.

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Compétence.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Contestation d'une décision.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu. »

[56] Le Tribunal passe au quatrième facteur pour finir avec la nature de la question en cause (troisième facteur).

[33] L.R.Q., c. J-3, art. 158.
[34] Id., art. 159.
[35] L.R.Q., c. C-25.

[57] L'expertise du Tribunal administratif en matière de fiscalité municipale est certaine. De par sa constitution même, le Tribunal administratif comporte quatre sections dont une section des affaires immobilières[36] qui traitent couramment de la Loi sur la fiscalité municipale et son application.

[58] On le voit, à l'étude de ces trois facteurs (1, 2 et 4), la Cour du Québec, qui n'a pas d'expérience particulière en fiscalité municipale, doit une déférence certaine au Tribunal administratif.

[59] Cependant, le troisième facteur appelé par la Cour suprême « la nature de la question en cause » est le plus souvent déterminant. À cet égard, madame la juge en chef McLachlin écrit, dans l'arrêt Dr Q :

« 34 Lorsque la conclusion qui fait l'objet du contrôle est de nature purement factuelle, il y a lieu à plus grande déférence à l'égard de la décision du tribunal. Inversement, une question de droit pur invite à un contrôle plus rigoureux. C'est particulièrement le cas lorsque la décision est d'importance générale ou revêt une grande valeur de précédent : Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 23. Enfin, sur les questions mixtes de fait et de droit, ce facteur appelle une déférence plus grande si la question est principalement factuelle, et moins grande si elle est principalement de droit. » [37]

[60] Il n'y a pas de faits véritablement contestés dans la présente affaire. Le contrat entre le Collège et les intimées fait foi des obligations et droits du Collège et de l'opérateur de la cafétéria. Le contrat indique qui contrôle quoi : clés, heures et jours, menus, politiques alimentaires, services assurés par le Collège (vapeur, eau, gaz, électricité, chauffage, éclairage, etc.), équipements, exigences financières (loyer, taxes, permis, assurances), et prévoit l'exclusivité en faveur de l'opérateur ou concessionnaire.

[61] Le témoignage de la gérante régionale des intimées n'est venu rien changer aux données du contrat si ce n'est qu'exprimer ce que peut vouloir dire au quotidien la possession des clés et l'accès à la cuisine et à la cafétéria.

[62] En somme, il n'y a pas de question de faits en litige.

[63] Les juges Bastarache et LeBel écrivent :

« [60] Rappelons que dans le cas d'une question de droit générale « à la fois, d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre » (Toronto (Ville) c. S.C.F.P., par. 62, le juge LeBel), la cour de révision doit également continuer de substituer à la décision rendue celle qu'elle estime constituer la bonne. Pareille question doit être tranchée de manière uniforme et cohérente étant donné ses répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble. C'est ce que la Cour a conclu dans l'affaire Toronto (Ville) c. S.C.F.P., où étaient en cause des règles de common law complexes ainsi qu'une jurisprudence contradictoire concernant les doctrines de la chose jugée et de l'abus de procédure, des questions qui jouent un rôle central dans l'administration de la justice (par. 15, la juge Arbour). »[38]

[64] Le juge Binnie, quant à lui, écrit :

« [138] Dans la jurisprudence récente de la Cour, la « nature de la question » soumise au décideur est considérée comme l'un des éléments à prendre en compte pour arrêter la bonne norme de contrôle. Maintenant, je crois cependant qu'elle joue un rôle plus déterminant sur le fond. Elle contribue en effet à circonscrire les

[36] Précitée, note 33, art. 17 et 32.
[37] Précitée, note 25.
[38] Précitée, note 26.

issues raisonnables qui s'offrent au décideur administratif.

[…]

[146] Il devrait être présumé au départ que la norme de contrôle de toute décision administrative sur le fond est celle non pas de la décision correcte, mais bien de la raisonnabilité (appliquée selon le contexte). Le fait que le législateur a conféré le pouvoir décisionnel à un autre organisme qu'une cour de justice appelle la déférence (ou le respect judiciaire), sauf droit d'appel général prévu par la loi. La décision administrative suppose normalement l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Nul ne conteste qu'il ne saurait alors y avoir qu'une seule décision correcte. Conformément aux règles qui régissent habituellement les litiges, on devrait aussi présumer que la décision visée par le contrôle est raisonnable, sauf preuve contraire du demandeur.

[147] Celui qui préconise l'application de la norme de la décision correcte — soit l'absence de déférence — devrait être tenu de prouver que la décision contestée résulte du règlement erroné d'une question juridique ne relevant pas (ou ne pouvant pas constitutionnellement relever) du décideur administratif, qu'elle ait trait à la compétence ou au droit en général. […]. »[39]

[65] Madame, la juge Deschamps écrit :

« [158] Les règles régissant le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale ont besoin de plus que d'une simple réforme. Le droit, en ce domaine, doit être débarassé des grilles d'analyse et des débats inutiles. On peut simplifier ce domaine du droit en s'en remettant à la substance du travail qu'accomplit une cour de justice lorsqu'elle est appelée à réviser une décision, que ce soit lors d'un contrôle administratif ou d'un simple appel. Dans chaque cas, il faut d'abord déterminer si la question en litige est une question de droit, de fait ou mixte de fait et de droit. Cela fait, bien peu d'autres éléments doivent s'ajouter à l'analyse pour déterminer si la cour doit faire preuve de déférence à l'endroit de l'organisme administratif.

[…]

[160] Depuis une vingtaine d'années, on considère que le contrôle judiciaire de l'action administrative exige que l'on détermine au préalable le degré de déférence applicable, et ce, en fonction de quatre facteurs : 1) la nature de la question en cause, 2) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, 3) l'expertise du décideur administratif et 4) l'objet de la loi. La démarche préalable se révèle plus complexe que le règlement des questions de fond en litige. À mon sens, l'analyse peut être simplifiée si une plus grande importance est accordée aux questions que les parties demandent à la cour de trancher qu'à la nature du processus de révision lui-même. En s'attachant d'abord à « la nature de la question », pour reprendre l'expression désormais consacrée, on constatera que les quatre facteurs ne doivent pas être pris en compte dans tous les cas et que, souvent, le contrôle judiciaire de l'action administrative fait appel aux mêmes notions que le contrôle en appel d'une décision judiciaire.

[…]

[162] Par contre, dans le cas d'une question de droit, un examen plus approfondi est requis pour évaluer le niveau de déférence, et dans le contexte particulier de l'action administrative, le contrôle judiciaire peut différer de l'appel. Les cours supérieures sont certes mieux placées pour interpréter le droit, mais le législateur peut, au moyen d'une clause privative, limiter le contrôle judiciaire d'une décision administrative. Lorsqu'un organisme administratif est constitué pour interpréter et appliquer certaines règles juridiques,

[39] Id.

il acquiert une expertise particulière dans l'exercice de sa compétence et a une compréhension plus complète de ces règles. En présence d'une clause privative, l'on ne saurait mettre en doute la volonté du législateur de laisser à l'organisme le soin de trancher en dernier ressort, de sorte que la déférence s'impose habituellement.

[…]

[166] En résumé, dans le contexte juridictionnel, la décision sur une question de fait ou une question mixte de fait et de droit commande le même respect qu'il s'agisse du contrôle d'une décision administrative ou de l'appel d'une décision judiciaire. La décision sur une question de droit justifie aussi la déférence, à condition qu'elle porte sur l'interprétation de la loi habilitante et qu'il n'y ait pas de droit de révision. »[40]

[66] Tout est une question de l'interprétation donnée par le décideur administratif au mot occupant prévu à l'article 208 de la L.F.M. D'ailleurs, les plaidoiries des procureurs ont porté sur des critères à analyser pour définir le mot occupant, se basant tour à tour sur des décisions contradictoires rendues par le même Tribunal administratif dans différentes instances. Les arrêts de la Cour d'appel cités par les parties ne portent pas telles contradictions, le Tribunal y reviendra.

[67] Ainsi, la question en cause est liée à l'interprétation de textes de loi.

[68] S'agissant d'une question de droit au cœur de l'expertise du TAQ, le Tribunal pourrait, prenant en compte tous les facteurs, se montrer déférent et appliquer la norme de la décision raisonnable.

[69] Cependant, vu la controverse jurisprudentielle eu égard à l'interprétation d'un texte législatif, le Tribunal doit être aussi déférent pour les tenants d'une opinion que pour ceux du point de vue opposé.

[70] Le Tribunal est invité à interpréter un texte législatif : c'est une question de droit. Cette dernière ne porte pas sur un aspect technique ou pointu, sur une question d'évaluation foncière ou d'inscription au rôle, mais sur un point de droit ayant une importance à titre de précédent.

[71] On a cité au Tribunal pas moins qu'une vingtaine de décisions du Tribunal administratif concernant des cuisines ou cafétérias dans des institutions d'enseignement, gymnases, arénas ou autres immeubles d'utilité publique. Autant vont dans le sens d'une interprétation large du mot occupant que dans son interprétation restrictive : autant confirment l'inscription au rôle de ces parties d'immeubles servant à l'exploitation d'un commerce alimentaire et autant radient du rôle telles parties d'immeubles ou tels commerces.

[72] Il y a lieu que prenne fin cette saga. Il est nécessaire de clore cette controverse jurisprudentielle.

[73] Le Tribunal applique en conséquence la norme de la décision correcte.

E- ANALYSE

a) Les textes législatifs pertinents

[74] Les articles 1 et 208 de la Loi sur la fiscalité municipale[41] se lisent comme suit :

« 1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

[…]

"occupant" : une personne qui occupe un immeuble à un autre titre que celui de propriétaire ou, dans le cas d'un établissement d'entreprise, la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu;

[40 Id.
[41] Précitée, note 1.

208. Lorsqu'un immeuble non imposable en vertu du paragraphe 1° ou 1.1° de l'article 204 est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article ou qu'une société qui est mandataire de l'État, sauf si son propriétaire est la Société immobilière du Québec, les taxes foncières auxquelles cet immeuble serait assujetti sans cette exemption sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant, et sont payables par lui. [...]. »

b) La décision du TAQ

[75] Avant de résumer les positions respectives des parties, le décideur campe bien la situation :

« [4] La preuve est à l'effet que les requérantes opèrent la cafétéria du Collège, à titre de concessionnaires. Elles disposent à cette fin d'une cuisine pleinement équipée d'une superficie de 253,3 m2. D'après les contrats de service produits en preuve2, les requérantes exercent cette activité depuis le 1er juillet 1997.

[5] Les immeubles propriété du Collège sont exempts de toute taxe foncière en vertu du 13e paragraphe de l'article 204 de la Loi. Toutefois, l'article 208 de la même loi prévoit qu'un immeuble non imposable aux termes de cette disposition, qui est occupé par une personne non mentionnée à l'article 204, devient taxable. En outre, l'article 208 prévoit que, en pareil cas, l'immeuble est inscrit au rôle au nom de l'occupant, qui acquiert ainsi la responsabilité du paiement des redevances municipales. Il est de plus stipulé à l'article 2 qu'une disposition de la Loi qui vise un immeuble s'applique également à une partie d'immeuble. »

(Référence omise)

[76] En plus de faire la nomenclature des 19 décisions citées par les parties, le décideur réfère à neuf autres décisions pour arriver à la définition suivante :

« [14] Il ressort de cette jurisprudence que l'occupant d'un immeuble, au sens de la Loi, est vraiment la personne qui en détient généralement la possession soit cette personne qui y accède librement et qui en contrôle suffisamment l'utilisation pour jouir pleinement des satisfactions et des avantages qui peuvent en être tirés. »

[77] Après avoir énuméré les neuf critères (que l'on retrouve dans Couette[42]), le décideur pose les questions suivantes :

« [18] Les requérantes satisfont-elles aux critères indispensables établis par la jurisprudence ? Exercent-elles suffisamment de contrôle sur la cuisine dont elles disposent pour conclure qu'elles en détiennent la possession utile ? Accèdent-elles suffisamment de plein gré à cette cuisine pour inférer qu'elles en ont généralement la jouissance ? Voilà donc les questions auxquelles le Tribunal doit répondre. Dans l'affirmative, le nom des requérantes demeurera inscrit aux rôles; dans la négative, il sera radié. »

[78] Il écarte certaines des restrictions soulevées par les intimées :

« [21] Il est également à noter que certaines des restrictions avancées par les requérantes, au soutien de leur prétention, ne sont pas des contraintes à l'occupation de la cuisine, mais des conditions d'exercice de l'activité commerciale qui s'y pratique. Il s'agit des restrictions suivantes :

· aucune liberté dans le choix des menus;

· obligation de suivre une politique alimentaire prédéterminée

· interdiction de faire de la promotion

· obligation de faire approuver l'embauche des employés

· interdiction de modifier les lieux;

[42] Précitée, note 5.

[22] Le Tribunal est d'avis qu'il n'y ait pas lieu de tenir compte de ce genre de restrictions aux fins des présentes. »

[79] L'essentiel de la décision est assez succinct.

[80] Le décideur parle d'abord d'un accès libre en tout temps avec cette seule restriction qu'il est peu praticable l'été (période où, de toute façon, le Collège est fermé, comme toute maison d'enseignement); c'est le paragraphe 23 de la décision.

[81] Au paragraphe 24, il fait état que malgré cette liberté d'accès, les intimées ne peuvent pas exploiter en tout temps : c'est en effet une contrainte du contrat, lequel contrat est au service du Collège et de sa clientèle. Le Tribunal voit mal comment le décideur tient compte de cet aspect puisque c'est le propre de ce contrat de vouloir desservir une clientèle scolaire. D'où, que la cafétéria ne soit ouverte que les jours de classe et que de 8h 00 à 18h 15, c'est tout à fait normal. C'est contractuellement ce dont les parties ont convenu. Contrairement au décideur, le Tribunal ne voit pas là de contrainte. Si les intimées ont contracté dans le but de desservir la clientèle d'une maison d'enseignement, le but du contrat est pleinement rempli si elles peuvent et doivent ouvrir les jours où le Collège a lui-même une clientèle. En signant ce contrat, les intimées se sont astreintes à cette clientèle, c'est cette clientèle qu'elles cherchaient. Le Tribunal ne voit pas là de restriction.

[82] C'est d'ailleurs ce qu'exprime le décideur, mais en le dénombrant erronément parmi les restrictions ou désavantages :

« [26] La cuisine est donc au service exclusif du Collège; les requérantes ne peuvent pas l'utiliser comme bon leur semble. Elles ne peuvent même pas l'utiliser en dehors des heures régulières, pour servir des repas à une autre clientèle ou à préparer des plats à consommer ailleurs. Les contrats sont d'ailleurs très spécifiques à cet égard. »

[83] Le décideur semble de plus mettre au nombre des désavantages ou restrictions le fait que c'est le Collège qui, en vertu toujours du contrat, fournit vapeur, gaz, électricité, force motrice et autres services. Il présente cela comme un contrôle de la part du Collège. Nulle part la preuve révèle-t-elle qu'on ait empêché de quelque façon les intimées de pleinement jouir de ces services et fournitures auxquels le Collège s'est astreint dans le contrat. Ce n'est qu'une contre-partie prévue au contrat, tout à fait normale dans les circonstances. Cela ne peut s'appeler, comme le fait le décideur, « un contrôle ».

[84] Le décideur ne tient pas suffisamment compte du libre accès, en tout temps. Pourtant il considère sévèrement que le collège ait aussi le droit d'y pénétrer :

« [27] Cependant, il est prévu, à ces contrats, qu'elles puissent opérer les fins de semaine ou les journées pédagogiques, à l'occasion d'évènements spéciaux, si le Collège leur en donne l'autorisation, ce dernier étant d'ailleurs requis de leur offrir la possibilité de le faire, en priorité.

[28] Les requérantes ont toutefois l'usage exclusif de la cuisine et, tel que mentionné précédemment, elles y accèdent librement. Par contre, elles n'en contrôlent pas l'accès, car le Collège se réserve le droit d'y pénétrer en tout temps, à sa guise et à son plein gré. »

[85] Enfin, au paragraphe 29 de la décision, le décideur interprète ainsi le paragraphe 3.8 du contrat :

« [29] Le Collège se réserve en outre le droit d'imposer, aux requérantes et à leurs employés, tous les règlements qu'il juge bon d'adopter, sans exception. Le premier alinéa de l'article 3.8 des contrats32 ne comporte aucune ambiguïté et

indique bien que le Collège exerce un contrôle absolu sur l'utilisation de sa cuisine. »

(Référence omise)

[86] Or, le paragraphe 3.8 à ce sujet dit :

« 3.8 Le Concessionnaire doit s'engager à respecter et à faire respecter par tous ses employés et clients, en tout temps, tous les règlements que le Collège juge bon d'édicter.

[…]. »

[87] C'est de la mauvaise interprétation. C'est même de l'interprétation biaisée, aucunement fondée sur la preuve. Rien dans le témoignage de dame Prince ne parle de l'observance de ces règlements, de cas de restrictions indues eu égard à ces règlements. On peut tout au plus penser que, les intimées s'engageant comme concessionnaire dans une maison d'enseignement, leurs employés, comme les élèves d'ailleurs, doivent avoir un bon langage et une tenue vestimentaire correcte. Les intimées savent et savaient qu'elles allaient entreprendre et continuer un contrat dans une maison d'enseignement. Le paragraphe 3.8 n'a rien à voir avec le contrôle de la cuisine, le libre accès ou la possession des lieux concédés.

[88] Mis à part le fait que les employés doivent éviter le sacrage, être vêtus modestement et avoir de façon générale la conduite que l'on peut s'attendre d'une personne travaillant dans une maison d'enseignement, le Tribunal ne voit aucunement comment, à cause d'un règlement tout à fait normal dans telle situation, cela empêche l'un des attributs ou critères élaborés par la Cour d'appel.

[89] Au contraire, la preuve et le contrat démontrent clairement que les intimées ont et ont toujours eu le contrôle sur la cuisine et sur leurs employés, le libre accès aux lieux et la pleine possession.

[90] Le Tribunal n'a pas du tout la même lecture du contrat que le décideur.

[91] La conclusion du décideur est même déraisonnable quand il dit :

« [30] Il appert donc clairement des faits susmentionnés que le contrôle exercé par les requérantes, sur la cuisine du Collège, est minime sinon inexistant. Elles n'en détiennent donc pas la possession et ne peuvent, par conséquent, être des occupantes de cette cuisine, au sens de la Loi. »

(Soulignements du Tribunal)

[92] Parlant du contrôle, de dire qu'il est minime sinon inexistant, c'est non seulement déraisonnable, c'est contraire au contrat et à la preuve en général.

[93] De dire qu'elles ne détiennent pas la possession de la cuisine, c'est non seulement contraire à la preuve et déraisonnable, c'est faux.

c. Les critères selon la Cour d'appel

[94] Dans l'affaire Coinamatic, la Cour d'appel a clairement défini les critères et établi que, dans ce cas, la société Coinamatic avait placé des appareils chez un commerçant qui en avait le plein contrôle, s'occupait et des appareils et des lieux, Coinamatic n'y revenant que pour, à l'occasion, la réparation des appareils. Le juge Bernier résume ainsi :

« 3.- La preuve testimoniale est à l'effet qu'il s'agissait de machines automatiques à dispositif payant; elles furent installées à la demande du propriétaire de l'édifice, à l'endroit de son choix, pour l'usage des locataires et exploitées par le propriétaire. Les recettes recueillies dans les boîtes à argent dont seul le propriétaire avait la clé, appartenaient à ce dernier, l'intérêt pécuniaire de l'intimée se limitant au prix de la location des appareils, soit $22.50 par mois, et ce, que l'exploitation en fût rentable ou non. Une fois les

appareils installés et raccordés aux entrées d'eau, de gaz ou d'électricité fournies par le propriétaire de l'édifice, le rôle de l'intimée s'est limité à celui de voir à l'entretien des appareils loués lorsque requis par le propriétaire ou son préposé. » [43]

[95] Dans un tel cas, on comprend que c'est le propriétaire des lieux qui avait le plein contrôle et d'ailleurs le juge Bernier se dit tout à fait d'accord avec la conclusion du juge de la Cour provinciale :

" Pour être occupant d'un local et en avoir l'occupation, il faut en avoir le libre accès, le contrôle ainsi que la jouissance et la preuve a démontré que non seulement la compagnie appelante n'avait aucun accès audit local en question que sur réquisition du propriétaire de l'immeuble, mais que de plus c'est le propriétaire exclusivement qui en avait le contrôle et la jouissance. "[44]

[96] Le juge Bernier, à l'opinion duquel souscrivent les juges Turgeon et Monet, conclut :

« [...] je suis d'avis qu'il n'a pas été établi que l'intimée était occupante de facto des locaux où son équipement fut installé ni non plus que les contrats qu'elle a passés avec le propriétaire des immeubles concernés lui ont conféré un droit quelconque d'occupation de ces locaux; au contraire, conformément à ces contrats, tel que corroboré par la preuve, c'est le propriétaire de ces immeubles qui y exerce le commerce de buanderette à son unique profit, dans un local de son choix situé dans son immeuble, avec l'équipement loué de l'intimée. »[45]

[97] Ici, au contraire, les intimées ont un droit d'occupation des locaux; ce sont elles qui exercent, avec leurs propres employés, le commerce de cuisine ou traiteur, commerce dont elles tirent un profit.

[98] Dans l'affaire L'Assomption[46], l'appelante est l'une des intimées actuellement devant le Tribunal. Il s'agit également d'un contrat de concession dans une école, soit l'École Paul-Arsenau propriété de la Commission scolaire Des Affluents, école dans laquelle l'appelante Hubert utilisait la cafétéria et les cuisines de l'école.

[99] À l'arrêt de la Cour d'appel, on trouve un résumé de la décision du TAQ quant aux trois critères dans ce cas L'Assomption :

« [14] Au sujet du libre accès, le TAQ tient compte des faits suivants : (1) les heures d'ouverture de la cafétéria sont définies par la Commission scolaire conformément à l'article 4.07 du cahier des charges (pièce P-6); (2) les employés de l'appelante peuvent se rendre sur les lieux quand ils le veulent et sans permission; (3) la chef-gérante de l'appelante possède ses propres clés et contrôle le système d'alarme si nécessaire, ce qui lui permet d'avoir accès aux lieux en tout temps; (4) une deuxième entrée donne accès à la cafétéria à partir de l'extérieur du bâtiment et est à l'usage exclusif du personnel de l'appelante, et (5) l'appelante peut exercer d'autres activités dans le local après entente avec la Commission scolaire. Après considération de ces faits, le TAQ conclut que le critère du libre accès est respecté.

[15] Au sujet du contrôle, le TAQ retient du témoignage du directeur de l'école Paul-Arseneau que, bien que ce dernier possède les clés du local, « jamais il n'accède à ce local sans motifs urgents et, de plus, qu'aucune autre entreprise commerciale n'a accès au local de la cafétéria ». Le TAQ conclut que « ce n'est pas parce que le propriétaire a accès aux locaux en tout temps que le concessionnaire n'en possède pas moins le contrôle effectif ». Le deuxième critère établi par la Cour d'appel est donc satisfait.

[43] Précitée, note 4, p. 3.
[44] Id., p. 4.
[45] Id., p. 7.
[46] Précitée, note 3d).

[16] Au sujet de la jouissance, le TAQ tient compte du fait que le personnel de l'appelante possède un libre accès à la cafétéria en tout temps, et ce, même durant la période d'été. Il indique aussi que l'appelante peut, après entente avec la Commission scolaire, offrir des services alimentaires autres que les services réguliers, et ce, conformément à l'article 4.08 du cahier des charges. Il écrit :

" L'essence même des activités du concessionnaire ne se trouve pas dans la manière d'opérer sa concession, mais plutôt dans le résultat de ses opérations, soit la recherche du profit.

Selon le Tribunal, la requérante possède, en l'espèce, la pleine jouissance des lieux qui est une résultante du contrôle effectif et de la possession exclusive et continue par l'exploitant de la cafétéria, lequel étant le véritable usager des lieux, celui qui retire les avantage de cette occupation. Ce troisième critère est donc rencontré. ". »[47]

[100] Siégeant en appel de cette décision, le juge Bourduas de la Cour du Québec avait conclu que la notion d'occupation doit recevoir une interprétation restrictive[48].

[101] En révision judiciaire, le juge Crôteau indique que la Cour du Québec a erré en mentionnant devoir interpréter strictement. Il s'appuie sur la décision Hudson's Bay[49] rendue après la décision du juge Bourduas.

[102] Le juge Crôteau écrit :

« [102] Il en demeure de même pour un contrat d'occupation des lieux, librement consenti. Si la fin poursuivie par la Commission scolaire est que le concessionnaire serve des repas aux élèves et au personnel, ceci n'autorise pas la Cour du Québec à considérer le concessionnaire comme non occupant. Cette approche restrictive vide de tout sens l'article 208 de la L.F.M.

[103] Elle exclut la mention au contrat, art. 3.04, que la mise en cause a un droit exclusif à l'usage de la cuisine et de la cafétéria et qu'elle pouvait les utiliser à d'autres fins que servir les élèves et le personnel avec le consentement de la Commission scolaire (art. 3.00). »[50]

[103] On retrouve des clauses semblables au contrat entre le Collège St-Maurice et les intimées :

« 3.1 Locaux mis à la disposition du Concessionnaire

Le Collège devra s'engager à mettre à la disposition du Concessionnaire les locaux prévus pour la préparation des repas (cuisine).

[…]

11.1 Exclusivité

Le Collège réserve l'exclusivité de l'utilisation de la cuisine au Concessionnaire.

11.2 Afin de conserver la tradition, les élèves du cinquième secondaire pourront vendre à l'intérieur du collège des produits alimentaires. Toutefois, le prix et la variété des produits offerts seront soumis à un protocole d'entente entre le Collège et le Concessionnaire.

11.3 Sous réserve de l'article 11.2, le Concessionnaire conserve l'exclusivité de ses services à l'intérieur du collège. »

[104] Dans l'affaire Hudson's Bay, le juge Rochette, à l'opinion duquel souscrivent le juge en chef Robert et le juge Dussault, écrit :

« [20] L'occupant est ainsi défini à l'article 1 LFM:

"occupant": une personne qui occupe un immeuble à un autre titre que celui de propriétaire ou, dans le cas d'un établissement d'entreprise, la

[47] Précitée, note 3d).
[48] Précitée, note 3b).
[49] Précitée, note 8.
[50] Précitée, note 3c).

personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu;

[21] Force est de constater que le législateur utilise une terminologie qui, en retenant le critère fort large de l'occupation d'un immeuble, déborde le cadre étroit de la relation juridique propriétaire/locataire et pourrait même viser, sans une mise en contexte, des personnes auxquelles le législateur n'a certes pas entendu conférer un droit d'accès aux documents ayant servi à confectionner le rôle d'évaluation foncière.

[…]

[23] Rappelons que dès 1971, année de l'adoption de la Loi sur l'évaluation foncière, (L.Q. 1971, c. 50), le terme occupant est défini à la loi (art. 1 f)) comme la personne qui occupe un immeuble à titre autre que celui de propriétaire.

[24] La même définition est reprise en 1979, lors de l'entrée en vigueur de la LFM, qui utilise maintenant le mot occupant dans plus de 30 articles, entre autres à l'article 79. Le législateur entendait que cette définition à large portée reçoive application, à moins que le contexte n'indique un sens différent (art. 1).

[…]

[35] La définition du terme occupant retenue à la LFM est large et requiert d'être précisée par une interprétation logique et contextuelle mais cela ne justifie certes pas, comme le propose Québec, d'en exclure le locataire.

[36] Enfin, il ne faut pas s'étonner que le législateur, dans une loi sur la fiscalité municipale, ait utilisé des termes qui facilitent son application et n'exige pas de l'autorité responsable de l'évaluation et de la taxation des immeubles qu'elle fasse la preuve de la nature des relations juridiques diverses susceptibles d'exister en matière d'occupation d'un immeuble. Vu sous cet angle, le terme occupant est particulièrement bien choisi.

[…]

[40] La définition énoncée à l'article 1 LFM peut, il est vrai, être mise de côté lorsque le contexte indique un sens différent. Il doit cependant être clair que le législateur en a décidé ainsi.

[41] En l'espèce, rien n'indique qu'à l'article 79 LFM, le terme occupant doive recevoir une portée autre que celle précisée à l'article 1, encore moins que l'occupant au sens de l'article 208 soit le seul qui puisse être considéré dans le cadre de l'article 79.

[…]

[45] À mon avis, l'article 208 LFM ne précise ni ne limite le cadre dans lequel doit être compris le mot occupant à l'article 79. »[51]

[105] C'est ce que reprend le juge Morin de la Cour d'appel dans l'arrêt L'Assomption, parlant de l'arrêt Hudson's Bay :

« [98] Même si cet arrêt portait sur l'interprétation du mot occupant à l'article 79 de la Loi, rien ne permet de conclure que cette interprétation ne s'appliquait pas à l'égard du même mot utilisé à l'article 208. Au contraire, le contexte invite à retenir ici l'interprétation large du mot occupant, tel qu'il est défini à l'article 1 de la Loi.

[99] Cette décision ayant été rendue après le jugement de la Cour du Québec en l'espèce, celle-ci ne pouvait en tenir compte. Le juge Bourduas a néanmoins erré en concluant que cette notion devait être interprétée de façon restrictive. Il s'agit là d'une erreur de droit justifiant une intervention de la Cour supérieure.

[100] Cette dernière était bien fondée, en effet, selon les principes énoncés dans l'arrêt Dr Q c.

[51] Précitée, note 8.

College of Physicians and Surgeons of British Colombia,[48] de rétablir la décision du TAQ, étant donné que cette décision s'inscrivait dans le cadre de l'interprétation correcte à donner à la notion d'occupation et qu'elle était une décision raisonnable quant à l'application de cette notion aux faits de l'espèce. »[52]

(Référence omise)

[106] Puisque le présent cas et le cas L'Assomption sont des cas semblables, voire similaires, est-il besoin d'aller plus loin ?

[107] C'est l'interprétation large qu'il faut donner au mot occupant, ce n'est pas celle que le décideur du TAQ lui a donnée en tenant compte indûment de restrictions qui sont :

- des clauses d'un contrat librement consenti restreignant les types de menus, les jours et les heures d'ouverture, le tout en fonction d'une clientèle précise et connue des cocontractants;

- des restrictions tout à fait normales et convenantes dans un lieu d'enseignement.

[108] En tenant surtout compte de ces restrictions et non pas des avantages, comme le libre accès et l'usage exclusif dans un but lucratif (que le décideur a pourtant constaté – paragraphes 23, 24, 27, 28 de sa décision), le décideur ne suit pas un raisonnement logique. En suivant ses propres constatations de faits, c'est par l'affirmative que le décideur du TAQ eût dû répondre aux trois questions qu'il pose lui-même au paragraphe 18 de sa décision.

[109] D'où la décision non seulement n'est-elle pas correcte, conforme à l'interprétation large et aux critères consacrés par la Cour d'appel, mais également déraisonnable.

[110] PAR CES MOFITS, LE TRIBUNAL :

ACCUEILLE l'appel de la Ville de Saint-Hyacinthe et de l'intervenant Procureur général (ministre des Affaires municipales et de la Métropole);

CASSE et ANNULE la décision du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières, datée du 22 janvier 2002;

REJETTE les requêtes déposées par Services alimentaires C.V.C. inc. et Hubert Universel inc. contre la Ville de Saint-Hyacinthe;

MAINTIENT les noms des intimées comme occupantes de l'unité d'évaluation 4754-96-4708;

Sans frais.

CLAUDE H. CHICOINE, J.C.Q.

Me Michel Hébert

Procureur des INTIMÉES

Me Jean-Pierre Boileau

Brodeur Boileau Arpin

Procureur de l'APPELANTE (Ville de Saint-Hyacinthe)

Me Denise Robillard

Bernard Roy et Associés

Procureure de l'INTERVENANT (Ministre des Affaires municipales et de la Métropole)

Date d'audience :

18 mars 2008

TAQ

SAI-Q-060399-0002, SAI-Q-075179-0105, SAI-Q-076567-0106

et SAI-Q-076569-0106

Décision rendue le 22 janvier 2002

[52] Précitée, note 3d).

AU COEUR DU QUARTIER INTERNATIONAL DE MONTRÉAL, PLACE VICTORIA

DROIT DU TRAVAIL - DROIT MUNICIPAL

Dufresne Hébert Comeau

Avocats

800 Place Victoria, bureau 4500, case postale 391, Montréal (Québec) H4Z 1J2
Téléphone : (514) 331-5010 ; télécopieur : (514) 331-0514
info@dufresnehebert.ca ; www.dufresnehebert.ca

Joli-Cœur, Lacasse
Geoffrion, Jetté, St-Pierre
AVOCATS

Un monde de compétences

PLG
Pannone Law Group

QUÉBEC : 418 681-7007 **TROIS-RIVIÈRES** : 819 379-4331 **MONTRÉAL** :514 871-2800

jolicoeurlacasse.com

Me Patrice Brunet
Me Luc Lamarre

BRUNET, LAMARRE
AVOCATS

513 est, boul. Saint-Joseph
Montréal, Qc H2J 1K1
Tél.: (514) 499-1722

Thérien Dansereau Courcelles & associés, inc.
Évaluateurs agréés

2233, rue Sherbrooke Est
Suite 100, Montréal (Québec)
H2K 1E2
Tél.: (514) 522-2233
Téléc.: (514) 522-2209
Courriel: tdc@tdc.qc.ca

Conseillers en évaluation municipale

Offrez de MEILLEURS SERVICES à vos CITOYENS

PG MegaEval MC

Solution avancée en gestion de l'évaluation foncière

- Gestion et tenue à jour du rôle
- Dépôt de rôle
- Concept "ESP"
- Maintien du fichier permanent
- Gestion des méthodes d'évaluation
- Lien bidirectionnel avec la gestion des permis

Un premier pas vers *AccèsCité*

- Rôle d'évaluation en ligne
- Matrice graphique en ligne

Microsoft GOLD CERTIFIED Partner

PG GOVERN

www.pggovern.com