LE FAISCEAU

ASSOCIATION DES ÉVALUATEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC

ÉTÉ 2008 • VOL. 36 N° 1

Conseil d'Administration 2008-2009

Les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal

Bonnes Vacances!

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
Québec 418.654.9622
Montréal 514.955.5556

LE FAISCEAU
Express
www.aemq.qc.ca
TÉL. FAX: (450) 622-0434

Les Estimateurs professionnels
Leroux, Beaudry, Picard et associés inc.
évaluateurs agréés
SIÈGE 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
Becancour
Vaudreuil-Dorion
Mascouche
Saint-Hyacinthe
Saint-Jean-sur-Richelieu
Sainte-Julienne

SOMMAIRE

ÉTÉ 2008
VOL. 36 N° 1

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
aceballos@ns.sympatico.ca

EN COUVERTURE
Public Garden
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.

8 **44e CONGRÈS DE L'AÉMQ EN BREF :**
Louis Roy É.A., président sortant de l'AÉMQ et Robert Valin É.A., président de ce congrès.

9 **LE 44e CONGRÈS EN PHOTOS**

11 **LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE DANS LE SECTEUR MUNICIPAL**
par Me Jean Rochette avec la collaboration de Me Patrice Gladu de la firme d'avocats Dunton Rainville

26 **AVIS DE DÉCÈS**

27 **LE TÉMOIGNAGE DE L'OFFICIER MUNICIPAL AU TRIBUNAL**
par Me Jean-Pierre St-Amour

32 **REMERCIEMENTS À NOS COMMANDITAIRES ET À NOS EXPOSANTS**

33 **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC :**
Le Crystal de la montagne S.E.C. c Ville de Montréal

56 **NOUVEAU CONSEIL D'ADMINISTRATION 2008-2009**

57 **COMITÉS 2008-2009 DE L.AÉMQ**

Mot du président

Chers collègues,

Tout d'abord, j'aimerais profiter de l'occasion de mon premier mot comme président pour remercier mon prédécesseur, monsieur Louis Roy, qui a occupé cette fonction depuis le printemps 2004 ainsi que les membres du Conseil d'administration pour leur confiance.

Je serai secondé au Conseil d'administration par le vice-président, monsieur Régis Savard et de monsieur Gaétano Rondelli comme secrétaire trésorier. Nous avons de plus accueilli au Conseil d'administration, messieurs Patrice Bellavance, Jean-Pierre Cadrin et Louis Garant.

Actuellement, nous vivons une certaine paix sociale comme évaluateur, peu de politique et de programmes fiscaux ont été mis en place depuis quelques années. Il reste que certains chantiers sont en cours et celui qui est le plus avancé au niveau administratif est celui de la modernisation de la règlementation. Les amendements législatifs seront présentés possiblement au cours de l'année 2009.

L'Association des évaluateurs municipaux participe activement au comité réviseur, avec la présence de trois membres du Comité d'administration des développements, sur la modernisation des dossiers d'évaluation municipale et s'assure que l'application des différentes propositions permettra une amélioration de notre pratique en évaluation municipale.

De plus, comme Association, nous devrons être attentifs aux différents programmes proposés par des groupes de pression pour palier aux différentes problématiques fiscales provenant de la croissance du marché immobilier depuis 2002.

En terminant, je suis heureux de vous faire part de la participation massive à notre 44e congrès annuel à Gatineau les 30 et 31 mai derniers. Plus de 165 participants ont assisté aux différentes conférences qui avaient comme thème « l'évaluation municipale : un monde en évolution ».

Pierre Huot, É.A.

J'ai lu pour vous

Les rapports Bouchard-Taylor, Castonguay, Montmarquette, Pronovost .

par Normand Godbout É.A.

J'écoutais l'autre jour, distraitement, une ligne ouverte à l'une des chaînes nationales de la radio. Il y était question de rapports. Les auditeurs s'exprimaient, librement, spontanément :

- « C'ti un rapport qui vaut la peine? »

- « C'ti ben le rapport qu'on attendait? »

- « C'ti ça un rapport? »

- « S'tie de rapport de ✝✝💣💣🕯✂✂ ! »

« Oh là, là ! » que je me suis dit, tout à coup ! « Il y a de l'émoi dans l'air ! » et j'ai prêté attention à l'objet de l'émission. Il y était question des rapports commandés par le gouvernement du Québec à des groupes d'experts et de leurs dépôts publics en cascade à grands coups de clameur médiatique.

La question de l'animateur était toute simple : « que pensez-vous des nombreux rapports qui ont récemment été déposés auprès du gouvernement du Québec? » Un intervenant de la haute sphère de l'académie universitaire avait été invité à ouvrir le débat radiophonique. Pour lui il s'agissait là d'une occasion unique offerte à l'historiographie étatique de prendre une macro-photographie de la situation immédiate du Québec. « Ouf ! » que je me suis dit, « ça vole haut ! » Un autre intervenant coanimait l'ouverture de l'émission. De l'aile parlementaire au pouvoir, celui-là semblait s'embrouiller dans ses propres mots lorsqu'il s'énonçait : « ç'est une démarche open-house de consultation populaire dont l'ombre transparente rejaillira sur tout le monde… » « Ok ! ok! » que je me disais « ça va faire ! » … mais j'ai continué d'écouter. De toute façon mon idée était faite sur ce sujet : ce processus d'enquêtes et de comptes rendus en kyrielle m'apparaisait une habile manière de gouverner en donnant l'impression au peuple qu'on s'occupe de lui mais sans s'engager et surtout sans rien concrétiser. « Tout de même », que je me suis dit, « pourquoi ne pas jeter un coup d'œil à quelques-uns de ces rapports, … avec un œil d'évaluateur municipal? »

Le premier rapport qui m'est tombé sous la main a été Fonder l'avenir : *le temps de la conciliation*[1] de Gérard Bouchard et Charles Taylor. C'est un rapport chargé d'émotions, de sentiments, de subjectivités. C'est un rapport sur les archaïsmes du XXIe siècle. Le thème central est celui de la confrontation entre une vision politico-laïque de la société en mouvance du Québec et le fétichisme culturel des chevronnées théocraties universelles. J'aurais aimé que les membres du comité s'interrogent sur la participation fiscale des organismes déistes aux activités municipales. Mais ils n'ont pas cru bon de s'y attarder. Le comité aurait pu, par exemple, comparer les exemptions de la taxe foncière des immeubles des organismes religieux à la pleine imposition de ceux des sectes. Il aurait pu étudier le traitement différent des immeubles de l'Église catholique *(LFM 204 12°)*, où les presbytères appartiennent toujours à des fabriques, à ceux des autres Églises légalement constituées *(LFM 231.1)* dont, souvent, les presbytères sont les propriétés privées de leurs officiants. Mais le rapport n'aborde pas ce sujet.

Le second rapport que j'ai cherché est le rapport Castonguay intitulé : *En avoir pour notre argent*[2]. Mais je ne l'ai pas trouvé ou plutôt je n'ai pas pu identifier sur quelle tablette de la bibliothèque de l'Assemblée nationale il avait été remisé à perpétuité, le jour même de sa parution.

Le troisième rapport qui m'est venu à l'esprit a été le rapport Montmarquette : *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*[3]. Ce rapport s'intéresse principalement aux modes de financement de l'enseignement universitaire, de l'électricité, des autoroutes et des centres de garde de la petite enfance. Tous ces domaines relèvent du gouvernement du Québec. La tarification des services au coût réel y semble la panacée (pourtant, il ne perçoit pas que si Hydro Québec se voyait soulagée de son mandat de réaliser des profits substantiels au bénéfice de son actionnaire unique, le gouvernement, et se contentait de facturer l'électricité au coût réel, les prix de l'électricité baisseraient proportionnellement). Le rapport se penche aussi sur le financement des services d'eau potable qui, eux, sont du ressort des municipalités locales. Là, les auteurs dérapent complètement en recommandant l'installation de compteurs d'eau à la grandeur de la province, compteurs qui seraient soumis à une réglementation gouvernementale contrôlée par une nouvelle institution : la Régie de l'eau. Subrepticement, cette recommandation propose l'éviction des municipalités de cet important champ de gestion !

Le quatrième rapport à attirer mon attention a été le *Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*[4] , présidé par Jean Pronovost, un acteur bien connu et, à mon avis, apprécié de l'univers municipal. Ce rapport est, de tous les rapports que j'ai lus, le plus intéressant pour un évaluateur municipal car il scrute en profondeur l'utilisation optimale des terres agricoles du territoire du Québec. Toute sa démarche est axée sur la commercialisation des fruits de la terre, laquelle passe par leur diversification et leur transformation en produits alimentaires, puis par leur mise en marché. Il n'y

est jamais question de la valeur marchande des fermes sinon pour décrier l'impact négatif des prix élevés sur les transferts intergénérationnels du patrimoine familial. Toutefois, il y est sous-entendu, tout au long de son texte, qu'une utilisation optimisée de la production de la terre ne peut que se capitaliser en une valeur accrue de son sol. Deux recommandations m'ont semblé fort appropriées. D'abord, le rapport propose de confier la gestion des paiements gouvernementaux de la taxe foncière des exploitations agricoles enregistrées au ministère du Revenu (lequel, souvenons-nous, administre déjà les remboursements des petits producteurs forestiers) plutôt qu'au MAPAQ comme c'est le cas actuellement. Puis, le rapport critique la pratique de la Commission de protection du territoire agricole d'étudier les demandes de dézonage au cas par cas, sans aucune vue d'ensemble, et il propose que ces demandes de dérogation soient désormais considérées globalement par les MRC et les Communautés métropolitaines lors des révisions périodiques de leurs schémas d'aménagement régional.

Je terminais à peine la lecture de ces rapports récemment remis au gouvernement du Québec lorsque la Fédération canadienne des municipalités a publicisé son propre rapport[5] sur les travers de l'impôt foncier. Je ne l'ai pas parcouru au complet, celui-là, mais voici en quels termes la Fédération affiche sa publicité : *[l]es municipalités canadiennes dépendent des impôts fonciers et, pourtant, une nouvelle étude montre que cet outil fiscal est plus dommageable, en ce qui concerne la perte d'emplois, que la taxe de vente et l'impôt sur le revenu fédéraux.*

La FCM croit que, pour protéger les emplois des Canadiens, le gouvernement fédéral doit diminuer la pression sur les impôts fonciers en contribuant davantage de ses revenus de taxe de vente et d'impôt sur le revenu pour payer les routes, les ponts, les réseaux d'aqueduc et d'égouts et les autres services publics.

Cette constatation renforce l'argument de la FCM, qui soutient depuis longtemps que les gouvernements municipaux ont besoin de sources de revenu qui croissent avec l'économie pour réduire leur dépendance à l'égard des impôts fonciers.

Comme vous pouvez le constater ce ne sont pas les rapports qui manquent, ces temps-ci ! Il n'y en a jamais tant eu ! Et pourtant je m'interroge. Je m'interroge sur leur impact; ou plutôt je ne m'interroge pas mais je répète, à voix basse, les quatre questions que les auditeurs énuméraient à la tribune téléphonique de mon poste de radio. Je les répète comme un mantra jusqu'à ce que l'inspiration me vienne et que je comprenne de ces rapports leur inutilité patente. Quelles patentes !

À bon entendeur, salut!

1. www.accommodements.qc.ca
2. www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/index.asp
3. www.gttsp.gouv.qc.ca/Rapport
4. www.caaaq.gouv.qc.ca/documentation/rapportfinal
5. www.fcm.ca/francais/View

Tous ces sites ont été lus le 9 juin 2008.

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

44e Congrès de l'AÉMQ en Bref :

Par: Louis Roy É.A., président sortant de l'AÉMQ et Robert Valin É.A., président de ce congrès.

RÉSUMÉ DU CONGRÈS 2008 À GATINEAU

Vendredi, le 30 mai 2008

Ouverture du congrès

- Afin de poursuivre la tradition, le congrès a été ouvert par notre président, M. Pierre Huot, s'ensuivit le président du congrès, M. Robert Valin qui nous livré, entre autre, les consignes et finalement, Monsieur le maire de Gatineau, M. Marc Bureau a souhaité la bienvenue à tous les participants.
- Afin que tous les congressistes soient convaincus que le congrès se tenait bel et bien à Gatineau, nous avons reçu M. Daniel Richer, conteur et animateur qui a su instruire l'assemblée sur différentes situations qui se sont produites en Outaouais.

Conférences

- Le premier conférencier a été Me Patrice Ricard de la firme d'avocats Dufresne, Hébert, Comeau. Ce dernier nous a entretenu sur les différences qui existent entre l'évaluation pour des fins fiscales et celles produites pour des fins d'expropriation. Ce sujet était intéressant puisqu'il mettait en perspective le point de vue de l'évaluateur en rapport avec le but de l'évaluation.
- Me Jean Rochette de la firme d'avocats Dunton Rainville est venu partager avec nous son expérience de la création d'une société d'économie mixte dans le secteur municipal à la MRC d'Arthabaska. Il était évident que lorsque le milieu se prend en main et met sur pied un PPP en matière d'environnement, il est possible de faire des choses très intéressantes pour la collectivité.
- En début d'après-midi, M. Jules Mercier, É.A. de la firme d'évaluation AEC Québec inc. nous a entretenu sur les avantages et les désavantages des trois méthodes d'évaluation dans le champ de pratique de l'évaluation municipale. Encore une fois, il s'agissait d'un thème qui préoccupe quotidiennement tous les praticiens et qui a laissé place à des échanges par la suite.
- Après avoir dû annuler une conférence, celle-ci a été remplacée par une autre qui était prévue en fin de journée le 31 mai. Ainsi, MM. Pierre Huot de la Ville de Québec et Robin Hémond du MAMR nous ont informé sur ce qui se passe ailleurs au Canada quant aux impôts fonciers suite aux différentes tractations du milieu municipal québécois qui presse le

gouvernement à adopter des mesures pour réguler la perception des taxes au Québec qui croissent de façon disparate selon les différents secteurs et où certains contribuables ne peuvent rencontrer leurs obligations.

- Pour clore cette journée bien remplie, nous avons accueilli la présidente et le vice-président du Tribunal administratif du Québec, Me Hélène de Kovachich et Me Guy Gagnon qui nous ont entretenus sur la nouvelle approche de conciliation judiciaire que le tribunal désire mettre en place. Vous vous souviendrez que ce sujet nous avait été livré lors de notre souper-causerie de janvier dernier à Québec, cependant la direction du TAQ était à présent en mesure de nous soumettre des exemples de réussite en conciliation.

Samedi, le 31 mai 2008

Conférences

- Le premier conférencier de la deuxième journée a été Me Sylvain Bélair de la firme d'avocats Bélanger Sauvé qui nous a livré une prestation intéressante sur les principaux enjeux en matière d'évaluation industrielle et l'évolution de la jurisprudence sur cette matière. Sa présentation démontre clairement que la jurisprudence n'est pas très constante sur ce sujet et que les conclusions tirées par les divers tribunaux varient cas par cas selon la preuve présentée.

- La conférence suivante a continuée sur le thème de l'évaluation industrielle mais en traitant plus particulièrement de la désuétude économique. Nos deux conférenciers, soit Messieurs Richard Chabot de la firme Evimbec Ltée et Pierre Emmanuel Paradis du Groupe D'Analyse nous ont éclairés sur les particularités de ce sujet. A retenir que c'est à l'Évaluateur Agréé de prendre les décisions finales dans un dossier d'une telle expertise mais qu'il doit s'entourer d'experts en la matière quand le sujet dépasse son champ de compétence.

- Avant le repas du dîner d'un avant-midi chargé, Monsieur André Morin de Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada nous a entretenu sur un sujet nouveau en évaluation municipale soit la composante « verte » dans l'évaluation d'un bien. Il nous a convaincus que nous devons tenir compte de cet élément dans nos évaluations en nous démontrant que le « vert » est en demande et que cela se reflétera sur nos valeurs.

- L'expérience de la Ville de Québec en expertise de masse nous a été présentée par MM. Éric Racine et Martin Boucher du service d'évaluation de la ville de Québec. Ils ont bien expliqué l'évolution qu'a eu ce type de logiciel dans leur service et comment cela est un outil de travail pratique et convivial pour supporter les activités d'un service d'évaluation.

- Finalement, pour la dernière conférence de notre congrès 2008, Mme Sonya Auclair de la ville de Trois-Rivières et M. Richard Gagné de la ville de Sherbrooke nous ont habilement expliqué comment ils ont pu intégrer l'inspection informatisée dans les divers processus de leurs principales activités de travail. On entendra sûrement beaucoup parler de ces nouvelles façons de travailler dans un proche avenir.

Banquet de clôture

- Après les remerciements habituels par le président du congrès M. Robert Valin, M. Pierre Huot , président de notre association à tenu à remercier spécialement M. Louis Roy pour son travail colossal fait au cours de ses quatres années à la présidence de l'association. Un mot aussi pour Alain Roy qui quitte le conseil pour une retraite bien méritée.

- En dernier lieu, M. Louis Garant, président du congrès 2009, est venu nous inviter au 45 ième congrès de notre associatiion qui aura lieu au Château Laurier de Québec l'an prochain.

Le 44e Congrès en photos

Congrès de l'association des évaluateurs municipaux du Québec

Gatineau, mai 2008

Les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal

par Me Jean Rochette avec la collaboration de Me Patrice Gladu
de la firme d'avocats Dunton Rainville

Introduction

Lors du Congrès de l'AEMQ de mai 2005 à Lac-Delage, plusieurs conférences ont été prononcées sur les partenariats public-privé (PPP) qui venaient alors de faire l'objet d'une nouvelle loi sanctionnée le 17 décembre 2004, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec,* L.R.Q., c. A-7.002.

Quoique constituant une forme de PPP, les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal ont toutefois été passées sous silence.

Entre-temps, de février 2004 à décembre 2006, nous avons agi comme conseillers juridiques auprès de la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska et de Gaudreau Environnement inc., entreprise de Victoriaville reconnue dans la gestion des matières résiduelles, pour leur projet de société d'économie mixte dans ce domaine. D'abord, pour l'obtention d'une loi privée conférant le pouvoir nécessaire à cette municipalité régionale de comté, devenue la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska,* L.Q. 2004, c. 47. Ensuite pour la mise en œuvre cette loi par la création et la mise en opération de la société d'économie mixte qu'est devenue la Société de développement durable d'Arthabaska inc.

Nous avons donc voulu compléter l'information sur un sujet toujours d'actualité et vous faire profiter de notre expérience vécue dans un réel projet de société d'économie mixte. Par contre, vous comprendrez que nous ne dévoilions pas ce qui est demeuré confidentiel pour ne pas nuire à la compétitivité du partenaire privé et à celle de la société d'économie mixte qui, en définitive, exerce ses activités en compétition avec les autres entreprises dans la gestion des matières résiduelles.

La relation avec les PPP

Certes, la société d'économie mixte constitue une forme de PPP. L'article 6 de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* sur la définition des contrats de partenariat public-privé pourrait d'ailleurs être interprété comme l'incluant. Le premier alinéa de cet article se lit en effet comme suit :

> « Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.».

Par contre, cette loi ne régit en rien la constitution d'une société d'économie mixte dans le secteur municipal. Elle a pour objet l'institution de l'Agence dont la mission et les fonctions n'obligent aucunement les municipalités.

Selon l'article 4, l'Agence a pour mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et l'amélioration de la qualité des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé.

L'article 5 ajoute, au paragraphe 4, que l'une des fonctions de l'Agence est notamment de fournir aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de leurs projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics.

De plus, à l'article 8, la règle générale est qu'un organisme public a le droit et non l'obligation de recourir aux services de l'Agence afin d'établir un PPP. En effet, le premier alinéa de cet article prévoit qu'un organisme public peut recourir aux services de conseil et d'expertise de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, pour le processus de sélection de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion des ses contrats de partenariats public-privé. À noter que l'alinéa précise que ces services ne sont rendus que si, selon l'Agence, la nature et l'importance du projet le justifient. À noter aussi que ces services peuvent faire l'objet d'une tarification décrétée par l'Agence en vertu de l'article 42. L'exception à la règle générale contenue au deuxième alinéa de l'article 8 ne vise, parmi les organismes publics, que les ministères. Cette exception est qu'un ministère a au contraire l'obligation de recourir aux services de l'Agence dans certains cas. Ce deuxième alinéa stipule particulièrement qu'un ministère doit recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement [1].

De plus, en pratique, les services de l'Agence n'ont jusqu'à maintenant été retenus qu'à l'égard d'infrastructures publiques, en l'occurrence les projets de l'Autoroute 25, de l'Autoroute 30, de sept haltes routières, d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée (C.H.S.L.D.) en Montérégie, du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), d'une nouvelle salle de concert à Montréal (OSM) et de la rénovation et de

1) Décret 65-2006 concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, 14 février 2006, G.O.Q. 2006, II, 1285.

l'agrandissement des palais de justice de Salaberry-de-Valleyfield et de Rimouski. [2]

Enfin, non seulement la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* ne régit en rien la constitution d'une société d'économie mixte dans le secteur municipal, mais aussi, paradoxalement, une telle société a été incluse dans l'énumération des organismes publics énumérés à son article 7 pour son application. Nous référons ici au paragraphe 9 de ce dernier article qui vise un organisme municipal au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels,* L.R.Q., c. A-2.1. Or, un organisme municipal au sens de cette dernière loi inclut, en vertu du paragraphe 3 du premier alinéa de son article 5, une société d'économie mixte. Autrement dit, à titre d'organisme public, une société d'économie mixte serait susceptible de convenir d'un contrat de partenariat public-privé alors qu'elle est elle-même une forme de PPP et, comme nous le verrons, alors que les sociétés d'économie mixte du secteur municipal constituées par les lois privées telle la Société de développement durable d'Arthabaska inc., sont des compagnies de la partie IA de la Loi sur les compagnies, L.R.Q., c. C-38, réputées être des personnes morales de droit privé. Il y a là une incohérence qui mériterait d'être corrigée.

Ce qui amène à vous présenter un historique des sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal au Québec.

L'historique

Au Québec, les premières lois prévoyant la constitution de sociétés d'économie mixte ont été trois lois adoptées par l'Assemblée nationale en 1994 et une quatrième en 1995. Ces quatre lois ont été les suivantes :

- *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu,* L.Q. 1994, c. 69;
- *Loi concernant la Ville de Laval,* L.Q., 1994, c. 56;
- *Loi concernant la Ville de Saint-Romuald,* L.Q., 1994, c. 61;
- *Loi concernant le Village et la Paroisse de Saint-Anselme,* L.Q. 1995, c. 84.

La *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu et la Loi concernant la Ville de Laval* habilitaient ces municipalités à fonder une compagnie en matière de gestion des déchets selon le terme alors utilisé. Seule la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu a exercé son pouvoir et a fondé avec son partenaire privé, Compo-Sortium inc., une compagnie au nom de Compo-Haut-Richelieu inc., laquelle est toujours active. La Ville de Laval n'a tout simplement pas donné suite à son intention.

De leur côté, la *Loi concernant la Ville de Saint-Romuald* et la *Loi concernant le Village et la Paroisse de Saint-Anselme* ont autorisé ces autres municipalités à fonder une compagnie en matière d'acquisition, de mise en valeur, de gestion et d'aliénation d'immeuble à des fins industrielles, autrement dit en matière d'établissement de parcs industriels. La Ville de Saint-Romuald n'a pas donné suite à son projet car après l'adoption de la loi privée, son partenaire privé a voulu que la société d'économie mixte soit constituée sous la forme d'une société en commandite plutôt que sous celle d'une compagnie, ce que cette loi privée ne prévoyait pas. Cependant, la Ville et la Paroisse de Saint-Anselme, regroupées depuis sous le nom de Municipalité de Saint-Anselme[3] , ont fondé avec

2) Rapport d'activités 2006-2007 de l'Agence de partenariat public-privé du Québec.

3) Décret 1659-97 concernent le regroupement du Village de Saint-Anselme et la Paroisse de Saint-Anselme, 17 décembre 1997, G.O.Q. 1998, II, 21.

leurs partenaires privés, l'Association coopérative centre industriel régional Dorchester (ACCIRD) et la Caisse populaire Desjardins des Rivières Boyer et Etchemin, la Société de développement industriel de Saint-Anselme inc. qui a effectivement établi le parc industriel projeté.

Ces quatre lois privées ont misé sur le principe que les sociétés d'économie mixte sont des personnes morales de droit privé, assurant ainsi la souplesse requise pour que le partenaire privé, malgré son statut d'actionnaire minoritaire, soit néanmoins intéressé à investir ses capitaux et son savoir-faire avec le secteur public.

En effet, la société d'économie mixte doit être conçue comme une compagnie privée et non comme une institution publique rigidement monitorée. Certes, la participation publique requiert une certaine protection. Toutefois, il faut absolument éviter les mesures excessives qui privent la société d'économie mixte de cette souplesse. Une société d'économie mixte est donc fondamentalement une compagnie de la partie IA de la *Loi sur les compagnies,* à la seule différence qu'une municipalité en détient des actions.

Cependant, en 1997, l'Assemblée nationale a préféré adopter une loi pour encadrer la création des futures sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal. C'est la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, L.R.Q., c. S-25.01.

Cette loi complexe qui compte une soixantaine d'articles et qui est toujours en vigueur, s'éloigne passablement des quatre lois privées antérieures. À toute fin utile, elle fait des sociétés d'économie mixte des institutions de droit public.

D'ailleurs, un grand nombre des irritants de cette dernière loi ont été dénoncés par plusieurs intervenants et notamment par la députée de Jean-Talon à l'époque, Madame Margaret F. Delisle, à l'occasion de séances de consultation tenues sur l'avant-projet de loi en mars 1996 et à l'occasion des consultations particulières sur le projet de loi 63 en février 1997 et enfin, lors de l'étude détaillée de ce projet de loi, durant le mois de juin 1997.

Ainsi, Monsieur André Verrette de Compo-Sortium Inc., le partenaire privé de Compo-Haut-Richelieu inc., la société d'économie mixte établie par la Municipalité régionale de comté du même nom, a clairement exposé ce qui suit lors de la consultation générale sur l'avant-projet de loi :

> *« En clair, le processus décisionnel et le fonctionnement de la SEM doivent profiter d'un encadrement juridique qui ne peut faire abstraction des règles qui régissent une économie de marché. Tout le défi repose sur l'établissement d'un modus vivendi où chacun des associés possède la marge de manœuvre pour jouer pleinement son rôle. Chaque contrôle supplémentaire entrave cette marge de manœuvre et hypothèque le potentiel de la SEM. En cette matière, l'avant-projet de loi mérite une révision sérieuse. Le modèle de gestion de la SEM doit être bâti de façon à répondre aux exigences d'une économie de marché; c'est là une condition sine qua non.*
>
> *Cela nous amène à la troisième prémisse : une SEM est une compagnie privée à but lucratif. Une compagnie privée investit du capital de risque. Qui dit investissement dit retour sur cet investissement, cela étant la substance même de l'implication du privé au sein d'une SEM. Sans potentiel de profit que nous voulons raisonnable, jamais le secteur privé n'acceptera d'investir ses capitaux et son savoir-faire au sein d'une telle entreprise. Hormis la présence du partenaire privé, la SEM n'existe pas. Qui plus est, dans le cas qui nous occupe, si l'entreprise privée génère des profits, l'associé majoritaire qu'est le public en bénéficiera, les*

4) Consultation générale sur l'avant-projet de Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, 19 mars 1996, p. 45.

profits étant partagés selon le pourcentage des actions. Sinon, comme tout le monde le sait, une compagnie qui ne peut faire de profits se retrouve rapidement en difficulté » .[4]

Quant à Madame Delisle, elle a fait les observations suivantes lors de cette même consultation générale sur l'avant-projet de loi :

« La plupart des auteurs des mémoires appellent le gouvernement à la plus grande prudence. Rares sont les mémoires qui applaudissent sans réserve l'initiative du ministre d'aller de l'avant avec son avant-projet de loi. Plusieurs se questionnent sur le contrôle non nécessaire octroyé au ministre, sur l'accroissement des instances décisionnelles, sur le renvoi au conseil municipal, au conseil de la MRC ou au conseil d'une communauté urbaine, alors que la SEM, un fois constituée, devient une entité privée, donc indépendante.

(…)

Comme plusieurs, nous sommes étonnés que le gouvernement veuille légiférer rapidement, puisque l'expérience québécoise est minimale dans ce domaine. Où est donc l'urgence de légiférer en cette matière? Les députés de l'opposition officielle ne sont pas les seuls à se poser cette question. Pourquoi ne pas laisser d'abord évoluer les quatre projets-pilotes actuellement autorisés? Pourquoi ne pas profiter de leurs expériences pour bonifier l'avant-projet de loi? » [5].

Ensuite, lors des consultations particulières sur le projet de loi 63, la députée s'est exprimée comme suit:

« Il faudrait peut-être aussi se questionner sur ce qu'est une SEM. Je pense que les prédécesseurs du ministre – et je fais référence au député d'Argenteuil, qui était M. Ryan, et au député de Joliette, qui est actuellement ministre des Ressources naturelles; évidemment, c'est l'Assemblée nationale qui l'a fait, soit dit en passant, mais c'est quand même des projets de loi qui avaient été déposés par ces gens-là – avaient jugé opportun d'y aller par voie de projets de loi privés justement parce que c'était nouveau et on voulait comprendre ce qu'était un projet de loi créant les SEM.

Moi, j'ai compris, l'année dernière… Parce qu'il y a quand même eu confusion et je pense qu'il y a encore confusion, quand on lit le projet de loi-cadre, sur ce qu'est une SEM. Est-ce que c'est une entreprise privée? Est-ce que c'est municipal? La SEM, pour moi, est une compagnie qui est privée. Elle est constituée d'un fondateur municipal qui a jugé opportun de demander l'aide – je le dis très simplement – d'un partenaire privé qui, lui, a l'expertise, le know-how, comme on dit dans le milieu, qui a aussi les fonds nécessaires pour investir dans son milieu et qui permet à la municipalité qui se voit contrainte, quand même, depuis quelques années de trouver d'autres façons de dispenser les services et d'autres façons non seulement de les dispenser, mais de payer pour ces services-là qui sont quand même des services, souvent, qui sont essentiels… Pour moi, ce n'est pas plus compliqué que ça.

À partir du moment où il y a des balises… On crée des balises, c'est important d'en avoir. Je pense qu'il n'y personne ici qui va nous dire qu'on doit laisser aller ça dans le champ et qu'on doit laisser la municipalité s'associer avec un partenaire privé et qu'après ça on va les laisser faire. Ce n'est pas ça. Je pense que ça prend des balises importantes. Ces balises-là, on les retrouvait dans les projets de loi privés. Ces balises-là peuvent être, aussi, distinctes dans la mesure où elles peuvent. On n'a pas besoin de balises nécessaires qui soient du prêt-à-porter ou du mur-à-mur, dépendamment du milieu dans lequel on est et dépendamment de la compétence qu'on veut exercer et de la compétence qu'on veut partager aussi avec le partenaire privé. » [6].

5) Consultation générale sur l'avant-projet de loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, 5 mars 1996, p. 11.

6) Consultations particulières sur le projet de loi no 63, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, 4 février 1997,

« Mais je ne vois pas à ce moment-ci et je ne suis pas la seule à le dire, ça fait un an qu'on en parle, on l'a dit l'an dernier lors de l'avant-projet de loi, lors de la consultation publique sur l'avant-projet de loi, on l'a répété encore cette fois-ci, de nombreux intervenants sont venus dire qu'il n'y avait pas d'urgence à légiférer au moment où on se parle. Oui à ce véhicule, oui à un encadrement, oui à l'imputabilité des élus, oui à certains contrôles, mais non à un projet de loi-cadre qui vient tout simplement tellement mettre d'obstacles qu'il n'y en aura pas de sociétés d'économie mixte qui vont se créer. » [7].

« Et je vous dirais, en conclusion, M. le Président, j'espère qu'on va retirer ce projet de loi là, très sincèrement, parce qu'il est inadéquat, c'est que la majorité des gens sont venus nous dire qu'il ne s'en créerait pas, des sociétés d'économie mixte avec le projet de loi qui est là. Je ne l'invente pas. Je ne fais pas de l'opposition ni de l'obstruction pour en faire. C'est marqué noir sur blanc dans la quasi totalité des mémoires qu'on a entendus et on en a entendu une vingtaine. » [8].

Effectivement, aucune société d'économie mixte n'a été créée depuis l'adoption de cette loi cadre, en 1997.

En 2004, lorsque la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska et Gaudreau environnement inc. ont mis de l'avant leur projet, ils se sont évidemment abstenus de recourir à cette loi cadre et ont soumis un projet de loi privé s'inspirant des précédents de 1994 et 1995, notamment de la *Loi concernant la municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu*.

Ce qui nous conduit maintenant à vous résumer les dispositions de ces quatre lois privées de 1994 et 1995 qui étaient de facture semblable et de celles s'en inspirant du projet de loi soumis en 2004 par la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska avec l'appui de Gaudreau environnement inc.

Les lois privées

Ces textes sont simples, tenant sur quatre pages, de 14 à 20 articles selon le cas. Ils prévoient que :

1. La municipalité peut agir comme fondateur d'une compagnie en vertu de l'article 123.9 de la *Loi sur les compagnies*;
2. Les statuts de constitution de cette compagnie ainsi que, le cas échéant, ses statuts de modification, doivent être présentés pour approbation au ministre responsable des affaires municipales et une fois approuvés, leur dépôt auprès du registraire des entreprises en vertu des articles 123.11 ou 123.104 de la *Loi sur les compagnies* est effectué par le ministre;
3. Les activités de la compagnie se limitent à la réalisation de la convention à intervenir entre la municipalité et cette compagnie sur l'exercice par la compagnie de la compétence de la municipalité en la matière prévue;
4. Cette compagnie ne peut procéder à un appel public à l'épargne;
5. La compagnie est réputée être une personne morale de droit privé;
6. Les règlements que la compagnie adopte en vertu des articles 91, 92 ou 93 de la *Loi sur les compagnies* ainsi que la convention d'actionnaires de cette compagnie, doivent être approuvés par le ministre;

7) Consultations particulières sur le projet de loi no 63, remarques finales, 18 février 1997, p. 83

8) Ibid. p. 84

7. Le conseil d'administration de la compagnie doit, en tout temps, être majoritairement formé de membres du conseil de la municipalité et ces derniers sont seuls habiles à en occuper la présidence;

8. La municipalité doit en tout temps détenir la majorité des actions de la compagnie comportant droit de vote;

9. La municipalité peut, avec l'autorisation du ministre, conclure avec la compagnie une convention relative à l'exercice de sa compétence prévue;

10. Cette convention contient :

- Une description détaillée de son objet;
- Les obligations des parties dont, notamment, celles relatives à leur participation financière;
- Les modalités d'établissement des coûts de réalisation de la convention;
- Les obligations des parties au cas de non-exécution totale ou partielle de la convention;
- La mention de sa durée et, le cas échéant, les modalités de son renouvellement.

11. La compagnie doit, avant d'accorder à un tiers un contrat relatif à la gestion de tout ou partie de la convention, obtenir l'autorisation du ministre, cette disposition ne s'appliquant pas à un contrat accordé par la compagnie dans le cadre de son administration courante;

12. La compagnie doit, avant le 1er octobre de chaque année, transmettre à la municipalité, une estimation des coûts reliés à l'application de la convention ainsi que la participation financière requise à cette fin de la municipalité pour sa prochaine année financière;

13. Pour chacune des cinq années financières suivant celle de sa constitution, la compagnie doit également transmettre au ministre ses prévisions budgétaires, ses états financiers ainsi que tout autre renseignement relatif à sa situation financière demandé par le ministre;

14. La compagnie doit souscrire et maintenir en vigueur une assurance couvrant la responsabilité de ses administrateurs, dirigeants et autres représentants;

15. Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité, le membre du conseil de la municipalité qui, pendant la durée de son mandat de membre de ce conseil, acquiert ou possède, directement ou indirectement, des actions émises par la compagnie ou par une de ses filiales ou a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec l'une de ces compagnies;

16. Toute personne qui, directement ou indirectement, acquiert ou possède des actions émises par la compagnie ou par l'une de ses filiales ou a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec l'une de ces compagnies est inhabile à occuper, au sein de la municipalité, une charge de fonctionnaire ou employé autre que celle de salarié;

17. La compagnie peut acquérir des actions d'une autre compagnie ou prendre une participation dans une société si les activités de cette compagnie ou de cette société sont limitées à la matière prévue ou à un domaine complémentaire avec l'autorisation de la municipalité;

18. La municipalité peut se porter caution de la compagnie jusqu'à concurrence de la valeur des actions qu'elle possède dans cette compagnie, avec l'autorisation du ministre. Cependant, avant de donner son autorisation, le ministre peut ordonner à la municipalité de soumettre le cautionnement à l'approbation des personnes habiles à voter;

19. La municipalité peut acquérir, de gré à gré ou par expropriation, des immeubles en vue de les céder ou de les louer à la compagnie;

20. Les articles 29.3 et 573 et ss de la *Loi sur les citées et villes* et 14.1 et 935 et ss du *Code municipal du Québec* ne s'appliquent pas à la convention à intervenir entre la municipalité et la compagnie concernant l'exercice par la compagnie de sa compétence prévue.

Il faut souligner ici qu'en 1994, lors de l'étude du premier de ces textes par la Commission permanente de l'Aménagement et des équipements, soit celui de la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu* qui servira de modèle aux autres, Monsieur Claude Ryan, alors ministre des Affaires municipales, s'est prononcé comme suit quant à ce qui lui paraissait suffisant pour la protection de l'intérêt public sans compromettre cependant la souplesse propre à une compagnie privée :

> *« Vous nous avez soumis votre projet concernant la gestion des déchets, domaine où il y a beaucoup de problèmes qui se posent, où il n'est pas facile de réunir en même temps les fonds, l'expertise, la clientèle qu'il faut pour assurer une entreprise qui fonctionne bien. Là, ce qu'il y a d'intéressant dans l'expérience qui nous est proposée, c'est qu'on réunit ces trois éléments essentiels. Souvent, il y en a un des trois qui fait défaut d'une manière ou de l'autre. Là, on a ces éléments-là. »* [9] .

D'entrée de jeu, Monsieur Ryan avait tenu à indiquer qu'il voulait s'assurer que le projet de loi comporte toutes les garanties nécessaires à une saine gestion des deniers publics. Répondant aux craintes d'un citoyen, Monsieur Ryan avait affirmé ceci :

> *« Moi, je suis plutôt enclin à favoriser la création de la société d'économie mixte qui nous est proposée. Je verrai à ce que soient inscrits dans le projet de loi tous les mécanismes de surveillance, de vérification nécessaires pour le ministre. »* [10].

Plus particulièrement, voici en quels termes Monsieur Ryan avait résumé les mécanismes de contrôle qui lui paraissaient nécessaires :

> *« M. Ryan : Avant que nous avancions davantage, il serait bon de résumer l'objectif de ce projet de loi, peut-être, en même temps, voir un petit peu quelle est la portée des modifications que nous avons soumises à l'attention de la commission de concert avec les promoteurs.*
>
> *Le projet de loi vise à créer une société dite mixte, où les actionnaires seraient en majorité la MRC et en minorité une entreprise avec laquelle la MRC compte s'associer. Ça pourrait être plus qu'une entreprise éventuellement, mais une entreprise avec laquelle la MRC compte s'associer en vue de mettre sur pied un système de gestion intégrée des déchets domestiques sur le territoire de la MRC du Haut-Richelieu.*
>
> *La société serait constituée essentiellement de personnes faisant partie du conseil d'administration de la MRC, c'est-à-dire des maires. Il y aurait des représentants de la société avec laquelle la MRC est associée. La société serait une société de droit privé, formée en vertu de la loi des compagnies, la première section de la loi des compagnies. Mais il y aurait un certain nombre de contraintes que l'on ne trouve pas dans les statuts d'une société*

9) Commission permanente de l'aménagement et des équipements, auditions et étude détaillée des projets de loi 211 et 237, 14 juin 1994, p. 35

10) Ibid, p. 19N

ordinaire. Par exemple, la convention d'actionnaires liant entre eux les actionnaires pour assurer la création et la bonne marche de la compagnie serait soumise à l'approbation du ministre. Les statuts de composition de l'entreprise seraient également soumis à l'approbation du ministre. Seraient également soumis à l'approbation du ministre les principaux règlements de l'entreprise.

Il y aurait également des contraintes quant à la fourniture de renseignements sur les états financiers, les prévisions budgétaires de l'entreprise. Il y aurait également un pouvoir de contrôle du ministre sur les cas où la MRC voudrait se porter caution pour des engagements pris au nom de l'entreprise.

Alors, il y a toute une série de dispositions prudentielles tenant compte du fait qu'il s'agit d'une entreprise de type inusité où de fonds publics seraient engagés et où, par conséquent, des mécanismes de surveillance et de contrôle doivent être assurés, surtout étant donné qu'il s'agirait d'une expérience témoin. Dans un premier projet qu'on avait soumis, le texte était peut-être trop laconique, on pouvait lire ça sans avoir une idée claire du point où on voulait aller. On a vu à ce que les précisions nécessaires soient apportées, autant concernant les objectifs de l'entreprise – on aura tout l'essentiel dans le projet de loi – qu'en ce qui touche les mécanismes de contrôle qui nous apparaissent nécessaires. »[11] .

La loi cadre

Il s'agit de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*. Comme effectivement personne ne s'en est prévalu depuis 1997 et même que l'Assemblée nationale a accepté, en 2004, la demande de la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska avec l'appui de Gaudreau environnement inc. de former une société d'économie mixte en vertu d'une autre loi privée plutôt que de la loi cadre, nos propos sur cette dernière seront axés sur les obstacles nombreux qu'elle comporte eu égard à la solution même que constitue une société d'économie mixte à un projet en PPP. Nous passons donc en revue les principaux de ces obstacles.

À noter que dans cette loi cadre, selon son article 1, on entend par organisme municipal, une municipalité, sans distinction entre une municipalité locale ou une municipalité régionale de comté, une communauté métropolitaine ou l'Administration régionale Kativik. De plus, peut être fondateur d'une société d'économie mixte tout organisme municipal ou ensemble d'organismes municipaux.

Article 5 – Assemblée publique

L'article 5 oblige l'organisme municipal qui adopte la résolution prévue à l'article 3 pour fonder une société d'économie mixte en vue de la fourniture de biens ou de services effectuée par des salariés à son emploi, à tenir une assemblée publique sur cette résolution avant de la transmettre au ministre. Aux articles 6 à 8 qui suivent, cette obligation est encadrée de manière serrée en termes de publication de l'avis d'assemblée, de copie vidimée de cet avis à transmettre au syndicat représentant ces salariés, de contenu de cet avis, d'assemblée publique et de certificat de publication de cet avis qui doit être transmis au ministre avec la résolution. Comme nous le verrons, en vertu de l'article 9, le ministre peut même ordonner la consultation des personnes habiles à voter. Toutes ces dispositions rendent encore plus complexe le processus menant à l'établissement d'une société d'économie mixte, alors que les salariés à l'emploi de l'organisme municipal ont déjà tous leurs droits en vertu de leur contrat de travail ou de leur convention collective.

Article 9 – Consultation

11) Ibid., p. 34

Comme déjà mentionné, l'article 9 stipule que le ministre peut ordonner une consultation publique sur la résolution adoptée par l'organisme municipal.

Cette disposition remet, à la limite, aux citoyens le pouvoir de décider d'une question d'ordre administratif alors qu'il appartient à l'organisme municipal de choisir le moyen le plus approprié de mettre en œuvre sa compétence.

D'ailleurs, lors de la consultation générale sur l'avant-projet de loi tenue le 6 mars 1996, Monsieur Michel Giroux, le représentant de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (U.M.R.C.Q.) avait demandé le retrait de cette disposition en s'exprimant comme suit :

> *« La question, maintenant, de l'autonomie des SEM. Parce que le contrôle de la société est assuré au fondateur municipal, certains contrôles du ministre sur la société, prévus par l'avant-projet de loi, nous semblent superflus. Comme nous l'exprimions en introduction, la philosophie d'allégement des contrôles à l'égard des instances municipales devrait se refléter également dans l'avant-projet de loi.*
>
> *Nous sommes favorables à ce que le ministre des Affaires municipales approuve les statuts de création de la SEM. Toutefois, devraient être omises les dispositions qui prévoient que : le ministre peut exiger que la décision d'une municipalité locale d'agir comme fondateur d'une SEM soit soumise à l'approbation des personnes habiles à voter (…) »* [12].

Article 12 – Constitution

Le premier alinéa de cet article prévoit que la société d'économie mixte est constituée conformément à la partie IA de la *Loi sur les compagnies*. Mais au deuxième alinéa, les activités de la compagnie sont notamment limitées au territoire de l'organisme municipal alors que pour sa meilleure rentabilité il peut être souhaitable, comme toute autre compagnie, qu'elle puisse exercer ses activités à l'extérieur. Certes, l'article 44 prévoit que la société d'économie mixte peut, en application d'un contrat, fournir en dehors de ce territoire tous biens ou services reliés à sa compétence. Mais le tout qui apparaît d'ailleurs incohérent, reste un obstacle inutile.

À noter de plus que contrairement aux lois privées adoptées, la loi cadre ne spécifie pas que la compagnie est une personne morale de droit privé. En définitive, avec toutes les contraintes qu'elle impose, cette loi cadre fait des sociétés d'économie mixte des institutions publiques.

Article 15 – Choix d'un cofondateur

Cet article oblige l'organisme municipal à procéder à un appel de candidatures pour choisir comme cofondateur une personne qui exploite une entreprise dans le secteur privé.

Cette disposition ne convient certainement pas à tous les projets de sociétés d'économie mixte, soit ceux qui naissent de l'initiative commune d'un organisme municipal et d'un partenaire privé particulier. Mais comme nous le verrons plus loin en ce qui à trait à la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska* de 2004, les accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics ont malheureusement conduit le ministre, Monsieur Jean-Marc Fournier, alors ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, à maintenir cette contrainte contenue dans la loi cadre.

Article 20 – Liquidation volontaire

En vertu de cet article, la liquidation volontaire ou la dissolution de la société d'économie mixte doit être autorisée par le ministre.

12) Consultation générale sur l'avant-projet de loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, 6 mars 1996, p. 6.

Cette disposition ne peut que repousser un partenaire privé qui en toutes circonstances veut conserver le droit de se prémunir advenant que les choses tournent mal.

Article 22 – Composition du conseil d'administration

Au lieu, comme les lois privées, de n'exiger que la majorité du conseil d'administration de la société d'économie mixte soit composée de membres du conseil de l'organisme municipal et que seul ces derniers soient habiles à en occuper la présidence, cet article stipule que ce conseil d'administration doit être constitué d'une majorité d'administrateurs élus exclusivement par l'organisme municipal.

Cette exigence additionnelle va au-delà de la prudence nécessaire à la protection de l'intérêt public. Elle manifeste une méfiance à l'endroit du partenaire privé qui ne peut même pas exercer son droit de vote pour l'élection de tous les administrateurs.

Article 25 – Quorum à la majorité

En plus d'exiger, à l'instar des lois privées, que l'organisme municipal détienne en tout temps la majorité des actions votantes, cet article stipule que le quorum aux réunions du conseil d'administration de la société d'économie mixte doit comporter la majorité parmi les administrateurs élus exclusivement par l'organisme municipal.

Encore une fois, cette exigence additionnelle va au-delà de la prudence nécessaire à la protection de l'intérêt public et manifeste de la méfiance à l'égard du partenaire privé.

Article 28 – Rémunération

Cet article stipule que toute décision du conseil d'administration de la société d'économie mixte qui fixe ou modifie la rémunération des administrateurs doit être approuvée par l'organisme municipal.

Cette disposition qui ne se retrouve aucunement dans les lois privées, constitue une intrusion indue dans l'administration courante de la compagnie. Non seulement elle contribue à éloigner le secteur privé mais aussi, elle infantilise les administrateurs issus de l'organisme municipal qui forment la majorité du conseil d'administration.

Article 37 – Participation interdite

Cet article interdit à la société d'économie mixte d'être actionnaire d'une autre personne morale ou de prendre une participation dans une autre société.

Une telle disposition va carrément à l'encontre de l'avantage qu'offre cette forme de PPP qui est de tirer partie du maximum de la souplesse d'une compagnie privée en limitant les restrictions au minimum requis pour la protection de l'intérêt public. Dans les lois privées, y compris la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska adoptée* en 2004, une telle acquisition ou participation demeure une opportunité si les activités de la compagnie ou de la société sont limitées à celles de la société d'économie mixte et si la municipalité l'autorise. Cela est plus que suffisant pour la protection de l'intérêt des contribuables.

Article 40 – Octroi de contrats

En vertu des lois privées de 1994 et 1995, les compagnies prévues doivent, avant d'accorder à un tiers un contrat relatif à la convention entre la municipalité et elle, obtenir l'autorisation du ministre, à moins que ce contrat concerne son administration courante.

L'autorisation exigée par l'article 40 est remplacée par celle de l'organisme municipal qui amplifie inutilement le lien avec lui mais surtout, cette autorisation est nécessaire pour un contrat accordé à une personne, pas uniquement un tiers,

et sans exception relative à l'administration courante de la société d'économie mixte.

L'article 41 dispense la société d'économie mixte de l'application de cet article 40 uniquement si l'organisme municipal ne serait pas assujetti aux règles d'appel d'offres pour l'octroi de ce contrat ou si la société d'économie mixte se soumet d'elle-même à ces règles. Qui du secteur privé est intéressé à s'impliquer dans une entreprise avec de telles restrictions alors que sa participation est susceptible d'avoir comme contrepartie l'exécution de contrats pour la société d'économie mixte ?

Comme nous le verrons également en regard de la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska*, les accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics ont aussi conduit le ministre à imposer à la compagnie prévue les règles d'appel d'offres mais à l'exception importante qu'elles ne s'appliquent pas si le contrat est accordé au partenaire privé pour autant que cette possibilité ait été dénoncée lors de l'appel de candidatures. Il va sans dire qu'il s'agit là d'un équilibre nettement meilleur entre la souplesse d'une compagnie privée et la protection de l'intérêt public.

Article 46 – Autorisation d'emprunt

Cet article stipule que tout emprunt par émission d'obligations de la société d'économie mixte doit, pour avoir effet, être autorisé par le fondateur municipal.

Cette exigence, aucunement prévue par les lois privées, y compris la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska* de 2004, limite inutilement l'autonomie de la société d'économie mixte car, fondamentalement, l'organisme municipal, à titre d'actionnaire, n'est aucunement responsable des dettes encourues par elle. À moins, évidemment, qu'elle ne les cautionne mais ces lois privées y pourvoient en exigeant l'autorisation du ministre et en accordant à ce dernier le pouvoir d'ordonner à la municipalité de soumettre une telle caution à l'approbation des personnes habiles à voter.

Article 54 – Conflit d'intérêts

L'article 51 stipule qu'est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil d'une municipalité la personne qui pendant la durée de son mandat, acquiert ou possède, directement ou indirectement, des actions émises par la société d'économie mixte ou a un intérêt direct ou indirect dans un contrat auquel est partie cette société. Une disposition semblable se trouve dans les lois privées qui n'en contiennent cependant aucune à l'égard du partenaire privé.

Mais, l'article 54 ajoute que tout administrateur de la société d'économie mixte doit s'abstenir de participer à toute délibération et à toute décision du conseil d'administration qui le placerait dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur. Cette dernière disposition est tout à fait inappropriée car il va de soi que le partenaire privé souhaite nécessairement et légitimement tirer profit de son association avec l'organisme municipal dans la réalisation des activités de la société d'économie mixte. Avec une telle disposition, il est impossible au partenaire privé de ne pas se faire imputer de motifs de conflit d'intérêts. De plus, rappelons que le conseil d'administration est majoritairement formé d'administrateurs issus de l'organisme municipal ce qui permet d'éviter toute décision susceptible de préjudicier aux intérêts de la compagnie. Il va sans dire qu'une telle disposition ne s'est pas retrouvée en 2004 dans la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska.*

Article 64 (L.Q. 1997, c. 41) – Accès à l'information

En vertu de cet article, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la*

protection des renseignements personnels a été modifiée pour ajouter parmi les organismes municipaux constituant des organismes publics au sens de cette loi, les sociétés d'économie mixte auxquels s'applique la loi cadre.

Cette disposition a été vivement critiquée par de nombreux intervenants ayant participé aux travaux de la commission parlementaire qui ont précédé son adoption. À la suite de ces critiques, le projet de loi 63 a été amendé pour exclure les quatre compagnies prévues par les lois privées de 1994 et 1995.

Comme nous le verrons également, en 2004, le ministre a imposé à la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska l'assujettissement de la compagnie prévue à cette *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

En conclusion de nos propos sur tous ces obstacles posés par la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* il n'est pas étonnant que personne ne s'en soit prévalu depuis 1997. À notre avis, cette loi est vouée à l'abrogation.

La Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska

Ainsi donc, en 2004, la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska* a été adoptée sur le modèle des lois privées précédentes, notamment la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu* mais, avec trois modifications mentionnées précédemment.

Article 2 – Appel de candidatures

La première contenue à son article 2 obligeait la municipalité à procéder à un appel de candidatures pour choisir son cofondateur du secteur privé. Plus précisément, la municipalité devait inviter toute personne exploitant une entreprise dans le secteur privé à soumettre son expérience et ses principales réalisations relativement à la fourniture de biens et de services en matière de gestion des matières résiduelles et à faire état des installations de traitement et de disposition des matières résiduelles qu'elle entendait établir dans le territoire de la municipalité pour réaliser l'objet visé par l'appel de candidatures. Ce dernier devait être publié dans un système électronique d'appel d'offres accessible aux entrepreneurs, en outre de ceux ayant un établissement au Québec, qui ont un établissement dans une province ou dans un territoire visé par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la municipalité et dans un journal diffusé sur le territoire de cette dernière.

C'est à cause de ces accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics auxquels est lié le gouvernement du Québec que le ministre, Monsieur Jean-Marc Fournier, a imposé cette obligation. Ces accords sont ici l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario (AQO). C'était là un incontournable avec lequel la municipalité a dû composer et avec lequel tout autre devrait composer en vue de constituer une société d'économie mixte.

Article 19 – Octroi de contrats

La deuxième modification, contenue à l'article 19 résulte également de ces accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics. Il s'agit de l'imposition à la compagnie prévue des règles d'appel d'offres en vertu des articles 935 à 938.4 du *Code municipal.* Par contre, ces mêmes accords ont permis au ministre de proposer que ces articles ne s'appliquent pas à un contrat accordé par la

compagnie prévue au partenaire privé en autant que la possibilité ait été dénoncée lors de l'appel de candidatures.

Article 10 – Accès à l'information

Enfin, la troisième modification, contenue à l'article 10, a résulté de l'exigence du ministre d'assujettir la compagnie prévue à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, dite Loi sur l'accès à l'information.*

En effet, à l'époque, un projet de loi était en préparation, celui devenu la *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 22, dont l'article 2 a modifié l'article 5 de *Loi sur l'accès à l'information* en ajoutant, parmi les organismes municipaux inclus dans les organismes publics au sens de cette loi, les sociétés d'économie mixte prévues en vertu des lois privées, non seulement la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska* mais toutes les autres adoptées en 1994 et 1995. Par concordance, l'article 176 a abrogé l'article 10 de la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska.*

Malheureusement la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska a dû également composer avec cette contrainte. Par contre, elle allait pouvoir invoquer l'article 209 du *Code municipal,* la compagnie prévue, l'article 22 de la *Loi sur l'accès à l'information et le partenaire privé*, ses articles 23 et 24.

Ces dispositions stipulent respectivement ce qui suit :

Code municipal :

> *« 209. Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité est tenu de délivrer à quiconque en fait la demande des copies ou des extraits de tout livre, rôle, registre ou autre document faisant partie des archives.*
>
> *Toutefois, le responsable de l'accès aux documents peut, malgré l'article 171 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), refuser pour un motif prévu aux articles 21 à 27 de cette loi de donner accès à un document concernant une compagnie avec laquelle la municipalité a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont elle est actionnaire. ».* [13]

Loi sur l'accès à l'information :

> *« 22. Un organisme public peut refuser de communiquer un secret industriel qui lui appartient.*
>
> *Il peut également refuser de communiquer un autre renseignement industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique lui appartenant et dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.*
>
> *Un organisme public constitué à des fins industrielles, commerciales ou de gestion financière peut aussi refuser de communiquer un tel renseignement lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité ou de révéler un projet d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds ou une stratégie d'emprunt, de placement, de gestion de dette ou de gestion de fonds. ».*
>
> *« 23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.».*

13) L'article 114.2 de la Loi sur les citées et villes est équivalent.

> *« 24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.».*

Ce qui devait arriver arriva : Une demande a été formulée à la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska pour avoir accès aux documents relatifs au partenariat public-privé intervenu entre elle et Gaudreau environnement inc. Les demandeurs n'ayant pas eu satisfaction, ils se sont adressés à la Commission d'accès à l'information du Québec. Informées de leur demande de révision, tant la Société de développement durable d'Arthabaska inc. que Gaudreau environnement inc. sont intervenues pour faire valoir leur droit à la protection de leur compétitivité.

C'est tout récemment, en date du 16 mai 2008, que la Commission a rendu sa décision [14]. La Commission a considéré d'une part que la demande d'accès relevait davantage de la compétence de la Société de développement durable d'Arthabaska inc. et d'autre part que la demande de révision devait être rejetée en vertu de l'article 22 quant à cette dernière et en vertu des articles 23 et 24 quant à Gaudreau environnement inc.

Par ailleurs, l'assimilation des sociétés d'économie mixte à des organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* leur permet d'obtenir des contrats des municipalités sans que ces dernières ne procèdent par appel d'offres. En effet, le paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 573.3 de la *Loi sur les citées et villes* ou de l'article 938 du *Code municipal* stipule que les règles d'appel d'offres ne s'appliquent pas à un contrat dont l'objet est la fourniture d'assurances, de matériaux, de matériel ou de services et qui est conclu notamment avec un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès l'information.*

La solution appropriée

Manifestement, la *Loi concernant les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* qui n'a pas été utilisée depuis 1997 et qui ne le sera probablement pas à l'avenir, surtout en raison de l'adoption, en 2004, d'une autre loi privée concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska, est vouée à l'abrogation.

En conséquence, pour l'avenir, la solution nous apparaît d'adopter pour chaque projet de société d'économie mixte une loi privée ou, afin d'alléger le processus, une nouvelle loi cadre habilitant le ministre à en approuver la constitution et les régissant de manière analogue à la *Loi concernant la Municipalité régionale de comté d'Arthabaska*, sans plus. Nous ne pouvons concevoir qu'il en soit autrement si l'on veut que le secteur privé s'intéresse à cette forme de PPP dans le secteur municipal.

Conclusion

Pour autant que l'on respecte le juste équilibre que l'on retrouve dans les lois privées adoptées jusqu'à maintenant, les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal sont destinées à un avenir prometteur, tant dans l'intérêt des municipalités que de celui des entreprises privées susceptibles d'y voir d'autres occasions d'affaires.

Bien d'autres domaines que ceux déjà mentionnés peuvent en faire l'objet. Tout dépend de l'ouverture d'esprit des élus municipaux et l'esprit d'innovation des gens d'affaires.

14) Lavery, De Billy, avocats c. MRC d'Arthabaska et Société de développement durable d'Arthabaska inc. et Gaudreau environnement inc., 07 15 45, Me Jean Chartier, commissaire.

Par exemple, la constitution de sociétés d'économie mixte pourrait s'avérer avantageuse afin de développer des projets communautaires d'énergie éolienne suite à la parution récente, en date du 14 mai 2008 du Projet de règlement d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires[15]. En effet, l'article 3 de ce projet de règlement prévoit qu'un traitement privilégié sera accordé dans le cas d'une participation de municipalités régionales de comté ou de municipalités locales où se situent le projet communautaire.

Rappelons ici qu'en vertu des articles 17.1 à 17.5 ou 111 à 111.3 de *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1, selon qu'il s'agisse d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté, une municipalité est habilitée depuis 2006 à exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité au moyen d'un parc éolien ou d'une centrale hydro-électrique. Il est intéressant de noter que ces dispositions ne précisent aucunement la forme de cette entreprise et qu'elles ne réfèrent d'aucune manière à la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*. Quant aux contraintes, elles sont même moindres que celles contenues aux lois privées vues précédemment. Il s'agit de l'obligation pour la municipalité de procéder à un appel de candidatures, de l'imposition des règles d'appel d'offres à l'entreprise si elle est contrôlée par la municipalité, sans exception cependant à l'égard du partenaire privé, et de la nécessité de l'autorisation du ministre et possiblement des personnes habiles à voter pour que la municipalité puisse se porter caution de l'entreprise. Autrement dit, la porte est encore plus grande ouverte à la constitution d'une compagnie privée dans le domaine de l'énergie éolienne.

En terminant, nous ne saurions passer sous silence une belle réussite toute récente de la Société de développement durable d'Arthabaska inc., tant dans l'intérêt de ses actionnaires public et privé que de celui de leur nouvelle cliente, la Municipalité des Îles-de-la-Madeleine. En effet, selon l'article intitulé « Les Madelinots exporteront leurs déchets » mis en ligne sur le site de Vision Durable en date du 16 mai 2008, cette municipalité, jugeant que les coûts d'exploitation de l'incinérateur de Havre-aux-Maisons étaient trop importants, a convenu d'un contrat de cinq ans avec cette société d'économie mixte pour le transport, la valorisation ou l'élimination des matières résiduelles générées dans l'archipel.

Gatineau, le 30 mai 2008

Me Jean Rochette
Dunton Rainville sencrl

15) G.O.Q. 2008, II, 2119.

Avis de Déces

Nous avons le regret de vous faire part du décès de monsieur GUY CAMPION survenu le 8 février dernier, à l'âge de 73 ans. Il avait fait carrière à la Ville de Montréal, et à la Communauté urbaine de Montréal, et avait été le secrétaire-administratif de l'AÉMQ de 1972 à 1982. Nos condoléances à ses proches.

Le Témoignage de l'Officier Municipal au Tribunal[1]

par Me Jean-Pierre St-Amour

I - Présentation

Il arrive occasionnellement qu'un officier municipal soit appelé à rendre un témoignage devant un tribunal, que ce soit un tribunal administratif ou tribunal judiciaire. Il peut s'agir, par exemple, d'un témoignage dans une affaire civile où la municipalité est partie ou encore il peut répondre à titre d'officier responsable de la délivrance d'un constat d'infraction à une réglementation municipale dans un dossier à caractère pénal.

En règle générale, les officiers municipaux, quel que soit leur statut de secrétaire-trésorier, de directeur général, d'inspecteur en bâtiment ou même d'ingénieur municipal, perçoivent l'obligation comme une véritable corvée dont ils aimeraient être dispensés. Or, cette tâche est souvent un élément accessoire à leur fonction. De toute manière, elle s'inscrit dans la logique du fonctionnement de notre société.

Il peut être intéressant de formuler quelques commentaires pertinents en la matière, ne serait ce que pour mieux comprendre le rôle du témoin. Ainsi, le présent texte vise à présenter les grands traits du rôle du témoin dans notre système judiciaire en vue de mettre en évidence certains éléments qui peuvent permettre d'améliorer les témoignages rendus, non seulement pour assurer une meilleure administration de la justice, mais également pour simplifier la tâche de ceux qui y sont conviés.

II – Points de repère sur l'organisation des tribunaux

L'administration de la justice procède par l'intermédiaire de deux systèmes de tribunaux, soit les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. Dans l'ordre hiérarchique, les tribunaux judiciaires qui ont compétence au Québec[2] sont d'abord la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel du Québec, la Cour supérieure, la Cour du Québec et les cours municipales ou régionales. Ces trois dernières instances possèdent une compétence en matière civile et en matière pénale. Ce sont des tribunaux de première instance où des témoins peuvent être entendus, contrairement aux tribunaux d'appel où la Cour se prononce habituellement sur un jugement rendu par une instance inférieure.

1) Texte préparé par Me Jean-Pierre St-Amour, avocat du cabinet Deveau. Bourgeois, Gagné, Hébert et Associés, sencrl, de Laval.

2) La Cour fédérale peut également exercer une juridiction sur certaines matières spécifiques liées à des lois fédérales.

Le principe est sensiblement le même à l'égard des tribunaux administratifs qui sont des organismes spécialisés en certains domaines, comme c'est le cas, par exemple, du Tribunal administratif du Québec, de la Commission municipale du Québec ou encore de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Même si les tribunaux d'appel, que ce soit à l'égard d'une décision provenant d'une cour judiciaire de première instance ou d'un tribunal administratif, n'entendent pas de témoins, ils peuvent cependant devoir considérer les témoignages entendus antérieurement et dont les propos sont consignés dans des notes sténographiques prises sous serment ou affirmation solennelle.

III - Les catégories de témoins

Il existe deux grandes catégories de témoin, soit le témoin expert et le témoin ordinaire. Alors que le témoin expert, que son mandat lui soit attribué par la Cour ou, plus généralement, par une partie, a pour objet d'éclairer la Cour et de l'aider à apprécier la preuve sur des aspects techniques, le témoin ordinaire vient plutôt relater au tribunal les éléments de faits dont il a connaissance par rapport à un litige.

Ainsi, le témoin expert, qualifié comme tel en fonction de ses connaissances techniques et de son expérience pratique eu égard à un champ spécifique pertinent, peut apprécier, commenter, analyser, donner son opinion sur une question d'ordre technique. Le témoin ordinaire est, pour sa part, limité aux faits du litige. En réalité, il existe cependant deux sous-catégories de témoins ordinaires, soit le témoin qui est la partie elle-même ou la mise en cause dans un dossier, ou le témoin de faits assigné par l'une des parties. Entre dans ce dernier cas, par exemple, le témoignage d'attestation de l'information officielle, comme c'est le cas d'un greffier qui vient déposer un document d'archive.

Le témoin expert est généralement choisi en fonction de ses connaissances et de sa compétence puisqu'il doit être versé dans le domaine du dossier. Il doit être capable de présenter ses qualifications, expériences et travaux et être au courant de tous les aspects du litige. La présentation dans un langage simple et compréhensible constitue un atout indéniable. Il doit faire preuve d'une grande objectivité compte tenu du fait qu'il est d'abord et avant tout au service de la justice, plutôt que de son client. Les principales qualités du témoin expert sont évidemment sa compétence, mais aussi sa crédibilité, sa capacité de synthèse et de jugement, la simplicité d'explication, son calme et sa patience et enfin son humilité, puisqu'il n'est jamais possible de tout savoir et de tout expliquer parfaitement.

Quant au témoin ordinaire, on attend de lui les principales qualités suivantes : d'abord, la crédibilité, ensuite la pertinence de son témoignage. À cela s'ajoute la simplicité d'explication ainsi que le calme et la patience.

Un témoin peut être interrogé à diverses étapes de la procédure judiciaire. Ainsi, il peut être interrogé hors cour sur l'affidavit qu'il a déposé au soutien d'une requête qu'il a attestée. Il peut aussi être interrogé hors cour, avant ou après défense. Il peut évidemment être interrogé lors du procès lui-même. En principe, un témoin doit être entendu devant la Cour pour que le juge puisse évaluer la personne dans son attitude et son comportement, incluant dans la manière de s'exprimer. Que le témoignage ait lieu hors cour ou en présence de la Cour, il est pris sous serment ou affirmation solennelle, alors que les parties ont l'occasion de poser des questions au témoin selon le principe de la preuve contradictoire. Est alors admissible en preuve, toute preuve pertinente au fait, qui est

légale, en soulignant cependant qu'il existe des règles de preuve, comme celles reliées à la préséance de la preuve écrite. À cet égard, il convient de souligner que le fardeau de la preuve repose sur la partie demanderesse, généralement par prépondérance, en matière civile, alors qu'une preuve hors de tout doute raisonnable est requise en matière pénale.

Si l'interrogatoire n'a pas lieu devant le juge, comme c'est le cas d'un interrogatoire hors cour, avant ou après défense, son objectif est d'abord de recueillir des moyens de preuve, de tester la force des faits, l'attitude ainsi que la crédibilité des témoins. De tels interrogatoires se font en présence des avocats à l'endroit habituellement déterminé par ces derniers. Le témoin est assermenté et les notes sténographiques de son témoignage peuvent être produites lors du procès, quoique celui qui procède à l'interrogatoire n'est pas obligé de les déposer. Les règles de preuve, par exemple, quant à la production d'un écrit, au ouï-dire ou à la pertinence, s'appliquent autant à l'interrogatoire avant procès que lors du procès. Il est parfois demandé, lors de l'interrogatoire, de produire certains documents additionnels. À tous égards, que ce soit un interrogatoire hors de cour ou devant un juge, un avocat peut formuler une objection sur la question posée. Cette objection peut devoir être tranchée par le juge. À moins que l'objection ait été rejetée par un juge, le témoin n'a pas à répondre à la question.

IV - La préparation du témoignage

En réalité, la préparation du témoignage d'une partie commence dès l'étape de la préparation des procédures judiciaires, alors que les informations sont colligées et vérifiées. Le travail est ainsi effectué en parallèle à la rédaction des procédures judiciaires effectuées par l'avocat. S'il s'agit d'une expertise, le témoin expert a un travail plus considérable, car il doit préparer son rapport en connaissance de cause.

Dans les semaines qui précèdent un procès, l'avocat d'une partie rencontre habituellement les témoins qu'il entend faire témoigner, après s'être assuré, le cas échéant, si besoin est, qu'ils ont été assignés. Ce temps de préparation consiste d'abord à réviser les éléments du dossier, notamment pour rafraîchir la mémoire sur les éléments de faits et les pièces qui sont produites.

Il n'y a généralement pas de rencontre avec les témoins qui doivent produire les documents officiels, mais une vérification peut être faite de leur présence. D'ailleurs la plupart du temps, ces informations sont produites de consentement à la Cour sans que le témoin n'ait à se déplacer.

V - Le témoignage à la Cour

Sur la présence à la Cour, il convient de rappeler que le témoin doit être vêtu convenablement et se présenter à l'heure fixée. Il appartient normalement à l'avocat d'une partie de déterminer l'ordre de présentation de ses témoins. Règle générale, les témoins peuvent rester dans la salle d'audience mais, si une demande d'exclusion des témoins a été faite, ces derniers, sauf la partie elle-même, doivent attendre à l'extérieur. En principe l'audition du procès est publique, mais il existe des exceptions en cette matière, comme c'est le cas des affaires familiales où les personnes non autorisées ne peuvent rester dans la salle. Le déroulement s'effectue selon les règles de procédure, sous la gouverne du juge, mais la maîtrise de la cause relève d'abord de l'avocat qui présente sa preuve.

Le témoin est normalement interrogé par la partie qui l'a assigné pour présenter les faits. L'interrogatoire n'est pas suggestif, à moins que le témoin tente d'éluder une question ou de favoriser une autre partie. Le témoin rapporte les faits à sa connaissance personnelle, sans émettre d'opinion ou tirer de conclusions, aspects qui relèvent plutôt de l'expert. Le témoin a tout intérêt à bien écouter

la question et à s'en tenir à répondre à cette question, telle que formulée, sans écarter de son objet. Il livre un témoignage empreint de simplicité, de clarté et de spontanéité en évitant les réponses par signe, compte tenu du fait que son témoignage est enregistré. Le témoin regarde le juge lorsqu'il répond aux questions et cesse de témoigner lorsqu'il y a une objection, jusqu'à ce qu'on l'invite à reprendre son témoignage. Il peut, pour se rafraîchir la mémoire, se servir des notes personnelles qu'il a prises lui-même.

Il appartient au juge d'apprécier la crédibilité du témoin, en soulignant que ce dernier bénéficie d'une présomption d'honnêteté, de bonne foi et de franchise. Sa crédibilité dépend notamment de sa connaissance des faits, de sa facilité à mémoriser le passé, de son comportement et de ses autres modes d'expression, ainsi que de sa relation avec l'une ou l'autre des parties. Évidemment, un témoignage trop parfait est suspect. Le juge prend note des hésitations et des réticences, des équivoques, des contradictions, des préjugés et des suppositions d'un témoin. La force probante d'un témoignage dépend de la crédibilité du témoin et de la qualité de son témoignage. Il est d'ailleurs à noter qu'une cour d'appel n'intervient pas sur l'appréciation de son témoignage, sauf s'il y a une erreur manifeste et déterminante du juge de première instance, car c'est ce dernier qui est le mieux placé pour apprécier la crédibilité des témoins.

Pour sa part, le contre-interrogatoire de l'avocat de la partie adverse porte sur les faits et sur la crédibilité du témoin. Son objectif est d'attaquer la crédibilité du témoin, de faire ressortir les aspects supplémentaires, les erreurs, les contradictions, les exagérations et les omissions et parfois même de recueillir des témoignages favorables. Le contre-interrogatoire permet donc de vérifier les constatations du témoin, sa mémoire, ses préjugés et éventuellement sa partialité.

Seul le témoin expert peut être appelé à répondre à des questions hypothétiques et à émettre son opinion sur les faits. Cette opinion de l'expert ne lie cependant pas la Cour, bien que cette dernière puisse s'en servir pour se convaincre du bien fondé ou non de la situation. Enfin, ce n'est pas l'expert le plus reconnu ou le plus qualifié dont le témoignage sera retenu, mais celui dont le témoignage est le plus compatible avec la preuve. D'ailleurs, il arrive occasionnellement qu'un témoin profane ou idoine soit plus convaincant qu'un expert.

VI - Aspects connexes

Habituellement, le témoin, sauf la partie elle-même, est assigné par subpoena pour se présenter à la Cour. Un subpoena est un ordre de la Cour qui oblige la personne assignée à se présenter. Pour être opposable, il doit être signifié en temps utile et être accompagné d'une somme raisonnable pour les frais de déplacement. Parfois, un subpoena comporte également un ordre d'apporter des documents. Mais cette demande ne doit pas être l'occasion d'une partie de pêche de la part de la personne qui l'assigne.

Si un témoin ne peut se présenter ou s'il ne peut être présent que pour une période déterminée, il doit communiquer avec le procureur qui l'a assigné pour s'entendre avec ce dernier à cet effet.

En principe, toute personne est contraignable, sauf en matière pénale, alors que l'accusé n'a pas à témoigner dans sa propre cause. Certaines exceptions peuvent cependant être soulevées pour faire obstacle à un témoignage, ce qui est le cas, par exemple, en matière de secret professionnel. Celui qui refuse de répondre aux questions s'expose à une ordonnance d'outrage au tribunal.

En cas d'absence du témoin, le juge peut accepter une demande de remise, si le témoin a dûment été assigné et que l'absence n'est pas due aux faits d'une partie. Compte tenu des contraintes posées

par une telle remise, on peut comprendre que les juges peuvent être réticents à l'accorder. Dans un tel cas, le juge peut également rendre un mandat d'amener afin d'obliger un témoin à être présent.

VII - Conclusion

Nous conclurons brièvement d'abord en soulignant l'importance du témoin dans un procès, qu'il s'agisse d'un témoin ordinaire ou d'un témoin expert et qu'il agisse ou non en qualité officielle comme lorsqu'il représente une municipalité. Dans ce cas d'ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il s'insère dans la perspective d'intérêt public qui marque l'activité municipale.

Ensuite, il apparaît opportun de rappeler le point central de son affirmation solennelle ou de son serment à l'effet que le témoin doit dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité, et ce, même s'il apparaît que toute vérité n'est pas nécessairement bonne à dire ou intéressante à entendre.

Août 2007

DES CONSEILLERS
FIABLES
DEPUIS LONGTEMPS

Bélanger Sauvé
AVOCATS
www.belangersauve.com
MONTRÉAL • LONGUEUIL • TROIS-RIVIÈRES • JOLIETTE

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

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

AÉMQ

MERCI À NOS COMMANDITAIRES 2008

ALTUS DORION , DIVISION DU GROUPE ALTUS LTÉE

BÉLANGER SAUVÉ, AVOCATS

BRUNET, LAMARRE, AVOCATS

CHÂTEAU LAURIER

DUFRESNE, HÉBERT, COMEAU AVOCATS

DUNTON RAINVILLE, AVOCATS

IMPRIMERIE CENTRE DE COPIE RAPIDE

JEAN-PIERRE CADRIN & ASSOCIÉS INC.

JOLI-COEUR, LACASSE, GEOFFRION, JETTÉ, ST-PIERRE, AVOCATS

LE GROUPE ÉVIMBEC

LE GROUPE SERVITECH

LES ESTIMATEURS PROFESSIONNELS LEROUX, BEAUDRY, PICARD & ASSOCIÉS INC.

LETTRA-TECH

MODELLIUM INC.

PG GOVERN INC.

SMI INFORMATIQUE

TREMBLAY, BOIS, MIGNAULT & LEMAY, AVOCATS

MERCI À NOS EXPOSANTS 2008

GROUPE DE GÉOMATIQUE AZIMUT INC.

JLR RECHERCHE IMMOBILIÈRE

MODELLIUM INC.

PG GOVERN INC.

SMI INFORMATIQUE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC : Le Crystal de la montagne S.E.C. c Ville de Montréal

Section des affaires immobilières

Date : 19 mars 2008

Référence neutre : 2008 QCTAQ 03571

Dossiers : SAI-M-131242-0704 / SAI-M-134692-0707

Devant les juges administratifs :

YVON GENEST, avocat
CLAUDE A. CHEVALIER, évaluateur agréé

LE CRYSTAL DE LA MONTAGNE, S.E.C.
Partie requérante

c.

VILLE DE MONTRÉAL

Partie intimée

DÉCISION

[1] La requérante forme un recours devant le Tribunal administratif du Québec (le Tribunal) pour contester l'exactitude de la mention « *catégorie terrain vague desservi* » inscrite au rôle d'évaluation foncière triennal 2004 modifié ainsi qu'au rôle d'évaluation foncière quadriennal 2007, en regard de l'unité d'évaluation correspondant au matricule 9939-06-9632-8-000-0000 (compte numéro 30-F26037705).

[2] L'unité d'évaluation en litige est située au coin nord-ouest de l'intersection du boulevard René-Lévesque Ouest et de la rue de la Montagne, à Montréal.

[3] Jusqu'en août 2005, l'unité d'évaluation est exploitée comme stationnement commercial. Elle est composée d'un terrain de 2 006,40 mètres carrés qui est recouvert d'asphalte et d'un bâtiment guérite qui sert d'abri au préposé du stationnement. Les inscriptions se lisent alors comme suit au dépôt du rôle triennal 2004 :

Propriétaire :	James Essaris
Terrain :	1 500 000 $
Bâtiment :	28 100 $
Total :	1 528 100 $
Catégorie :	Immeuble non résidentiel

[4] Le 17 août 2005, le pavage et le bâtiment sont démolis et le 23 août 2005, le terrain fait l'objet de deux transferts de propriété dans la même journée.

[5] Quatre certificats de modification sont émis par l'évaluateur de la Ville de Montréal pour tenir compte de ces événements.

[6] Un premier certificat (40-05-F273290) émis le 9 septembre 2005 aux termes du paragraphe 3 de l'article 174 de la *Loi sur la fiscalité municipale*[1] fait état d'un changement de propriétaire de James Essaris à Essaris Le Crystal Trust, à compter du 23 août 2005.

[7] Un deuxième certificat (40-05-F273505) émis le 12 septembre 2005, aux termes du même paragraphe, fait état d'un changement de propriétaire de Essaris Le Crystal Trust à Le Crystal de la Montagne, S.E.C., à compter du 23 août 2005.

[8] En ce qui concerne la démolition du bâtiment survenue le 17 août 2005, l'évaluateur émet deux certificats de modification, soit un certificat pour chacun des deux propriétaires qui se sont succédés entre la date de la démolition et la date de l'émission du certificat. Il s'agit du certificat 40-05-F285179 émis le 7 novembre 2005 aux termes du paragraphe 6 de l'article 174 L.F.M. pour la période du 17 au 22 août 2005, soit le temps pendant lequel James Essaris était propriétaire. Ce certificat modifie la valeur pour tenir compte de la démolition du bâtiment et il modifie la *« catégorie d'immeuble non résidentiel »* à celle de *« terrain vague desservi »*. Un autre certificat (40-05-F285180) est émis le même jour pour les mêmes fins, mais pour la période du 23 août 2005 au 31 décembre 2006, soit à compter de la date d'un changement de propriétaire.

[9] Suite à la démolition du bâtiment, l'inscription modifiée au rôle se lit comme suit :

Propriétaire :	James Essaris
Terrain :	1 500 000 $
Bâtiment :	0 $
Total :	1 500 000 $
Catégorie :	terrain vague desservi
Date effective :	17 août 2005

[10] Le 23 septembre 2005, la Ville de Montréal émet un permis de construction dans le but de construire sur le terrain de l'unité d'évaluation un *« bâtiment de 27 étages, Le Crystal, 4 SS pour 137 stationnements, 190 log. »*.

[11] La construction de ce projet débute à la fin du mois de septembre 2005.

[12] Les parties conviennent que le bâtiment n'est pas encore porté au rôle d'évaluation foncière quadriennal 2007, car tant au dépôt de ce rôle que lors de son entrée en vigueur, il ne répond pas aux conditions de l'article 32 L.F.M.

[13] Pour le rôle 2007, l'unité d'évaluation est donc inscrite comme suit :

Propriétaire :	Le Crystal de la Montagne S.E.C.
Terrain :	4 514 400 $
Bâtiment :	0 $
Total :	4 514 400 $
Catégorie :	terrain vague desservi

[14] Par sa demande de révision administrative déposée le 21 décembre 2006, la requérante demande que le rôle d'évaluation foncière triennal 2004, modifié à compter du 17 août 2005, soit modifié à nouveau à compter du 15 novembre 2005 pour substituer la *« catégorie résiduelle »* à celle de *« terrain vague desservi »* au motif que la valeur du bâtiment en construction situé sur le terrain est supérieure à 10 % de celle du terrain inscrite au rôle. Partant de ce fait, elle estime que l'unité d'évaluation ne répond plus à la définition de la *catégorie terrain vague desservi* énoncée à

1) L.R.Q., c. F-2.1, ci-après désignée L.F.M.

l'article 244.36 L.F.M. et que l'évaluateur de la Ville aurait dû modifier le rôle 2004 en conséquence sur la base du paragraphe 13.1.1 de l'article 174 L.F.M. dont l'extrait pertinent se lit comme suit :

> «174. L'évaluateur modifie le rôle d'évaluation foncière pour:
>
> [...]
>
> 13.1.1° eu égard à l'article 57.1.1, ajouter une mention indûment omise ou supprimer une mention indûment inscrite et, dans la mesure où le rôle doit contenir des renseignements à ce sujet, tenir compte du fait qu'une unité d'évaluation:
>
> a) devient visée à l'article 57.1.1 ou cesse de l'être;
>
> [...]»

[15] Quant à l'article 57.1.1, les deux alinéas pertinents se lisent comme suit :

> *« 57.1.1. Le rôle identifie chaque unité d'évaluation qui appartient au groupe des immeubles non résidentiels prévu à l'article 244.31, indique la classe prévue à l'article 244.32 dont fait partie l'unité et, le cas échéant, indique que celle-ci est visée à l'un ou l'autre des articles 244.51 et 244.52.*
>
> *Le rôle d'une municipalité locale qui adopte une résolution en ce sens identifie chaque unité d'évaluation qui appartient à toute catégorie précisée dans la résolution parmi celles que prévoient les articles 244.34 à 244.36. Si la catégorie prévue à l'article 244.34 est ainsi précisée, le rôle indique, le cas échéant, que l'unité fait partie de l'une ou l'autre des classes prévues à l'article 244.54. »*

[16] Face à l'omission de l'évaluateur de modifier le rôle triennal 2004, la requérante se prévaut de l'article 131.2 L.F.M. qui précise *« ... qu'une demande de révision peut être déposée en tout temps au cours de l'exercice financier pendant lequel survient un événement justifiant une modification du rôle en vertu de l'article 174 ou 174.2 ou au cours de l'exercice financier suivant, si l'évaluateur n'effectue pas cette modification. »*

[17] En ce qui concerne le rôle quadriennal 2007, la demande de révision administrative est déposée dans le cadre général de l'article 124 L.F.M. Elle vise le même but et elle est fondée sur le même motif que ceux invoqués pour la contestation du rôle triennal 2004. La requérante prétend que l'unité d'évaluation ne correspond pas à la catégorie des terrains vagues desservis parce que la valeur du bâtiment en construction sur le terrain est supérieure de 10 % à celle du terrain inscrite au rôle.

[18] La requérante administre une preuve à l'appui de ses prétentions à l'égard de la valeur du bâtiment en construction. De consentement avec l'intimée, sans admission toutefois à l'égard de son contenu, elle produit au dossier[2] une lettre d'opinion en date du 10 novembre 2007 signée par un évaluateur agréé dans laquelle celui-ci estime que la valeur réelle du bâtiment en construction dépasse 150 000 $ à la mi-novembre 2005, soit plus de 10 % de la valeur attribuée au terrain par l'évaluateur de la Ville. Dans le même sens, il estime que la valeur réelle du bâtiment en construction dépasse 451 440 $ au 1er janvier 2007, soit plus de 10 % de la valeur attribuée au terrain par l'évaluateur municipal.

[19] Le litige origine du fait que le bâtiment en construction n'est pas encore porté au rôle parce qu'il n'est pas substantiellement terminé ou substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale comme le mentionne l'article 32 L.F.M. En outre, le délai de trois ans n'est pas encore écoulé depuis le début des travaux [3].

2) Pièce R-1.
3) En vertu de l'article 99, annexe C, de la Charte de la Ville de Montréal, le délai est de trois ans dans le cas d'un bâtiment d'une valeur de 50 000 000 $ construit sur le territoire de la Ville.

[20] La question qui se pose consiste donc à déterminer si l'unité d'évaluation appartient à la catégorie des terrains vagues desservis mentionnée à l'article 244.30 L.F.M. en dépit du fait que le bâtiment en construction sur le terrain n'est pas porté aux rôles 2004 et 2007 ici en cause.

[21] La notion de « terrain vague desservi » est définie à l'article 244.36 L.F.M. Les parties divergent d'opinion quant à son interprétation.

> *« 244.36. Appartient à la catégorie des terrains vagues desservis toute unité d'évaluation qui est constituée uniquement d'un tel terrain et, le cas échéant, de tout bâtiment visé au deuxième alinéa.*
>
> *Est vague le terrain sur lequel aucun bâtiment n'est situé. Un terrain est également vague lorsque, selon le rôle d'évaluation foncière, la valeur du bâtiment qui y est situé ou, s'il y en a plusieurs, la somme de leurs valeurs est inférieure à 10 % de celle du terrain.*
>
> *Est desservi le terrain dont le propriétaire ou l'occupant peut, en vertu de l'article 244.3, être le débiteur d'un mode de tarification lié au bénéfice reçu en raison de la présence des services d'aqueduc et d'égout sanitaire dans l'emprise d'une rue publique.*
>
> *Malgré l'article 2, le premier alinéa ne vise qu'une unité entière et les deuxième et troisième alinéas visent le terrain entier compris dans cette unité.*
>
> *N'appartient pas à la catégorie une unité d'évaluation qui comporte:*
>
> *1° une exploitation agricole enregistrée conformément à un règlement pris en vertu de l'article 36.15 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14);*
>
> *2° un terrain qui, de façon continue, est utilisé à des fins d'habitation ou exploité à des fins industrielles ou commerciales autres que le commerce du stationnement;*
>
> *3° un terrain appartenant à une entreprise de chemin de fer et sur lequel il y a une voie ferrée, y compris une voie ferrée située dans une cour ou un bâtiment;*
>
> *4° un terrain utilisé pour les lignes aériennes de transmission d'énergie électrique;*
>
> *5° un terrain sur lequel la construction est interdite en vertu de la loi ou d'un règlement. »*
>
> *(Soulignement ajouté)*

[22] Comme l'indique l'article 244.36, une unité d'évaluation se qualifie ou non comme terrain vague desservi selon un pourcentage de valeur provenant d'un ratio entre la valeur du bâtiment et la valeur du terrain.

[23] C'est la composante « valeur du bâtiment » qui pose problème. Pour la requérante, on doit établir la valeur du bâtiment même dans le cas où il n'est pas porté au rôle et l'unité d'évaluation se qualifie ou non comme terrain vague desservi selon que la valeur du bâtiment est inférieure ou supérieure à 10 % de la valeur du terrain.

[24] Quant à l'intimée, elle prétend que le ratio doit s'établir en fonction des valeurs qui figurent au rôle d'évaluation et ce, tant à l'égard du bâtiment que de celle du terrain. Le bâtiment n'étant pas porté au rôle, l'exercice de l'établissement du ratio *« valeur du bâtiment »* sur *« valeur du terrain »* ne peut s'appliquer et l'unité d'évaluation appartient à la catégorie des *« terrains vagues desservis »* tant que le bâtiment n'est pas porté au rôle selon les conditions de l'article 32 L.F.M.

[25] Pour soutenir ses prétentions, la requérante puise à plusieurs sources d'interprétation : l'analyse du texte de l'article litigieux, la recherche de la finalité de la loi (approche téléologique) par l'analyse des débats parlementaires, la mise en parallèle des anciennes dispositions régissant les terrains vagues desservis contenues aux articles

486 de la *Loi des Cités et Villes*[4] et 990 du *Code municipal du Québec*[5] . Enfin, elle se réclame des motifs de décision exprimés par les tribunaux dans une affaire dont les faits présentent un caractère de similarité avec ceux de la présente cause.

[26] L'analyse du texte effectuée par la requérante l'amène à conclure qu'il y a deux types d'unité d'évaluation qui peuvent appartenir à la catégorie des terrains vagues desservis.

[27] À la lecture du 1er alinéa de l'article 244.36, la requérante identifie les unités d'évaluation constituées comme suit :

- les unités d'évaluation constituées uniquement d'un terrain vague desservi;
- les unités d'évaluation constituées d'un terrain vague desservi et de tout bâtiment visé au deuxième alinéa de l'article.

[28] Les immeubles portés au rôle y étant inscrits par unité d'évaluation (art. 33 L.F.M.) et la constitution d'une unité d'évaluation étant définie à l'article 34 de la même loi, la requérante conclut que l'unité d'évaluation qui nous occupe n'est pas du deuxième type. Le bâtiment en construction n'étant pas porté au rôle en 2004 et en 2007, l'unité d'évaluation n'est donc pas constituée d'un terrain et d'un bâtiment.

[29] La requérante se demande ensuite si l'unité d'évaluation en cause rencontre les critères du premier type et elle répond négativement à cette interrogation. Elle élabore le raisonnement suivant comme l'indiquent les extraits de son argumentation écrite reproduits ci-dessous :

> *« **22.** Il n'est pas contesté par la requérante que son terrain réponde à la définition que donne le législateur d'un terrain « desservi » :*
>
> > *« Est desservi le terrain dont le propriétaire ou l'occupant peut, en vertu de l'article 244.3, être le débiteur d'un mode de tarification lié au bénéfice reçu en raison de la présence des services d'aqueduc et d'égout sanitaire dans l'emprise d'une rue publique. »*
>
> ***23.** Il reste donc à déterminer si ledit terrain répond à la définition que donne le législateur d'un terrain « vague » :*
>
> > *« Est vague le terrain sur lequel aucun bâtiment n'est situé. Un terrain est également vague lorsque, selon le rôle d'évaluation foncière, la valeur du bâtiment qui y est situé ou, s'il y en a plusieurs, la somme de leurs valeurs est inférieure à 10 % de celle du terrain. »*
>
> ***24.** Le législateur prévoit donc que peuvent constituer des unités d'évaluation appartenant à la catégorie des terrains vagues desservis :*
>
> > *1- les terrains sur lesquels aucun bâtiment n'est situé;*
> >
> > *2- certains terrains sur lesquels un ou des bâtiments sont situés et dont la valeur est moins de 10% de la valeur du terrain;*
>
> ***25.** Il s'agit donc de vérifier si d'abord, tant au 15 novembre 2005 qu'au 1ier janvier 2007, un bâtiment est situé sur le terrain que comporte l'unité d'évaluation sous étude; »*

[30] Sur la base de la définition du mot « *bâtiment* » énoncée à l'article 1 L.F.M. et de la définition du mot « *immeuble* » énoncée à l'article 900 du *Code civil*, la requérante poursuit son raisonnement ainsi :

> *« **28.** Nous soumettons au Tribunal que, dans le contexte de l'article 244.36, le mot bâtiment n'est pas utilisé pour décrire le fonds de terre mais comme toute construction ou ouvrage permanent à caractère permanent s'y trouvant;*
>
> ***29.** Eu égard aux faits mis en preuve, nous concluons que, dès la fin septembre 2005, un bâtiment est situé sur le terrain, lequel terrain constitue à lui seul l'unité d'évaluation;*

4) Ci-après désignée L.C.V.
5) Une référence à l'article 486 L.C.V. dans la présente décision constitue implicitement une référence à l'article 990 du Code municipal.

30. Il nous faut donc maintenant déterminer sa valeur aux fins de vérifier si celle-ci est inférieure ou non au 10% établi par le législateur soit, pour reprendre le texte de la Loi, de déterminer si notre unité d'évaluation est un terrain où « selon le rôle d'évaluation foncière, la valeur du bâtiment qui y est situé ou, s'il y en a plusieurs, la somme de leurs valeurs est inférieure à 10 % de celle du terrain »;

31 . L'opération consiste donc à établir un quotient dont le dénominateur est la valeur de terrain et le numérateur, celle du bâtiment « qui y est situé »;

32. Si le résultat dudit quotient est inférieur à 10%, l'unité d'évaluation appartiendra à la catégorie des terrains vagues desservis et les requêtes du Crystal devront être rejetées; au cas contraire, l'unité d'évaluation appartiendra à la catégorie résiduelle;

33. L'identification du dénominateur ne pose pas de problème : les parties conviennent qu'il s'agit de la valeur apparaissant au rôle pour le terrain, à savoir 1 500 000 $ pour le rôle triennal 2004 et 4 514 400 $ pour le rôle quadriennal 2007; ces valeurs, rappelons-nous, ne sont pas remises en question par la requérante;

34. Le litige entre les parties a trait à l'identification du numérateur : alors que la Ville utilise l'inscription apparaissant au rôle sous la rubrique « bâtiment », le Crystal propose d'établir la valeur du bâtiment situé sur le terrain et de l'utiliser comme numérateur;

35. Pour la Ville, nous obtenons donc les quotients et pourcentages suivants :

- *pour le rôle triennal 2004 : 0 $/ 1 500 000 $ = 0 %;*
- *pour le rôle quadriennal 2007: 0 $/ 4 514 000 $ = 0 %*

d'où sa prétention à l'effet que l'unité d'évaluation en litige appartient à la catégorie des terrains vagues desservis;

36. Nous soumettons respectueusement que la suggestion de la Ville est erronée en ce que l'inscription « 0 $ » que comporte le rôle n'est pas le reflet de l'absence de valeur du bâtiment situé sur le terrain mais de l'absence de tout bâtiment au rôle : or, le législateur demande aux fins du calcul du quotient d'utiliser comme numérateur la valeur du bâtiment situé sur le terrain;

37. Comme pour tout immeuble, le bâtiment situé sur le terrain de la requérante n'a qu'une valeur réelle au sens de la Loi : cette valeur apparaît ou n'apparaît pas au rôle selon que le bâtiment y est porté ou non;

38. Ne pouvant trouver au rôle une indication de la valeur du bâtiment puisque ce dernier n'est pas porté au rôle, il nous faut donc déterminer cette valeur;

[…]

42. Nous soumettons donc au Tribunal que la valeur du bâtiment « situé » sur le terrain constituant à lui seul l'unité d'évaluation est celle déterminée par l'expert Delorme et qu'en conséquence, l'unité d'évaluation sous étude n'appartient pas à la catégorie des terrains vagues desservis puisque le quotient obtenu est à compter du 15 novembre 2005 de 10% et plus;

En résumé

43. En résumé, l'examen de la formulation de l'article 244.36 nous amène à conclure qu'appartiennent à la catégorie des terrains vagues desservis, les unités d'évaluation dont :

- *la valeur du bâtiment, situé sur le terrain de l'unité et porté au rôle, est de moins de 10% de celle du terrain;*
- *la valeur du bâtiment, situé sur le terrain de l'unité et non porté au rôle, est de moins de 10% de la valeur du terrain; »*

[31] La requérante estime donc que l'évaluateur municipal se devait de calculer la valeur du bâtiment non porté aux rôles d'évaluation 2004 modifié et 2007 pour pouvoir effectuer le test du 10 %. À l'appui de sa prétention, elle invoque le jugement de la Cour du Québec[6] et l'arrêt de la Cour d'appel[7] dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal inc. c. Ville de Montréal et Communauté urbaine de Montréal* dont nous traiterons ultérieurement dans le cadre de la présente décision.

[32] Dans un second temps, la requérante s'emploie à rechercher le but visé par le législateur par l'adoption de l'article 244.36 concernant la catégorie des terrains vagues desservis. Dans cette perspective, elle dresse un parallèle entre le nouveau régime d'un taux de taxe particulier propre à cette catégorie d'immeuble et le régime de la surtaxe sur les terrains vagues desservis qui a prévalu jusqu'en 2004 et qui tirait son origine des dispositions de l'article 486 L.C.V.

[33] Adopté en 1978, l'article 486 qui s'appliquait aussi à la Ville de Montréal et à la Ville de Québec, se lisait comme suit pour la partie pertinente à la présente cause :

> *« 1° En plus de toute taxe foncière qu'il peut imposer et prélever sur un terrain vague desservi, le conseil peut imposer et prélever annuellement sur un tel terrain une surtaxe équivalente à cinquante pour cent du total des taxes foncières municipales imposées la même année sur ce terrain et auxquelles taxes est assujetti l'ensemble des immeubles imposables situés dans la municipalité.*
>
> *Au sens du présent article, l'expression «terrain vague desservi» signifie un terrain :*
>
> *a) sur lequel il n'y a pas de bâtiment ou sur lequel il y a un bâtiment dont la valeur foncière est inférieure à dix pour cent de la valeur foncière du terrain d'après le rôle d'évaluation en vigueur; (...)»*
>
> *(Soulignement ajouté)*

[34] La requérante souligne le caractère pénalisant de cette source de revenus de par sa qualification même de « surtaxe » et elle explique l'instauration de cette mesure par le désir du législateur de donner aux municipalités un outil fiscal leur permettant d'inciter les propriétaires fonciers à construire. À cet égard, elle nous réfère aux commentaires du ministre des Finances, Jacques Parizeau, lors de la présentation de son budget le 12 avril 1977, tout en nous rappelant que ses propos ont été cités par la Cour d'appel dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal*, affaire qui mettait aussi en cause l'article 486.

6) C.Q. Montréal, dossier 500-02-062444-984, 5 janvier 2000.

7) C.A. Montréal, dossier 500-09-009124-009, 13 août 2002.

[35] Quant aux taux variés de la taxe foncière générale, ils sont précisés aux articles 244.29 à 244.64 L.F.M. Ils ont été institués par l'adoption, le 20 décembre 2000, de la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*[8] . En ce qui concerne la catégorie des terrains vagues desservis, outre l'article 244.36 déjà reproduit plus haut, il y a lieu de référer à l'article 244.49 qui délimite l'application de ce taux particulier :

> *« 244.49. Le taux particulier à la catégorie des terrains vagues desservis doit être égal ou supérieur au taux de base.*
>
> *Il ne peut excéder le double de ce dernier. »*

[36] La requérante estime que la finalité de l'article 244.36 L.F.M. est la même que celle visée par l'ancien article 486 L.C.V., soit une incitation à construire et que la taxe de la catégorie des terrains vagues desservis est tout aussi pénalisante que la surtaxe puisqu'elle est nécessairement plus élevée que le taux de base lorsqu'elle en diffère.

[37] Dans sa réflexion d'interpréter les dispositions de l'article 244.36 par l'approche téléologique, la requérante soumet qu'il est impératif de conclure à une interprétation qui soit compatible avec la finalité des dispositions de l'article 32 L.F.M. qui s'applique au bâtiment en construction dans la présente cause :

> *«**32.** Un bâtiment est porté au rôle lorsqu'il est substantiellement terminé ou substantiellement occupé aux fins de sa destination initiale ou d'une nouvelle destination, ou lorsque deux ans se sont écoulés depuis le début des travaux. Cependant, ce délai cesse de courir dans un cas de force majeure. »* [9]

[38] La requérante soumet que l'allégement fiscal accordé par cet article vise la même fin que celle de l'article 244.36, soit de favoriser le développement du territoire en incitant les propriétaires de terrains vagues à construire. Elle argumente que l'interprétation de l'article 244.36 proposée par l'intimée ne vise pas la complémentarité des deux articles puisque la Ville *«… continue de pénaliser le Crystal pour ne pas développer son terrain (art. 244.36) et ce, tout en allégeant son fardeau en ne mettant pas au rôle le bâtiment qu'elle s'affaire à construire (art. 32). »*

[39] La requérante souligne que l'interprétation de l'intimée équivaut à celle qu'avait retenue le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec [10] dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal*[11] et que la Cour du Québec[12] ainsi que la Cour d'appel[13] ont désavoué cette approche.

[40] Comme troisième démarche, la requérante effectue une analyse qu'elle qualifie d'approche historique dans son argumentation écrite.

[41] Tout en admettant que la formulation des articles 486 de la *Loi des cités et villes* et 244.36 L.F.M. soit différente, elle estime qu'il n'y a pas lieu de conclure à une modification de l'assiette fiscale.

[42] Elle souligne que les deux régimes ont coexisté pendant trois ans puisque la surtaxe sur les terrains vagues desservis n'a été abolie que le 1er janvier 2004. Elle réfère toutefois à l'article 244.29 alors en vigueur lors de l'adoption de loi instaurant des taux variés et qui spécifiait qu'une municipalité ne pouvait cumuler les deux régimes pour un même exercice financier. Elles se devaient d'opter soit pour une surtaxe sur les terrains vagues desservis, soit pour un taux propre à la catégorie des terrains vagues desservis, mais elles ne pouvaient se prévaloir des deux en même temps.

8) L.Q. 2000, chapitre 54.
9) Voir note 3.
10) Ci-après désigné le B.R.E.F.
11) B.R.E.F. Montréal, minute M97-0472, le 19 décembre 1997.
12) Voir note 4.
13) Voir note 5.

[43] La requérante mentionne que l'article 486 L.C.V. a été modifié dans le même sens lors de l'adoption de l'article 244.29.

[44] La requérante infère de ces dispositions l'intention du législateur de créer des *« vases communicants »* entre les assiettes de ces deux mesures fiscales et non de les modifier.

[45] Deux autres motifs l'incitent à conclure ainsi. D'abord, elle réfère aux propos tenus par la ministre d'état aux Affaires municipales et à la Métropole, madame Louise Harel, lors de l'étude détaillée du projet de loi 150 instituant le régime des taux variés[14] . À un membre de la Commission qui l'interroge sur les objectifs de la surtaxe sur les terrains vagues, elle répond ceci :

> *« Est-ce que la ministre peut répondre à ces deux interrogations, à savoir: Dans un premier temps, est-ce qu'il est exact et, si oui, pourquoi est-ce que le gouvernement a décidé de niveler par le haut la surtaxe aux terrains vagues desservis? Dans un deuxième temps, quel est l'objectif de cette surtaxe, quel est l'objectif avoué? Et comment fera-t-on, au, gouvernement, pour évaluer la réussite ou la réalisation de ces objectifs?*
>
> *Le Président (M. Gagnon): Oui, Mme la ministre.*
>
> *Mme Harel : M. le Président, c'est certain que le député n'a peut-être pas eu l'occasion — je ne veux pas le lui reprocher — de suivre tous les travaux de la commission. Mais je reprends la discussion que nous avons eue sur cette question.*
>
> *C'est un calque de l'article 486 que l'on retrouve dans la Loi des cités et villes, qui a été introduit par mon prédécesseur en 1993 et qui permet à une municipalité d'imposer et de prélever annuellement sur un tel terrain une surtaxe équivalant à 50 %, et qui permet, dans le cas d'une municipalité dont le territoire est compris dans celui de la Communauté urbaine de Montréal, d'atteindre un maximum de 100 %. Alors, c'est déjà dans la loi. On ne change rien, on n'introduit rien de nouveau, on fait simplement reconduire ce qui existe déjà, tout simplement. »*[22]

22) Journal des débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement du territoire, 23 novembre 2000, reproduit à l'onglet 1 des autorités; il est à noter que le recours aux débats parlementaires, longtemps condamné, est maintenant reconnu : la Cour d'appel y a notamment eu recours en matière de fiscalité municipale dans les affaires Les Cours Mont-Royal (para. 52 du présent mémoire) Avor Realty (arrêt du 21 avril 1993, EYB-1993-70904). »

[46] Dans un second temps, la requérante tire argument du fait que le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal* était rendu au moment de l'adoption de la loi instaurant les taux variés. Le législateur était alors au courant de l'interprétation de la Cour selon laquelle le libellé de l'article 486 L.C.V. exigeait que l'on établisse la valeur réelle d'un bâtiment dégarni non porté au rôle pour être en mesure de conclure si le terrain correspondait à la définition d'un terrain vague desservi.

[47] Le législateur n'ayant pas modifié l'article 486 pour contrer le jugement de la Cour du Québec, la requérante en conclut qu'il était d'accord avec l'interprétation de la Cour, d'autant plus qu'il a amendé l'article 486 concurremment avec l'adoption de l'article 244.36 pour y ajouter un cinquième alinéa interdisant le jumelage des deux régimes pour un même exercice financier.

[48] L'ensemble des arguments invoqués par la requérante l'amène à conclure que la reformulation du texte de l'article 244.36 eu égard à l'article 486 L.C.V. n'implique pas une modification. En conservant intactes les dispositions de l'article 486 et en laissant coexister pendant trois ans les régimes de la surtaxe et celle des taux variés, la requérante soumet que le législateur a procédé plutôt à un remplacement

ayant valeur de refonte. Dans cette perspective, se réclamant de l'auteur Pierre André Côté[15] , elle soumet que le texte de remplacement de 244.36 n'est pas réputé de droit nouveau et qu'on doit l'interpréter comme une nouvelle expression des règles anciennes.

PRÉTENTIONS DE L'INTIMÉE

[49] L'intimée plaide l'exactitude de la mention de la *«catégorie terrain vague desservis »* inscrite en regard de l'unité d'évaluation, tant à l'égard du rôle triennal 2004 modifié qu'à l'égard du rôle quadriennal 2007.

[50] Elle soumet d'abord que l'interprétation de l'article 244.36 doit s'effectuer en fonction d'un principe de base sous-jacent à la *Loi sur la fiscalité municipale* selon lequel la taxation foncière existe à l'égard des immeubles portés au rôle d'évaluation qui y sont inscrits à leur valeur réelle.

[51] Ce postulat établi, l'intimée prétend qu'il n'est pas possible pour l'évaluateur municipal de déterminer une valeur réelle à un bâtiment en construction tant que les critères de l'article 32 L.F.M. ne sont pas rencontrés. Pour soutenir cette proposition, elle réfère à la définition de la valeur réelle contenue notamment à l'article 43 L.F.M., soit une notion qui implique une valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence entre un vendeur et un acheteur raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de son utilisation possible et des conditions du marché.

[52] L'intimée pose la question : quelle valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence peut-on donner à des pieux et des excavations? Faisant état de la constante évolution d'un bâtiment en construction, elle argumente qu'il n'existe pas de méthode d'évaluation qui permette d'établir une valeur réelle, en l'absence d'éléments de comparaison et plus particulièrement quant au bâtiment sujet dont certains étages seront des résidences condos et d'autres, des condos-hôtels.

[53] Elle estime en outre que la méthode du coût de remplacement n'est pas appropriée, faisant état de ses limites et du principe selon lequel le coût n'égale pas la valeur. Pour illustrer son propos, l'intimée pose encore une question : si 10 % des coûts de construction prévus ont été engagés, peut-on conclure que cela représente 10 % de la valeur réelle qu'aura l'immeuble une fois terminé?

[54] Dans un second temps, l'intimée fait appel au principe de l'immuabilité du rôle pour soutenir ses prétentions. Invoquant la jurisprudence[16] selon laquelle les dispositions qui permettent la modification ou la révision du rôle doivent être interprétées restrictivement, elle s'interroge sur ce qu'il adviendrait du principe s'il était reconnu que l'évaluateur doit évaluer toutes les nouvelles constructions au Québec pour connaître le moment où elles atteindront 10 % de la valeur foncière du terrain et par la suite modifier le rôle d'évaluation en conséquence.

[55] L'intimée estime en outre que cette situation entraînerait une instabilité de l'assiette foncière et qu'elle engendrerait beaucoup de contestations, deux éléments que le nouveau régime des taux variés institué aux articles 244.29 et suivants ont voulu corriger. Elle fait notamment référence aux propos tenus par la ministre Louise Harel lors de l'étude du projet de loi 150 instituant le régime précité [17].

[56] En outre, selon l'intimée, pour analyser l'article 244.36, il faut tenir compte de la différence notable entre l'ancien régime d'un taux

15) Interprétation des lois, Éditions Thémis, 3e édition, page 130.
16) Ville de Montréal c. Waldman et al, C.Q. Montréal no 500-80-004894-052, 26 février 2007.
17) Journal des débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement du territoire, cahier 59, le 21 novembre 2000.

unique de taxe foncière et le nouveau régime de taux variés qui s'applique obligatoirement à toutes les municipalités depuis le 1er janvier 2004. L'ancien régime permettait l'imposition d'une surtaxe sur les immeubles non résidentiels et sur les terrains vagues desservis et cette surtaxe s'appliquait en sus du taux unique de taxe foncière générale. Le nouveau régime décrit aux articles 244.29 et suivants L.F.M. prescrit la détermination d'un taux de taxe foncière qui varie en fonction des catégories d'immeubles suivants :

1° celle des immeubles non résidentiels;
2° celle des immeubles industriels;
3° celle des immeubles de six logements ou plus;
4° celle des terrains vagues desservis;
4.1° celle des immeubles agricoles;
5° celle qui est résiduelle.

[57] L'intimée soutient que le nouveau régime de taux variés ne comporte plus d'effet pénalisant assorti à la surtaxe auquel réfère la Cour d'appel dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal*[18] . En outre, pour démontrer cette différence marquante entre les deux régimes, elle nous renvoie aux propos tenus par la ministre Louise Harel lors de l'étude du projet de loi 150[19] :

> « ***M. Ouimet:*** *Est-ce qu'on pourrait expliquer davantage — chaque fois qu'on parle de taxes, c'est sûr que ça pique notre curiosité — qu'est-ce qu'on fait exactement par le biais de cet article-là? Ça intéresse tous les députés, des deux côtés.*
>
> ***Mme Harel:*** *Alors, l'article 4 ajoute à l'article 486 de la Loi sur les cités et villes un paragraphe final qui empêche une ville de combiner, pour un même exercice financier, d'une part, la surtaxe sur les terrains vagues et, d'autre part, un taux de la taxe foncière générale particulier à la catégorie des terrains vagues desservis, tel que permis par le régime des taux variés proposé à l'article 70 du projet de loi.*
>
> *Donc, si je résume, ça ne peut pas être une surtaxe sur les terrains vagues et, en même temps, une catégorie à des taux variés qui porte sur les terrains vagues. Il faut que la municipalité choisisse, hein, c'est bien ça? Alors, une telle combinaison constituerait évidemment une surenchère inappropriée, puisque le régime des taux variés a justement pour objectif d'éviter la nécessité du recours à des surtaxes. Alors, c'est un ou l'autre. »*
>
> (Soulignement ajouté)

[58] Sur la base de ces principes, l'intimée décrit dans son mémoire les unités d'évaluation qui correspondent à la définition qu'en donne l'article 244.36. Nous en reproduisons l'extrait suivant :

> « *37. Tout d'abord, l'article 244.36 identifie deux (2) sortes d'unités d'évaluation qui peuvent être cataloguées de terrains vagues desservis :*

18) Voir note 7.
19) Voir note 17.

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

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

a) Une unité d'évaluation qui comporte un terrain sans avoir un bâtiment porté au rôle d'évaluation foncière;

b) Une unité d'évaluation qui comporte un terrain avec un bâtiment porté au rôle dont la valeur est inférieure à 10% de la valeur du terrain.

38. Ensuite, la deuxième phrase de l'alinéa deux explique quelle sorte de bâtiment peut être situé sur le terrain pour qu'il soit considéré comme terrain vague :

> *«244.36 (2) : Est vague le terrain sur lequel aucun bâtiment n'est situé. Un terrain est également vague lorsque, selon le rôle d'évaluation foncière, la valeur du bâtiment qui y est situé ou, s'il y en a plusieurs, la somme de leurs valeurs est inférieure à 10 % de celle du terrain. »*

39. L'alinéa 2 de l'article 244.36 s'applique à deux sortes de bâtiments qui peuvent être portés au rôle :

a) Le bâtiment dont la valeur est si minime que sa valeur inscrite au rôle est inférieure à 10% de la valeur du terrain; à titre d'exemple on peut penser à un terrain qui n'a qu'un bureau de ventes construit dessus.

b) Deuxièmement, l'article 244.36(2) L.f.m. s'applique à un bâtiment en cours de transformation inscrit au rôle qui a été dégarni et dont la valeur suite au dégarnissage est inférieure à 10% de la valeur du terrain. »

[59] Contrairement à ce que prétend la requérante, l'intimée plaide que le législateur a voulu que le bâtiment mentionné au 2e alinéa de l'article 244.36 soit un bâtiment porté au rôle. Le nouveau bâtiment en construction ne serait pas visé par cet article, comme étant non porté au rôle et assujetti aux règles particulières de l'article 32 L.F.M.

[60] À cet égard, dans son mémoire écrit, l'intimée accorde beaucoup d'importance à l'amendement à la *Loi sur la fiscalité municipale* intervenu en 1988[20] et ayant pour objet d'abroger le 2e alinéa de l'article 32. Cette disposition conférait à un bâtiment faisant l'objet d'une modification ou d'une transformation le même statut qu'à celui accordé à un nouveau bâtiment en construction. Seuls des travaux majeurs de transformation de nature à rendre l'immeuble impropre à ses fins pouvaient autoriser une tenue à jour du rôle dans la mesure où le bâtiment temporairement inoccupé ou démoli avait été préalablement rayé du rôle. L'abrogation du 2e alinéa de l'article 32 et l'amendement concomitant du paragraphe 7 de l'article 174 alors en vigueur ont fait en sorte, d'une part, que l'évaluateur se doit dorénavant de modifier le rôle pour refléter la plus-value conférée par tout travail effectué sur un bâtiment existant et, d'autre part, fait en sorte que l'immeuble faisant l'objet de transformation demeure inscrit au rôle.

[61] Dans son argumentation écrite, l'intimée réfère aux débats parlementaires qui ont eu lieu[21] lors de l'étude du projet de loi précité. Dans ses commentaires sur le but de l'abrogation du 2e alinéa de l'article 32 et des amendements à l'article 174, 7°, le ministre Pierre Paradis s'exprime comme suit : *« L' amendement à l'article 57 prévoit comment tenir compte des travaux effectués sur un bâtiment. » L'intimée interprète erronément* cette citation comme une référence à l'article 57 de la *Loi sur la fiscalité municipale* et qui traite de l'obligation de l'évaluateur municipal d'identifier au rôle les unités d'évaluation susceptibles d'être assujetties à la surtaxe sur les terrains vagues desservis en vertu de l'article 486 L.C.V. Croyant à tort à un amendement à l'article

20) L.Q. 1988, chapitre 76, article 19.

21) Journal des débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, 7 décembre 1988, no 48, projet de loi 90.

57 L.F.M., elle en conclut à une volonté expresse du législateur de n'assujettir à la règle du 10 % que les unités d'évaluation qui comportent des bâtiments existants portés au rôle.

[62] À l'audience du 10 janvier, l'intimée a toutefois convenu de sa méprise, le ministre Paradis référant à l'article 57 du projet de loi 90 à l'étude et non à l'article 57 L.F.M.

[63] Comme autre argument à l'appui de ses prétentions, l'intimée s'emploie à démontrer que les arrêts de la Cour du Québec et de la Cour d'appel rendus dans *Les Cours Mont-Royal* n'ont pas d'application en l'espèce.

[64] Notant que la Cour du Québec avait infirmé la décision du B.R.E.F. sur la base de la phraséologie utilisée à l'article 486 L.C.V., notamment quant à l'absence d'une virgule, elle souligne que le libellé de l'article 244.36 L.F.M. dissipe toute confusion à cet égard puisque les mots *« selon le rôle d'évaluation foncière »* sont maintenant insérés entre deux virgules, s'appliquant ainsi tant à l'égard du bâtiment que du terrain. Elle en conclut que le législateur a modifié le libellé dans le but bien précis de contrer les effets juridiques du jugement de la Cour du Québec.

[65] Quant à l'arrêt de la Cour d'appel, l'intimée est d'avis que les motifs de décision qui y sont exprimés se limitent au cas d'un immeuble en transformation et non à un nouveau bâtiment en construction. En outre, en référant notamment au caractère pénalisant de la surtaxe souligné par la Cour, du fait que le propriétaire paie ainsi plus de taxes que si l'immeuble en transformation n'avait pas été exclu du rôle, l'intimée plaide que le remplacement de la surtaxe par le nouveau régime des taux variés corrige cette incongruité et que tout élément de pénalité est maintenant écarté.

[66] L'intimée nous soumet un argument additionnel qui a trait au principe de l'immuabilité du rôle. Se réclamant toujours de l'affaire *Waldman*[22] , elle plaide qu'il n'y a aucun événement parmi ceux qui sont énumérés aux paragraphes 1° à 20° de l'article 174 qui autoriserait l'évaluateur municipal à modifier l'inscription de la catégorie terrains vagues desservis en date du 15 novembre, comme le demande la requérante.

[67] Contrairement à la requérante, elle nie que le paragraphe 13.1.1 de l'article 174 donne ouverture à une tenue à jour, car selon son argumentation précédemment élaborée, l'article 57.1.1 auquel réfère ce paragraphe ne viserait que les bâtiments en transformation.

[68] En outre, l'intimée s'appuie sur le 2e alinéa de l'article 57.1.1 pour plaider que la loi ne permet pas de modifier le rôle pour substituer la mention de la catégorie résiduelle à celle de terrain vague desservi. La catégorie résiduelle est définie à l'article 244.37 et cet article ne figure pas parmi ceux qui sont énumérés au 2e alinéa de l'article 57.1.1.

[69] Enfin, l'intimée soumet un argument subsidiaire à l'égard du recours pour le rôle triennal 2004 modifié. Elle estime que la demande de révision administrative formulée par la requérante le 21 décembre 2006 ne peut pas être fondée sur l'article 131.2 L.F.M. en raison de l'émission des certificats 40-05-F285179 et 40-05-F285180, le 7 novembre 2005. Tel que déjà mentionné, ces deux certificats ont pour objet de modifier la valeur pour tenir compte de la démolition du bâtiment et de modifier l'inscription de la catégorie d'immeuble non résidentiel à celle de terrain vague desservi à compter du 17 août 2005. Le certificat 40-05-F285179 est émis au nom de James Essaris qui était propriétaire inscrit au rôle à cette

22) Voir note 16.

date. Le certificat 40-05-F285180 est émis au nom de Crystal de la Montagne, propriétaire inscrit au rôle à compter du 23 août 2005.

[70] L'argument comporte deux volets. Dans un premier temps, l'intimée plaide que le certificat 40-05-F285180 n'est que complémentaire au certificat 40-05-F285179, et que c'est ce dernier qui donne ouverture à la modification de la catégorie d'immeuble, alors que monsieur James Essaris était propriétaire. Selon l'intimée, monsieur Essaris était le seul habilité à contester cette modification et il ne l'a pas fait. Deuxièmement, dans l'éventualité où le Tribunal estimerait que la requérante possédait un droit à la demande de révision administrative, l'intimée argumente qu'elle se devait de déposer cette demande dans les 60 jours de l'expédition de l'avis de modification, délai qui expirait le 17 janvier 2006.

CONSIDÉRATIONS DU TRIBUNAL

[71] Il y a lieu de disposer d'abord des arguments subsidiaires plaidés par l'intimée à l'égard de la demande de révision administrative déposée pour le rôle 2004 modifié.

[72] Le premier volet de l'argumentation, qui nie un droit de contestation à la requérante, est mal fondé. Il ne s'agit pas de décider de la complémentarité d'un certificat par rapport à un autre. Dans la mesure où un nouveau propriétaire dépose sa demande de révision dans les délais prescrits par la loi, il possède le même droit que l'ancien propriétaire de contester l'exactitude d'une inscription, soit avant le 1er mai, s'il s'agit d'une inscription originale au dépôt du rôle, soit dans les 60 jours de l'expédition d'un avis de modification, dans le cas d'une tenue à jour. Étant tenu au paiement de la taxe, le 3e alinéa de l'article 124 lui confère de facto ce droit.

[73] Mais là ne réside pas la question, car, comme le prétend la requérante, le droit à la contestation doit être examiné en date du 7 novembre 2005, date à laquelle l'évaluateur a posé le geste d'émettre les certificats de modification. Il faut donc faire abstraction de tout événement futur survenu après cette date, et dont l'évaluateur ne pouvait pas tenir compte. Le droit de contestation ne peut naître avant la survenance de l'événement. Dans le cas qui nous concerne, le 7 novembre 2005, la requérante ne contestait pas le bien-fondé de la modification visant à inscrire l'unité d'évaluation dans la catégorie des terrains vagues desservis à compter du 17 août 2005, soit à la date de la démolition de l'immeuble. Bien au contraire, car, comme le souligne la requérante, elle est même en accord avec l'émission du certificat émis le 7 novembre 2005, car, à cette date, la valeur du bâtiment en construction était inférieure à 10 % de celle du terrain.

[74] La requérante soutient par contre que le seuil de 10 % a été atteint le 15 novembre 2005 et qu'il s'agit là d'un événement dont l'évaluateur se devait de tenir compte dans la mesure où l'unité d'évaluation a cessé d'appartenir à la catégorie des terrains vagues desservis. Aux termes du paragraphe 13.1.1 a), le rôle doit être modifié lorsqu'une unité d'évaluation cesse d'être visée à l'article 57.1, ce qui s'est produit, selon la requérante, à compter du 15 novembre 2005 dans le cas qui nous occupe. À défaut par l'évaluateur d'avoir émis un certificat de modification pour refléter cette réalité, la requérante est bien fondée à se prévaloir de l'article 131.2 pour exercer ses droits.

[75] Cette conclusion nous amène à traiter préliminairement d'un autre moyen subsidiaire soulevé par l'intimée qui prétend que le 2e alinéa de l'article 57.1.1 L.F.M. ne permet pas de modifier le rôle pour faire passer une unité d'évaluation de la catégorie terrains vagues desservis à celle de catégorie résiduelle.

[76] Avec égard, cet argument ne peut pas être utilisé pour décider du fond du litige, car le débat se limite à une simple question de mauvaise terminologie utilisée par la requérante, notamment dans ses demandes de révision administrative.

[77] L'absence de l'article 244.37 au 2e alinéa de l'article 57.1.1 s'explique du fait que la catégorie résiduelle n'est jamais identifiée au rôle d'évaluation. Seules les catégories d'immeubles assujetties à un taux particulier de taxe sont l'objet d'une mention au rôle, soit les immeubles non résidentiels (244.31), les immeubles industriels (244.34), les immeubles de six logements ou plus (224.35), les terrains vagues desservis (244.36) et celle des immeubles agricoles (244.36.1). Une unité d'évaluation qui ne se qualifie pas dans l'une ou l'autre de ces catégories, appartient par défaut à la catégorie résiduelle (244.37) et est sujette à l'imposition du seul taux de base (244.38).

[78] Techniquement, il est donc en effet impossible de modifier le rôle pour y substituer la catégorie résiduelle. La requérante l'admet et elle s'est d'ailleurs empressée de rectifier le tir en reformulant ses conclusions selon une terminologie plus représentative de la règle de droit énoncée à l'article 57.1.1. Elle nous soumet plutôt que lorsqu'une unité d'évaluation cesse d'appartenir à la catégorie des terrains vagues desservis de l'article 244.36, cette unité d'évaluation cesse d'être visée au 2e alinéa de l'article 57.1.1 et la mention qui est inscrite au rôle doit être rayée par l'émission d'un certificat de modification. Ce faisant, l'unité d'évaluation appartient à la catégorie résiduelle et elle est imposée en conséquence.

[79] En dépit du choix des mots employés dans les demandes de révision administrative, c'est là la véritable conclusion recherchée par la requérante et, tel que déjà mentionné, il s'agit d'une *technicalité* qui n'a aucun rapport avec le fond du litige.

[80] Traitons maintenant du fond du litige.

[81] Les deux parties tentent d'interpréter l'article 244.36 en parallèle avec l'article 486 L.C.V. et à la lumière de l'interprétation qu'en ont fait les tribunaux supérieurs dans *Les Cours Mont-Royal* déjà citée. Tout en soulignant la logique de cette approche, il y a lieu de rappeler les principes énoncés dans ces arrêts en regard de la décision rendue par le B.R.E.F.

[82] Bien que non identiques à la présente cause, les faits de l'affaire *Les Cours Mont-Royal* présentent un caractère de similarité dans la mesure où il s'agit, dans les deux cas, de décider si une unité d'évaluation peut être qualifiée de terrain vague desservi lorsque le bâtiment qui y est situé n'est pas porté au rôle d'évaluation. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un immeuble en construction non porté au rôle d'évaluation en vertu de l'article 32 L.F.M. Dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal*, il s'agit d'un hôtel dont l'intérieur est complètement dégarni pour être transformé en immeuble mixte de logements et commerces et exclu du rôle pendant la transformation aux termes des articles 174.8 et 32 L.F.M. alors en vigueur. *Les Cours Mont-Royal* recherchait les mêmes conclusions que celles visées par la requérante dans la présente affaire, soit l'inapplication de l'article 486 L.C.V. au motif que le bâtiment dégarni possédait une valeur supérieure à 10 % de celle du terrain. Pour sa part, l'intimée faisait valoir une prétention qu'elle plaide notamment en la présente cause, à savoir que l'évaluateur municipal n'est pas tenu de calculer la valeur d'un immeuble non porté au rôle.

[83] Le B.R.E.F.[23] a rejeté les plaintes de *Cours Mont-Royal*. Il est opportun de reproduire les motifs de décision pertinents, vu le sort qui leur a été réservé par les tribunaux supérieurs.

23) Voir note 11.

« Pour leur part, les intimées soumettent que l'évaluateur n'était pas tenu d'établir la valeur réelle du bâtiment dégarni parce que le bâtiment ne devait pas être porté au rôle. Selon elles, un bâtiment qui n'est pas porté au rôle ne fait pas partie d'une unité d'évaluation. L'évaluateur n'est donc pas tenu de faire l'évaluation d'un bâtiment qui n'est pas porté au rôle et qui ne fait pas partie de l'unité d'évaluation.

Nous sommes d'avis que cet argument est bien fondé et qu'il s'infère du texte même du paragraphe a) du deuxième alinéa de l'article 486. Cet article définit un terrain vague desservi comme étant «un terrain sur lequel il n'y a pas de bâtiment ou sur lequel il y a un bâtiment dont la valeur foncière est inférieure à dix pour cent de la valeur foncière du terrain d'après le rôle d'évaluation en vigueur».

Les mots «d'après le rôle d'évaluation en vigueur» contenus dans le libellé de la définition indique bien que le critère du 10 % de valeur s'apprécie en fonction de la valeur du bâtiment et de la valeur du terrain inscrites au rôle d'évaluation en vigueur. On ne peut donc effectuer l'exercice d'établir la proportion de valeur que dans la mesure où le bâtiment est porté au rôle. Il s'agit d'un motif déterminant pour disposer du sort des plaintes. La disposition législative est claire et elle ne prête pas matière à interprétation.

Subsidiairement, nous pouvons aussi tirer un argument du fait que la loi ne prévoit pas de mécanisme d'information à l'intention du contribuable pour l'aviser d'une valeur réelle de bâtiment établie à la seule fin de l'assujettissement à la surtaxe. Si la valeur du bâtiment n'est pas inscrite au rôle, où doit-elle être consignée ? Comment informer le contribuable du montant de la valeur du bâtiment pour qu'il soit en mesure d'apprécier son pourcentage eu égard à la valeur du terrain ? Ni la Loi ni aucun règlement ne prévoit cette éventualité. Notamment, l'avis d'évaluation est réglementé et nulle part est-il mentionné que le greffier de la municipalité doive y inscrire des informations à l'égard de renseignements qui ne sont pas inscrits au rôle d'évaluation. Il s'agit là d'une indication supplémentaire qui nous incite à conclure dans le sens que nous avons précédemment exposé.

Les deux parties se réclament de la finalité de la loi pour soutenir leurs prétentions respectives. Pour la plaignante, il serait absurde que le législateur veuille imposer une surtaxe au terrain alors que le propriétaire ne vise qu'à améliorer son bâtiment en le transformant. Quant aux intimées, elles invoquent les contraintes administratives indues qu'entraînerait l'obligation d'avoir à évaluer une construction appelée à être démolie et à être reconstruite à la seule fin de l'imposition de la surtaxe. Elles nous réfèrent en outre à l'affaire Entreprises E.A. Bourque c. Ville de Hull[4], dans laquelle la Cour circonscrit l'objectif visé par la surtaxe sur les terrains vagues.

Nous estimons que l'argument qui s'infère du texte de l'article 486 est suffisant pour disposer du litige sans qu'il soit nécessaire de recourir à la recherche de l'intention du législateur. Le texte est assez clair pour nous dispenser de mener un autre exercice d'interprétation. La mécanique de la loi ainsi exprimée s'inscrit d'ailleurs dans un ordre logique. En vertu de l'article 32, un bâtiment en construction n'est pas porté au rôle tant qu'il n'est pas substantiellement terminé ou occupé, avec une date limite de deux ans. Même si le bâtiment en construction possède une valeur réelle, la loi accorde un congé de taxes foncières tant que son propriétaire ne puisse l'exploiter et tirer ainsi le meilleur usage de son terrain. En contrepartie de ce report des taxes qui seraient exigibles sur le bâtiment, le propriétaire doit payer une surtaxe sur le terrain qui est considéré vague tant que le bâtiment n'est pas porté au rôle. Comme le plaident à bon droit les intimées, le propriétaire qui convertit un bâtiment à une nouvelle vocation se retrouve dans la même situation que le promoteur original. Il bénéficie d'un congé de taxe à l'égard du bâtiment non porté au rôle et la surtaxe qu'il paie à l'égard du

terrain constitue un incitatif à compléter la construction dans les meilleurs délais, évitant ainsi qu'elle ne demeure en plan.

(4) [1992] R.J.Q. 757. »

[84] Nous pouvons donc identifier trois considérations de rejet :

- un argument de texte littéral;
- un argument subsidiaire basé sur un moyen de procédure;
- un *obiter* établissant un lien logique entre le congé de taxes provenant de la non-inscription du bâtiment au rôle et l'assujettissement du terrain à une surtaxe tant que le bâtiment n'est pas inscrit au rôle.

[85] La Cour du Québec[24] a infirmé la décision du B.R.E.F. dans les termes suivants :

« 47 Pour qualifier un immeuble de terrain vague desservi, en vertu de l'article 486(1)a) L.C.V., il faut une mention distincte au rôle d'évaluation (art. 57). L'intéressé peut contester cette mention (art. 124, al. 1er et 181), moyennant quoi le BREF doit s'enquérir de sa justesse. Dans le cas d'un terrain bâti, cela exige évidemment que l'on examine les valeurs foncières du bâtiment et du terrain pour vérifier si le seuil de 10% est atteint, auquel cas l'immeuble entier échappe à la surtaxe.

48 Sans nier la logique de ce raisonnement, le BREF refuse de l'appliquer lorsqu'il s'agit d'un bâtiment non porté au rôle et qui ne fait partie d'aucune unité d'évaluation, comme ici. À l'appui de cette prétendue exception, il élabore diverses propositions basées sur le texte de l'article 486(1)a) L.C.V. et l'économie générale de la L.F.M., en y ajoutant un argument de politique législative. Rien de tout cela ne résiste à l'examen.

49 On affirme tout d'abord que dans l'article 486(1)a) L.C.V. les mots «d'après le rôle d'évaluation en vigueur» se rapportent tant à la valeur du bâtiment qu'à celle du terrain, d'où la conclusion que le droit de plainte du propriétaire contre la mention d'assujettissement à la surtaxe se limite à la comparaison de deux valeurs portées au rôle. Cette interprétation suppose une virgule inexistante à la suite du mot «terrain». «De plus, il rend superflue, dans le texte, la répétition du mot "foncière", pour qualifier la valeur du bâtiment d'une part et la "valeur ... du terrain d'après le rôle d'évaluation en vigueur" d'autre part».. Enfin, elle permet à l'évaluateur de méconnaître impunément le seuil de 10% en omettant le bâtiment du rôle sans l'avoir évalué, comme l'a fait David en l'espèce.

50 De plus, s'il est vrai qu'aucun mécanisme n'est prévu dans la L.F.M. ou dans un règlement pour aviser le contribuable de la valeur de bâtiment établie aux fins de la surtaxe, cette lacune reste d'ordre purement procédural. On ne peut donc pas l'invoquer pour restreindre le droit de plainte substantiel qui résulte des articles 57, 124, al. 1er et 181 L.F.M. joints à l'article 486(1)a) L.C.V., non plus que l'obligation corrélative du BREF de statuer sur la valeur du bâtiment en pareil cas.

51 Finalement, l'organisme fait œuvre de législateur plutôt que d'interprète lorsqu'il affirme qu'en contrepartie du congé de taxes prévu à l'article 32 le propriétaire d'un bâtiment en cours de construction ou de transformation doit payer une surtaxe sur le terrain tant que son bâtiment n'est pas porté au rôle. L'article

24) Voir note 6

486(1)a) L.C.V. ne fait aucune distinction entre le bâtiment auquel le rôle attribue une valeur et celui qui en est absent pour raison de travaux en cours. Dans les deux cas le seuil de 10% s'applique et le BREF doit s'assurer de son respect, par une comparaison de valeurs. »

[86] En résumé :

- *l'interprétation littérale faite par le B.R.E.F. est erronée et l'expression « d'après le rôle d'évaluation en vigueur » s'applique uniquement au terrain en raison de l'absence d'une virgule et de l'emploi du mot foncière pour qualifier la valeur du bâtiment ;*
- *la procédure ne peut faire échec au droit substantiel de plainte ;*
- *par son obiter, le B.R.E.F. se substitue au législateur.*

[87] La Cour d'appel[25] a confirmé le jugement de la Cour du Québec. Ses motifs sont énoncés sous la rubrique *Analyse* que nous reproduisons :

« [31] La Ville et la C.U.M. prétendent que la surtaxe doit s'appliquer même si la preuve établit que le bâtiment a une valeur en excès de 10 % de la valeur du terrain. Selon elles, on ne peut appliquer cette exception que dans la mesure où le bâtiment est porté au rôle. En l'espèce, le bâtiment n'étant pas porté au rôle, Mont-Royal ne peut même pas invoquer que le bâtiment excède de 10 % la valeur du terrain porté au rôle.

[32] La Ville et la C.U.M. font leur, le raisonnement du BREF à cet égard :

Subsidiairement, nous pouvons aussi tirer un argument du fait que la loi ne prévoit pas de mécanisme d'information à l'intention du contribuable pour l'aviser d'une valeur réelle de bâtiment établie à la seule fin de l'assujettissement à la surtaxe. Si la valeur du bâtiment n'est pas inscrite au rôle, où doit-elle être consignée? Comment informer le contribuable du montant de la valeur du bâtiment pour qu'il soit en mesure d'apprécier son pourcentage eu égard à la valeur du terrain? Ni la Loi ni le règlement ne prévoit cette éventualité. Notamment, l'avis d'évaluation est réglementé et nulle part est-il mentionné que le greffier de la municipalité doive y inscrire des informations à l'égard de renseignements qui ne sont pas inscrits au rôle d'évaluation. Il s'agit là d'une indication supplémentaire qui nous incite à conclure dans le sens que nous avons précédemment exposé.

[33] La preuve non contredite établit qu'en tout temps pertinent, le bâtiment de Mont-Royal avait une valeur supérieure à 10 % de la valeur foncière du terrain.

[34] L'article 486.1 qui prévoit la surtaxe sur un terrain vague desservi précise :

***486. 1.** En plus de toute taxe foncière qu'il peut imposer et prélever sur un terrain vague desservi, le conseil peut imposer et prélever annuellement sur un tel terrain une surtaxe équivalente à cinquante pour cent du total des taxes foncières municipales imposées la même année sur ce terrain et auxquelles taxes est assujetti l'ensemble des immeubles imposables situés dans la municipalité.*

Au sens du présent article, l'expression «terrain vague desservi» signifie un terrain :

b. sur lequel il n'y a pas de bâtiment ou <u>sur lequel il y a un bâtiment dont la valeur foncière est inférieure à dix pour cent de la valeur foncière du terrain d'après le rôle d'évaluation en vigueur ;</u>

(soulignement ajouté)

[35] À mon avis, le premier juge a eu raison d'écarter les prétentions de la Ville et de la C.U.M. en affirmant que :

[…] s'il est vrai qu'aucun mécanisme n'est prévu dans la L.F.M. ou dans un règlement pour aviser le contribuable de la valeur de bâtiment établie aux fins de la surtaxe, cette lacune reste d'ordre

25) Voir note 7

purement procédural. On ne peut donc pas l'invoquer pour restreindre le droit de plainte substantiel qui résulte des articles 57, 124, al. 1er et 181 L.F.M. joints à l'article 486 (1) a) L.C.V., non plus que l'obligation corrélative du BREF de statuer sur la valeur du bâtiment en pareil cas.

[36] En effet, le législateur a exclu de la surtaxe le bâtiment en transformation dont la valeur excède 10 % de la valeur du terrain porté au rôle. L'objectif de la loi n'est pas atteint si, pour une lacune procédurale, on impose la surtaxe à un immeuble qui n'entre pas dans la définition d'un terrain vague desservi.

[37] Je crois au contraire que le législateur a voulu alléger le fardeau fiscal des propriétaires qui voulaient améliorer ou transformer leur bâtiment. Le ministre des Finances du temps, Jacques Parizeau, déclarait lors de la présentation du budget, le 12 avril 1977 :

> *À compter de 1978 aussi, les municipalités auront la possibilité d'appliquer une surtaxe de 50% de leur taux de taxation sur les terrains auxquels elles ont fourni des services d'aqueduc et d'égouts, mais sur lesquels aucune construction n'a été érigée. Cette surtaxe pourra s'ajouter aux taxes existant déjà sur ces terrains et, en particulier, aux taxes de services ordinaires. Tout en ouvrant un champ fiscal d'environ $10 millions, cette mesure favorisera une meilleure utilisation du territoire actuellement desservi de même qu'une meilleure planification du développement urbain et atténuera la spéculation foncière.*
>
> *(soulignement ajouté)*

[38] Le législateur a voulu encourager les propriétaires à faire une meilleure utilisation de leur propriété. À quoi servirait l'allégement fiscal prévu si on impose une surtaxe sur un bâtiment qu'on n'a pas voulu porter au rôle parce qu'il était en voie de transformation.

[39] Bref, pendant un certain temps, on a accordé au propriétaire qui transforme son bâtiment un congé de taxes dans la mesure où le bâtiment en cours de transformation a une valeur qui excède 10 % de la valeur du terrain porté au rôle. Si la structure en voie de rénovation avait été laissée au rôle et évaluée à une valeur physique dépréciée, les taxes auraient été moindres que la surtaxe imposée. Cela est incompatible avec le congé fiscal donné pour améliorer les immeubles. »

[88] Même si la Cour d'appel n'énonce pas expressément de motifs quant à l'interprétation littérale du texte de l'article 486 L.C.V. effectuée par la Cour du Québec, on doit conclure qu'elle est en accord avec celui exprimé par cette cour, puisqu'elle n'émet aucune réserve sur ce motif de décision et qu'elle confirme le jugement.

[89] Tant la Cour du Québec que la Cour d'appel ne se formalise pas de l'absence du bâtiment au rôle pour décider s'il doit être assujetti à la surtaxe sur les terrains vagues desservis. Pour la Cour du Québec, le juge mentionne expressément que l'article 486 L.C.V. ne fait aucune distinction entre le bâtiment auquel le rôle attribue une valeur et celui qui en est absent pour raison de travaux en cours.

[90] Quant à la Cour d'appel, après avoir bien cerné le problème, elle utilise l'approche téléologique pour conclure qu'il faut établir la valeur d'un bâtiment en transformation non porté au rôle pour déterminer si sa valeur est inférieure ou supérieure à 10 % de la valeur du terrain. L'absence d'un bâtiment au rôle ne constitue pas un facteur d'exclusion de la règle du calcul de la valeur selon le pourcentage de 10 % précité en fonction du ratio valeur du bâtiment / valeur du terrain.

[91] La Cour d'appel accorde une priorité à l'intention du législateur de favoriser une meilleure utilisation du territoire et une meilleure

planification du développement, en encourageant les propriétaires à améliorer leur propriété.

[92] Le Tribunal retient l'enseignement que l'on doit interpréter les dispositions relatives aux terrains vagues desservis en fonction de cette finalité car, comme le mentionne la Cour d'appel au paragraphe 38 de son arrêt, l'allégement fiscal souhaité par le législateur par l'exclusion du rôle d'un immeuble en transformation devient purement théorique si on l'assujettit d'autre part à l'imposition d'une surtaxe.

[93] Dans sa décision, à l'avant-dernier paragraphe, le B.R.E.F. formule en obiter une proposition selon laquelle la surtaxe sur les terrains vagues desservis s'inscrit dans un ordre logique puisqu'elle fait contrepoids au congé de taxes foncières sur le bâtiment, dû à son exclusion du rôle. Le B.R.E.F. favorise cette interprétation, percevant cette mesure comme un incitatif pour le propriétaire à construire dans les meilleurs délais. La Cour du Québec et la Cour d'appel n'adhèrent pas à cette proposition du B.R.E.F. Il nous faut donc en faire abstraction et favoriser plutôt une interprétation qui vise un allégement fiscal intégral en fonction de l'exclusion du bâtiment du rôle et sans contrepartie.

[94] L'intimée tente d'amoindrir la portée de l'arrêt *Les Cours Mont-Royal* en le restreignant au cas d'un immeuble en transformation au motif que la Cour d'appel ne mentionne pas que le seuil du 10 % s'appliquerait aussi aux nouvelles constructions.

[95] Il est tout à fait compréhensible que la Cour d'appel n'ait traité que d'un bâtiment en transformation puisqu'elle n'était saisie que de ce seul dossier. Rien ne permet de croire qu'elle n'aurait pas conclu dans le même sens à l'égard d'un bâtiment en construction puisque la question débattue est identique; l'exclusion ou la non-inscription d'un bâtiment au rôle fait-elle en sorte que le terrain devienne assujetti à la surtaxe sur les terrains vagues desservis définie à l'article 486 L.C.V.?

[96] Comme le souligne à bon droit la requérante, qu'il s'agisse d'un bâtiment en construction ou d'un bâtiment en transformation majeure, le litige est le même. Il s'agit de deux structures inachevées de bâtiments qui ne sont pas portées au rôle selon l'article 32 L.F.M. et qui bénéficient toutes deux d'un congé de taxes. Avec égard pour l'opinion contraire, le Tribunal est d'avis, en considérant les motifs exprimés par la Cour d'appel, qu'elle aurait rendu le même jugement à l'égard d'un immeuble en construction.

[97] Pour écarter l'application de l'arrêt de la Cour d'appel, l'intimée tire argument du fait de l'abrogation, en 1988[26] , du 2e alinéa de l'article 32 et d'une *« supposée »* modification à l'article 57 L.F.M. qui ferait en sorte que les bâtiments en transformation seraient dorénavant les seuls à être traités par cet article. Tel que précédemment mentionné, la référence à l'article 57 constitue une méprise. L'article 57 L.F.M. référait à l'article 486 L.C.V. et il n'a jamais fait de distinction entre bâtiment en construction et bâtiment en transformation, pas plus d'ailleurs que l'article 57.1.1 L.F.M. qui réfère maintenant à l'article 244.36.

[98] Quant à l'abrogation du 2e alinéa de l'article 32, s'il est vrai que l'arrêt de la Cour d'appel ne s'applique plus à un bâtiment en transformation, il n'en demeure pas moins qu'il conserve son effet à l'égard d'un nouveau bâtiment en construction qui n'est pas porté au rôle.

[99] Voulant encore limiter la partie de l'arrêt de la Cour d'appel, l'intimée se réfère à un motif de décision de cette cour relatif à l'effet pénalisant de la surtaxe. La Cour souligne notamment qu'il est incompatible avec le congé fiscal décrété par

26) Voir note 20

l'article 32.L.F.M. que le propriétaire d'un bâtiment transformé exclu du rôle paie plus de taxe par le biais de la surtaxe qu'il n'en aurait payé si le bâtiment avait été porté au rôle et évalué selon son coût déprécié. Faisant appel aux commentaires de la ministre Louise Harel rapportés au paragraphe 57 de la présente décision, l'intimée soumet que le nouveau régime des taux variés ne comporte plus l'effet pénalisant de la surtaxe.

[100] Avec égard, le Tribunal estime que cette prétention est erronée dans le contexte d'un congé fiscal accordé aux termes de l'article 32 L.F.M. et qu'elle méconnaît les dispositions de l'article 244.49 qui précise bien que le taux particulier à la catégorie des terrains vagues desservis peut être le double du taux de base. Dans le contexte d'un allégement fiscal accordé à un propriétaire qui investit pour construire son terrain vague, l'imposition d'un taux supérieur au taux de base comporte un effet pénalisant. La contradiction dénoncée par la Cour d'appel subsiste toujours car, comme le souligne à bon droit la requérante, la Ville retire d'une main ce qu'elle donne de l'autre.

[101] Que conclure de l'examen des arrêts des tribunaux supérieurs dans l'affaire *Les Cours Mont-Royal?* Dans la mesure où il peut être établi que l'article 244.36 L.F.M. n'a pas eu pour effet de modifier la règle de droit contenue à l'article 486 abrogé L.C.V., il y a lieu de décider que les motifs de décision exprimés notamment par la Cour d'appel s'appliquent au cas d'espèce.

[102] Qu'en est-il du texte de l'article 244.36 L.F.M. eu égard à l'article 486 L.C.V.?

[103] Chacune des parties fait référence aux débats parlementaires pour appuyer ses positions : la requérante pour démontrer l'adéquation parfaite entre les deux articles et l'intimée pour démontrer que l'interprétation proposée par la requérante va à l'encontre de l'objectif du projet de loi instaurant les taux de taxe variés, soit d'assurer la stabilité des comptes de taxes.

[104] Le recours aux débats parlementaires doit être exercé avec beaucoup de circonspection. Ainsi, la question introduite par le membre de la Commission permanente de l'aménagement du territoire visait d'abord à s'informer des taux proposés par le projet de loi 150, soit 200 % de la valeur à Montréal seulement ou sur l'ensemble du territoire. La réponse de la ministre selon laquelle rien n'est changé nous semble limitée à la question des taux.

[105] Dans la même veine, il faut resituer dans son contexte les propos de la ministre Harel qui visent à mettre fin à l'industrie de la contestation par le régime des taux variés et à favoriser la stabilité des comptes de taxes. Que l'objectif des taux variés contribue à atténuer le transfert fiscal de la perte de valeur des propriétés commerciales et industrielles vers des propriétés résidentielles, soit! De là à transposer cet objectif dans l'interprétation de l'article 244.36, il y a tout un pas que le Tribunal refuse de franchir.

[106] L'intimée s'inquiète de l'impact qui peut résulter de l'obligation imposée à l'évaluateur municipal d'évaluer toutes les nouvelles constructions pour vérifier si elles atteignent le seuil de 10 % et de modifier le rôle en conséquence. Elle y voit une entorse à l'immuabilité du rôle, notamment par le dépôt de nombreuses contestations.

[107] Avec égard, le Tribunal ne croit pas que le principe de la stabilité des comptes de taxes puisse servir d'assise pour restreindre le droit substantiel des contribuables octroyé par l'article 124 L.F.M. L'évaluateur municipal a déjà l'obligation de visiter toutes les nouvelles constructions pour les inscrire au rôle lorsqu'elles sont substantiellement terminées ou substantiellement occupées. Il possède aussi

l'obligation de tenir le rôle à jour pour évaluer toutes les propriétés qui font l'objet de rénovations. L'intimée elle-même nous réfère à l'obligation de l'évaluateur de tenir le rôle à jour à l'égard des bâtiments dégarnis qui demeurent inscrits au rôle depuis l'abrogation du 2e alinéa de l'article 32. Si l'évaluateur a l'obligation d'évaluer un bâtiment dégarni pour vérifier si sa valeur est inférieure à 10 % de celle du terrain selon l'article 244.36, pourquoi serait-il dispensé de l'obligation contraire, à savoir de vérifier si la valeur du bâtiment en construction excède ce même pourcentage?

[108] Tel que déjà mentionné, l'intimée invoque l'impossibilité d'établir la valeur réelle d'un bâtiment en construction, vu l'absence d'éléments de comparaison et compte tenu des limites de la technique du coût. Cet argument porte à faux. Encore ici, l'intimée subordonne le droit au recours d'un contribuable à une considération secondaire, reliée à la difficulté d'établir la valeur. Bien qu'elle soit qualifiée de méthode indirecte, la méthode du coût demeure un instrument de mesure adéquat de la valeur lorsqu'il n'est pas possible de l'établir par la collecte de données provenant directement du marché, eu égard au caractère singulier de la construction.

[109] Tel que mentionné aux paragraphes 66 et 67 de la présente décision, l'intimée nous soumet un autre argument basé sur l'immuabilité du rôle, à savoir qu'il n'existe pas d'événement parmi ceux énoncés aux paragraphes 1° à 20° de l'article 174 qui donne ouverture à la tenue à jour du rôle.

[110] Tout en prenant acte des principes énoncés par la Cour du Québec dans l'affaire *Waldman*[27] , eu égard à l'immuabilité du rôle, le Tribunal estime qu'il ne faut pas restreindre indûment la portée de l'alinéa a) du paragraphe 13.1.1 de l'article 174 qui prescrit la tenue à jour lorsqu'une unité d'évaluation devient ou cesse d'être visée à l'article 57.1.1.

[111] Comme nous l'avons déjà exposé aux paragraphes 60, 61, 62 et 97 de la présente décision, l'intimée base son argumentation sur une fausse perception d'un amendement à l'article 57 L.F.M. intervenu en 1988[28] qui ferait en sorte que cet article ne s'appliquerait qu'aux immeubles en transformation. Puisque cette fausse perception relève d'une méprise, il y a lieu de rappeler que l'article 57 L.F.M. ne faisait référence qu'à l'article 486 L.C.V. comme aujourd'hui l'article 57.1.1 ne fait référence qu'aux articles 244.31 à 244.36 L.F.M. et qu'en aucun cas, les articles 57 et 57.1.1 n'ont établi de distinction entre les bâtiments portés au rôle et ceux qui ne le sont pas. Il faut donc donner plein effet à la disposition selon laquelle le rôle doit être modifié lorsqu'une unité d'évaluation cesse d'être visée à l'article 244.36 et cette éventualité se produit lorsque la valeur du bâtiment en construction atteint le seuil de 10 % de celle du terrain.

[112] Quelle interprétation doit-on retenir de l'analyse même du libellé de l'article 244.36 en comparaison avec l'article 486 L.C.V.?

[113] L'intimée prétend que le législateur a rédigé le texte de l'article 244.36 de façon à faire échec au jugement de la Cour du Québec dans *Les Cours Mont-Royal*. Elle rappelle notamment le motif de décision de la Cour relatif à l'erreur du B.R.E.F. d'avoir présumé l'existence d'une virgule et elle souligne que le libellé de l'article 244.36 remédie expressément à cette situation.

[114] Rappelons d'abord que seul le jugement de la Cour du Québec était connu lors de l'adoption de l'article 244.36 en 2000. L'arrêt de la Cour d'appel n'a été rendu qu'en août 2002.

[115] Certes, si le libellé de l'article 244.36 se limitait au deuxième alinéa qui circonscrit entre deux virgules l'expression « *selon le rôle*

27) Voir note 16
28) Voir note 20.

d'évaluation », il faudrait conclure à une intention manifeste du législateur de remédier au jugement de la Cour du Québec et de modifier la règle de droit énoncée à l'article 486 L.C.V.

[116] Tel n'est cependant pas le cas puisque l'article 244.36 comporte un premier alinéa qui est rédigé, soit dit avec égard, de façon à relancer le débat. Comme le souligne à bon droit la requérante le texte ne réfère pas à une unité d'évaluation constituée exclusivement d'un terrain, mais constituée d'un tel terrain. Le qualificatif *« tel »* renvoie nécessairement au deuxième alinéa où l'on y retrouve le mot *« situé »*. On réfère alors à deux sous-types de terrains vagues :

- un terrain sur lequel aucun bâtiment n'est situé;
- un terrain sur lequel est situé un bâtiment dont la valeur atteint un certain seuil de la valeur du terrain.

[117] Il existe un bâtiment sur l'unité d'évaluation en cause constituée uniquement d'un terrain. Il faut donc en établir la valeur puisqu'elle n'est pas inscrite au rôle.

[118] En résumé, le texte de l'article 244.36 portant à interprétation, il y a lieu de recourir à l'approche téléologique exprimée par la Cour d'appel dans *Les Cours Mont-Royal*.

[119] La seule preuve de valeur du bâtiment consiste en celle administrée par la requérante. N'ayant été ni commentée ni contredite par l'intimée, le Tribunal estime qu'il y a lieu de la retenir sur la base de son caractère prépondérant.

[120] Pour les considérations énoncées dans le cadre de la présente décision, le Tribunal conclut que les recours son bien fondés.

[121] L'article 148 L.F.M. prescrit que la partie perdante supporte les dépens à moins que le Tribunal n'en décide autrement pour des motifs sérieux.

[122] Le litige vise deux rôles d'évaluation distincts. Bien que le sort des recours se règle en fonction d'une même norme de droit quant au fond, le Tribunal a toutefois disposé d'arguments qui visent spécifiquement le rôle d'évaluation triennal 2004 modifié, ce qui justifie la condamnation aux dépens pour chacun des recours.

[123] PAR CES MOTIFS, le Tribunal :

- ACCUEILLE les recours;
- RAYE la mention de la catégorie *« terrain vague desservi »* inscrite en regard de l'unité d'évaluation au rôle d'évaluation foncière triennal 2004, avec date de prise d'effet de la modification au 15 novembre 2005;
- RAYE la mention de la catégorie *« terrain vague desservi »* inscrite en regard de l'unité d'évaluation au rôle d'évaluation foncière quadriennal 2007, avec date de prise d'effet de la modification au 1er janvier 2007;
- Avec dépens contre l'intimée pour chacun des recours.

YVON GENEST

CLAUDE A. CHEVALIER

Montgrain McClure Gibeau
Me Louis Bouchart d'Orval
Procureur de la partie requérante

Charest, Séguin, Caron
Me Jacqueline Corado
Procureure de la partie intimée

Nouveau Conseil d'Administration

2008-2009

Extrait du procès-verbal de la réunion de l'assemblée générale de l'Association des évaluateurs municipaux du Québec tenue le 14 mars 2008 à Drummondville.

Le nouveau Conseil d'administration se compose comme suit:

NOM	EMPLOYEUR	POSTE
Pierre Huot É.A.	Ville de Québec	Président
Régis Savard É.A.	Ville de Longueuil	Vice-président
Gaetano Rondelli É.A.	Ville de Montréal	Sec.-trésorier.
Yvon Allen É.A.	MRC Antoine-Labelle	Administrateur
Sonya Auclair É.A.	Ville de Trois-Rivières.	Administrateur
Luc Beaudoin É.A.	M.R.C. Haut-Richelieu	Administrateur
Patrice Bellavance É.A.	Les Estimateurs Prof.	Administrateur
Jean-Pierre Cadrin É.A.	Jean-Pierre Cadrin & Ass. Inc.	Administrateur
Richard Gagné É.A.	Ville de Sherbrooke	Administrateur
Louis Garant É.A.	Aviso Groupe Conseil	Administrateur
Guy Geoffrion	Consultant Munéval	Administrateur
Conrad Lalancette É.A.	Les Éval. Cévimec-BTF Inc.	Administrateur
Louis Roy É.A.	Ville de Laval	Président sortant
Stéphan Roy É.A.	Le Groupe Servitech	Administrateur
Robert Valin É.A.	Ville de Gatineau	Administrateur

Par: Pierre Gosselin
Secrétaire administratif

Conseil d'Administration AÉMQ

Comités 2008-2009

Comités	Responsables
1. Exécutif	
Budget	Président, vice-président, secrétaire trésorier
Dossiers spéciaux	président sortant et secrétaire administratif
2. Congrès 2008	Robert Valin, président du congrès Yvon Allen Conrad Lalancette Stéphan Roy
3. Congrès 2009	Louis Garant, président du congrès Pierre Huot Stéphan Roy Robert Valin
4. Activités courantes	
Activités spéciales	Régis Savard Robert Valin
Recherches et développement	Pierre Huot Gaetano Rondelli
Journal/publicité	Pierre Gosselin Louis Roy
Recrutement/admission inventaire/répertoire	Guy Geoffrion Pierre Gosselin
5. Relations et représentations professionnelles	Luc Beaudoin Guy Geoffrion
6. Formation	
Formation continue à l'OEAQ	Sonya Auclair Patrice Bellavance
7. Comités ad hoc	
Site web	Luc Beaudoin Guy Geoffrion Pierre Gosselin Louis Roy

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