



# Évaluation foncière, taxation et contrôle judiciaire

M<sup>e</sup> Stéphane Forest, directeur des services juridiques – ville de Granby  
Septembre 2022

Toute reproduction est interdite sans l'autorisation écrite de son auteur

# Plan de présentation

- I. Évaluation foncière
- II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision
- III. Taxation municipale
- IV. Contrôle judiciaire
- V. Période de questions

# Objectif de la formation

- Acquérir des notions de base en évaluation foncière et en taxation
- Comprendre les composantes essentielles du contrôle judiciaire des règlements municipaux y compris ceux de taxation

# I. Évaluation foncière :

- L'encadrement général de la fiscalité municipale est contenu dans différentes lois établies par Québec. De façon générale, la fiscalité municipale comprend d'un côté l'évaluation foncière des immeubles et de l'autre côté, la perception de l'impôt foncier, plus communément appelé la taxation municipale.
- L'encadrement de la fiscalité municipale est établi par la [Loi sur la fiscalité municipale, R.L.R.Q., c. F-2.1](#) ci-après LFM mais également dans la [Loi sur les cités et villes, R.L.R.Q., c. C-19](#), ci-après LCV ou dans le [Code municipal, R.L.R.Q., c. C-27.1](#), ci-après CM.
- Au Québec, il y a environ 200 organismes municipaux responsables de l'évaluation foncière et 1103 municipalités.
- L'évaluation foncière est encadrée par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.



# I. Évaluation foncière :

La fiscalité municipale est basée sur cinq grands principes :

1. **L'autonomie financière** : Le financement des municipalités repose principalement sur des ressources de revenus autonomes et elles ont la latitude de déterminer l'utilisation de ses ressources à l'intérieur des balises fixées par la loi.
2. **La représentativité** : Le pouvoir d'imposer des taxes est réservé aux instances élues directement par la population, c'est-à-dire les municipalités locales.
3. **La neutralité** : La fiscalité municipale doit avoir le moins d'effets possible sur les choix des agents économiques.
4. **La simplicité et la transparence** : Le système fiscal municipal doit être aussi simple à comprendre et à appliquer que possible autant pour les municipalités que pour le contribuable.
5. **L'équité horizontale** : Les contribuables d'une même municipalité paient le même montant de taxes lorsque leur assiette de taxation est la même et chaque contribuable contribue au coût des services en fonction des bénéfices réels ou éventuels qu'il en reçoit dans la mesure du possible.



# I. Évaluation foncière

- Le rôle d'évaluation est un inventaire des immeubles situés sur le territoire.
- Ce rôle sert de base pour établir les niveaux de taxation de la municipalité.
- Le rôle d'évaluation est produit par la municipalité ou par la municipalité régionale de comté dont elle fait partie.
- Dans les deux cas, une firme privée peut avoir reçu le mandat de réaliser en tout ou en partie l'évaluation foncière d'une municipalité.
- L'ensemble doit respecter les normes et méthodes établies par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dont le Manuel d'évaluation foncière.
- Le rôle est public (art. 73 LFM)



# I. Évaluation foncière :

Il convient de définir certaines notions :

**Unité d'évaluation** : La loi ne définit pas spécifiquement cette notion, mais édicte en quoi elle consiste et à quelles conditions elle est constituée. Ainsi, une unité d'évaluation est le plus grand ensemble possible d'immeubles remplissant les quatre conditions suivantes :

1. Le terrain ou le groupe de terrains appartient à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires indivis;
2. Les terrains sont contigus ou le seraient s'ils n'étaient pas séparés par un cours d'eau, une voie de communication ou un réseau d'utilité publique;
3. Si les immeubles sont utilisés, ils le sont à une même fin prédominante;
4. Les immeubles ne peuvent normalement, et à court terme, être cédés que globalement et non par partie, compte tenu de l'utilisation la plus profitable qui peut en être faite.



# I. Évaluation foncière :

**Immeubles** : L'immeuble est défini comme tout immeuble au sens de l'article 900 du *Code civil* c'est-à-dire « un fond de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante » et tout meubles attaché à demeure à un immeuble.

**Terrain** : Ce terme n'est pas défini à la loi. Le sens juridique s'applique, c'est-à-dire une « étendue de terre ».

**Lot** : Ce terme n'est pas défini à la loi. Le sens juridique s'applique soit « une parcelle de terrain ayant son propre numéro cadastral ».

**Propriétaire** : La personne qui détient le droit de propriété sur un immeuble.

**Rôle** : Le rôle d'évaluation d'une municipalité lequel est selon le MAMH, l'inventaire des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité évalué sur une même base et à une même date.



# 1. Évaluation foncière :

**Taxe foncière** : Une taxe imposée par une municipalité locale.

**Valeur réelle** : La valeur réelle d'une unité d'évaluation est sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus profitable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré dans les conditions suivantes :

- Le vendeur et l'acheteur désirent respectivement vendre et acheter l'unité d'évaluation, mais n'y sont pas obligés;
- Le vendeur et l'acheteur sont manifestement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de l'utilisation qui est le plus probablement en être faite et des conditions du marché immobilier.



# I. Évaluation foncière :

## Le rôle du professionnel en évaluation:

- L'évaluation de chacun des immeubles inscrits au rôle d'évaluation d'une municipalité est effectuée par un évaluateur agréé.
- Ce professionnel doit respecter des normes de pratique et un code de déontologie. Il doit se conformer aux exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale* et aux divers règlements, notamment le Règlement sur l'évaluation foncière et suivre les directives du Manuel d'évaluation foncière du Québec.
- Pour chaque situation, il tient compte, en plus de la valeur, de plusieurs facteurs tels que le terrain, les bâtiments, les superficies boisées ou en culture du lot, les usages autorisés, l'état du bâtiment et des immeubles voisins, les démembrements du droit de propriété présent, la topographie, les services municipaux présents.

L'établissement de la valeur foncière est toujours le résultat d'un ensemble d'élément. Ce résultat demeure une opinion énoncée par un professionnel.



# I. Évaluation foncière :

- L'organisme municipal responsable de l'évaluation est obligé de dresser un rôle d'évaluation;
- Pour confectionner le rôle, l'évaluateur ou son représentant peut dans l'exercice de ses fonctions, visiter et examiner un immeuble situé dans le territoire qu'il dessert, entre 8 h et 21 h du lundi au samedi sauf les jours fériés.
- Tous les immeubles, sauf exception à la loi, sont portés au rôle, par une unité d'évaluation. L'unité est inscrite au nom du propriétaire. Le rôle indique la valeur réelle de chaque unité d'évaluation (art. 42 à 46 LFM).



# I. ÉVALUATION FONCIÈRE

- ▶ Le rôle est dit triennal parce qu'il est valide pour trois ans. La valeur est établie au 1<sup>er</sup> juillet de la 2<sup>e</sup> année (2<sup>e</sup> exercice financier) du rôle. Le rôle triennal peut être reconduit pour un 2<sup>e</sup> cycle de trois ans, mais uniquement dans les municipalités de moins de 5 000 habitants. Toutefois, la loi fixe à neuf ans le délai maximal pour l'évaluateur pour s'assurer de l'exactitude des données techniques contenues à chaque unité d'évaluation.

# I. ÉVALUATION FONCIÈRE

## ► Qu'est-ce que la valeur réelle ?

Art. 43. La valeur réelle d'une unité d'évaluation est sa valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré dans les conditions suivantes:

- 1° le vendeur et l'acheteur désirent respectivement vendre et acheter l'unité d'évaluation, mais n'y sont pas obligés; et
- 2° le vendeur et l'acheteur sont raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de l'utilisation qui peut le plus probablement en être faite et des conditions du marché immobilier.



# I. Évaluation foncière :

- L'évaluateur peut corriger d'office le rôle pour y modifier, ajouter ou supprimer une inscription en faisant une proposition écrite en ce sens au propriétaire lequel peut y consentir ou la contester.
- Enfin, l'évaluateur doit tenir le rôle à jour.
- Le rôle est déposé entre le 15 août et le 15 septembre (art. 70 LFM) et il entre en vigueur au début du premier exercice financier pour lequel il est constitué.
- Il sert dès son dépôt à la municipalité pour élaborer le budget et les règlements de taxation.



# I. Évaluation foncière :

## Méthodes d'évaluation

Les évaluateurs municipaux peuvent utiliser l'une des méthodes suivantes pour établir la valeur réelle des immeubles imposables :

- **La méthode de comparaison** : Analyse des transactions immobilières comparables du sujet avec ajustements. Elle est surtout utilisée pour les immeubles résidentiels, les terres agricoles et les boisés.
- **La méthode du coût** : Calcul du coût de remplacement du bâtiments, moins ses dépréciations (physique, fonctionnelle et économique).
- **La méthode du revenu** : Valeur correspondant à une projection des revenus et des dépenses de l'immeubles, pour les immeubles à revenus (commerciaux, logements) et exceptionnellement terrains (ex. développement immobilier).



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

- ▶ La Loi sur la fiscalité municipale reconnaît aux contribuables le droit de faire réviser et contester les informations et valeurs inscrites au rôle par l'organisme municipal responsable de l'évaluation foncière. Avant d'effectuer une demande de révision officielle, le propriétaire devra se poser diverses questions et étoffer son dossier.



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### 1. Justesse des inscriptions au rôle

Le propriétaire doit analyser attentivement son compte de taxes afin de vérifier l'exactitude des informations qui y sont inscrites. Il ne faut pas s'attarder qu'au montant réclamé au compte. Une vérification attentive des numéros de lots compris dans votre unité d'évaluation, des catégories d'immeubles, des superficies du terrain, y compris des dimensions et des codes d'utilisation et de voisinage, doivent être vérifiés et correspondre à la réalité.



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

Lorsque vous recevez votre compte de taxes et que la valeur foncière de votre immeuble a été modifiée à la hausse, la première question à vous poser est la suivante :

Est-ce que cette valeur correspond au montant que je souhaiterais recevoir si je vendais mon immeuble?

- ▶ Si vous considérez juste la valeur attribuée à votre immeubles, mais que vous trouvez quand même, trop élevées, les taxes à payer, vous pouvez les accepter ou vous pouvez joindre à un groupe de contribuables de votre municipalité pour intervenir auprès du conseil municipal, au niveau de la taxation imposée. Il s'agit d'une démarche politique.



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

Si cette valeur vous semble trop élevée ou irréaliste, vous pouvez chercher un terrain d'entente avec l'évaluateur de la municipalité, demander une révision formelle ou contester devant le tribunal administratif du Québec. Un délai légal pour déposer votre dossier et amorcer la démarche de révision de l'évaluation foncière de votre immeuble s'applique.

Notez bien : avant de contester, il faut déposer sa demande de révision administrative.

*Ça fait partie du processus légal!*



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### 2. Révision administrative (Art. 124 à 138.4 LFM) et demande au Tribunal administratif du Québec (Art. 138.5 à 149 LFM)

Si, après discussions avec l'évaluateur, vous n'obtenez pas satisfaction, vous pourrez passer à l'étape de la demande formelle de révision.

La demande formelle de révision doit être adressée par le propriétaire à l'organisme municipal responsable de l'évaluation dans sa municipalité (Art. 124 LFM).

La demande doit être effectuée sur un formulaire prescrit (Art. 129 LFM) et déposé auprès de l'évaluateur avant le 1<sup>er</sup> mai suivant l'entrée en vigueur du rôle (Art. 130 LFM)

Si un différend subsiste, le propriétaire dispose d'un dernier recours, soit d'en appeler de la décision de l'organisme municipal auprès du Tribunal administratif du Québec (TAQ).



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### 3. Délais pour agir

Selon les diverses situation (dépôt, modification, correction), le propriétaire peut demander une révision de l'évaluation d'un immeuble :

- ▶ Au dépôt du rôle d'évaluation, suivi de l'expédition d'un avis d'évaluation au propriétaire. Le délai à respecter : avant le 1<sup>er</sup> mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation; 60 jours suivant l'expédition de l'avis d'évaluation (120 jours pour une unité évaluée à 1 M\$ et plus);
- ▶ Lors d'une modification du rôle effectuée par certificat (apportée par l'évaluateur lui-même), suivie de l'expédition d'un avis de modification, après l'entrée en vigueur du nouveau rôle d'évaluation. Le délai à respecter est de : 60 jours suivant l'expédition de l'avis de modification.



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### 4. Correction et modification du rôle

Lors d'un avis de correction d'office adressé par l'évaluateur au propriétaire pour l'informer d'une correction projetée si celle-ci est insatisfaisante. Le délai à respecter : avant le 1<sup>er</sup> mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation; 60 jours suivant l'expédition de l'avis de correction d'office;

À la suite d'une modification du rôle non effectuée par l'évaluateur (un non-geste de l'évaluateur), malgré un événement qui aurait dû entraîner une telle modification par exemple le changement d'usage d'un immeuble. En d'autres mots, à la suite d'un changement important à la propriété. Le délai à respecter est : avant la fin de l'exercice financier suivant qui suit celui au cours duquel est survenu l'événement justifiant la modification (ex. : si le changement survient le 8 août 2022, le délai à respecter va jusqu'au 31 décembre 2023).



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### 5. Formalités procédurales

Pour qu'une demande de révision soit recevable par l'organisme municipal responsable de l'évaluation, elle doit aussi remplir les conditions suivantes :

- Le formulaire prescrit par le Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale , chap. F-2.1, r.6.1 (art.3) doit être rempli
- Le formulaire doit être transmis à l'organisme dans le délai prescrit
- Le tarif exigé doit être payé

# II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

## DEMANDE DE RÉVISION À L'ÉGARD DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

Québec

### La révision administrative en matière d'évaluation foncière municipale

Le rôle d'évaluation foncière

**IMPORTANT** – Lire attentivement l'aide-mémoire ci-dessous avant de remplir la demande de révision.

#### 1. Qu'est-ce que la révision administrative?

La Loi sur la fiscalité municipale (articles 124 à 136) prévoit une révision administrative relative à toute inscription figurant au rôle d'évaluation foncière lorsqu'une demande de révision a été déposée. Cette révision est gratuite, afin que des erreurs ou des erreurs qui auraient échappé à l'évaluateur de l'organisme municipal responsable de l'évaluation soient prises en compte.

L'évaluateur reçoit votre demande de révision soumise (noté le cas échéant la question n°4) et vérifie le bien-fondé de la contestation. Selon le résultat et la présence des faits le requérant dans cette demande, l'évaluateur peut procéder à la révision par ses moyens qu'il juge appropriés. Lors de cet exercice, il peut notamment :

1. vérifier les différents paramètres de calcul qui ont servi à l'établissement de la valeur;
2. rencontrer le demandeur au vu de l'immeuble concerné.

#### 2. Qui peut formuler une demande de révision?

Toute personne qui a un intérêt à contester l'évaluation, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle d'évaluation foncière relative à une unité d'évaluation dont elle-même ou une autre personne est propriétaire, peut déposer une demande de révision à ce sujet auprès de l'organisme municipal responsable de l'évaluation foncière.

Une personne tenue de payer une taxe ou une contribution à la municipalité locale ou, selon le cas, au centre de services sociaux ou à un organisme scolaire qui utilise le rôle d'évaluation foncière est également tenue de déposer une telle demande.

#### 3. Quelles sont les situations donnant droit au dépôt d'une demande?

La Loi prévoit quatre situations qui donnent droit de demander une révision et fixe des délais pour chacune d'elles :

##### Situations pouvant entraîner une demande de révision

- | Situations pouvant entraîner une demande de révision  | Délai fixé pour déposer la demande   |
|---|--|
| 1. Dépôt de rôle d'évaluation foncière, suite de l'expédition d'un avis d'évaluation au propriétaire  | Le plus tardive des échéances entre : <ul style="list-style-type: none"><li>• avant le 1<sup>er</sup> mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation;</li><li>• 60 jours suivant l'expédition de l'avis d'évaluation (120 jours s'il s'agit d'une unité évaluée à 2 000 000 \$ ou plus et que le rôle émisé n'est pas diffusé), ou dans une autre commune dans les 60 jours qui suivent son dépôt, sur la site Internet de la municipalité.</li></ul> |
| 2. Modification du rôle effectuée par certificat, suite de l'expédition d'un avis de modification   | Le plus tardive des échéances entre : <ul style="list-style-type: none"><li>• avant le 1<sup>er</sup> mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation;</li><li>• 60 jours suivant l'expédition de l'avis de modification.</li></ul>  |
| 3. Erreur d'un avis de correction officielle au propriétaire pour l'absence d'une correction proposée                                       | Le plus tardive des échéances entre : <ul style="list-style-type: none"><li>• avant le 1<sup>er</sup> mai qui suit l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation;</li><li>• 60 jours suivant l'expédition de l'avis de correction officielle.</li></ul>   |
| 4. Modification du rôle non effectuée par l'évaluateur, malgré un avisement prévu par la Loi qui aurait dû entraîner une telle modification | Avant la fin de l'exercice financier qui suit celui au cours duquel est survenu l'événement justifiant la modification.  |

##### Délai fixé pour déposer la demande

# II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

## 4. Comment formuler une demande de révision ?

Pour qu'une demande de révision soit recevable par l'organisme municipal responsable de l'évaluation, elle doit remplir les conditions suivantes :

1. **Être faite sur le formulaire prescrite à cette fin**, soit le présent document;
2. **Être déposée à l'endroit déterminé** par l'organisme municipal responsable de l'évaluation, soit l'endroit mentionné sur l'avis d'évaluation ou l'avis de modification. La demande peut également y être envoyée par poste recommandée, auquel cas elle doit être adressée aux mêmes adresses et les mêmes modalités que le dépôt en personne. Toutefois, le jour de l'émission de la demande est considéré comme la date de son dépôt. Il importe donc de conserver sa preuve d'envoi en cas de litige.
3. **Exposer succinctement les motifs** ou les arguments qu'il est invoqué à son soutien et les conditions recherchées. À ce sujet, le montant des taxes à payer ne constitue pas un motif qui justifie une modification au titre.
4. **Être déposée à l'intérieur des délais fixés** (voir la question n° 5). Toutefois, si une demande de révision n'a pu être déposée en raison d'une situation de force majeure, elle peut être faite dans les 60 jours qui suivent la fin de cette situation.
5. **Être accompagnée de la somme d'argent** déterminée et applicable à l'unité d'évaluation visée, ou un règlement de l'organisme municipal responsable de l'évaluation le précisant.

## 5. Quelles sont les prochaines étapes à la suite du dépôt de la demande ?

À l'issue du processus de décision, l'évaluateur fournit au demandeur une réponse écrite à l'intérieur des délais précisés ou indiqués ci-dessous. Une copie de la réponse est également envoyée à l'administration et sur la copie de la demande de révision, remise au demandeur ou sur l'avis de modification de dépôt qui lui a été remis. L'évaluateur peut proposer une ou des modifications qu'il appartient au r.é. municipal de décider de déposer ou de 30 jours suivant l'expédition de la réponse pour l'accepter. L'évaluateur peut toutefois refuser qu'il n'y ait aucune modification proposée.

### Situations donnant droit au dépôt d'une demande

1. Dépôt d'une note d'évaluation forcée (question n° 1) introduite à la question n° 3;
2. Tous les autres cas (questions n° 2, 3 et 4 introduites à la question n° 3).

### Délai alloué à l'évaluateur pour formuler une réponse

Le 1<sup>er</sup> septembre suivant l'émission en vigueur de l'avis d'évaluation. Puisque cette échéance peut être reportée jusqu'au 1<sup>er</sup> avril suivant, il est préférable de s'adresser auprès de l'organisme municipal responsable de l'évaluation pour connaître du délai applicable.

Le plus tardive des échéances est :

- le 1<sup>er</sup> avril à compter du dépôt de la demande;
- le 1<sup>er</sup> septembre suivant l'émission en vigueur de l'avis d'évaluation.

## 6. Qu'arrive-t-il si aucune entente n'est conclue ?

Tout le monde qui a fait une demande de révision et qui n'a pas conclu d'entente avec l'évaluateur peut essuyer un recours devant la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec. **Celui-ci doit porter sur les mêmes objets que la demande de révision.** Pour être valide, un tel recours doit être exercé :

1. au moyen d'une requête écrite au Tribunal. Une copie de la demande de révision préalablement déposée peut être produite;
2. dans un délai de 60 jours à compter de la date d'expédition de la réponse de l'évaluateur ou, s'il n'y a pas eu de réponse, dans un délai de 30 jours après la date à laquelle doit être déposée une réponse (voir la question n° 5).

### Définitions

**Organisme municipal responsable de l'évaluation** : municipalité responsable en matière de municipalité locale à l'égard de laquelle un municipalité le recours de conteste n'a pas conclu d'entente en matière d'évaluation ou a la responsabilité de concevoir et de maintenir à jour tout acte d'évaluation de son ressort et d'en justifier le contenu.

**Rôle d'évaluation forcée** : obligation catégorique imposée des contributions imposées par les services publics des municipalités visées par le présent règlement.

**Unité d'évaluation** : plus petite unité taxable d'immeuble qui appartient à un même propriétaire ou à un même groupe de propriétaires (par exemple, sont regroupés ou le logement et le terrain qui se partagent un même accès d'eau, une voirie de circulation ou un réseau d'égout public communiqué à une même fin préexistante, et qui ne peuvent notamment être à court terme détachés que globalement et non par parties.

**Valeur réelle** : valeur d'échange d'une unité d'évaluation sur un marché libre et concurrentiel, sous le plus grand nombre de possibilités de paiement d'une somme de gré à gré dans les conditions habituelles.

1. la valeur d'un facteur déterminé respectivement visée et visée l'unité d'évaluation, sans respect par étage;
2. la valeur d'un facteur sont associativement inférées du fait de l'unité d'évaluation, de l'unité d'évaluation pour le plus probable rentabilité totale et des conditions du marché immobilier.

# II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

Québec

## Demande de révision à l'égard du rôle d'évaluation foncière

**IMPORTANT** – Lire attentivement l'aide-mémoire avant de remplir la demande de révision.

Le personnel en fonction à l'endroit où doit être déposée une demande de révision a le devoir de vous prêter assistance, si vous le demandez, pour remplir cette formule.

Nom de la municipalité locale ou rôle de laquelle l'unité est rattachée : \_\_\_\_\_ Exercices financiers auxquels s'applique le rôle : \_\_\_\_\_

### Espace réservé à l'administration

Numéro de la demande	Valeur de l'immeuble	Montant reçu	Date de réception
_____	_____	\$ _____	_____/_____/_____
Code géographique	Signature du fonctionnaire	Date limite pour répondre	
_____	_____	_____/_____/_____	

### 1. Renseignements sur l'unité d'évaluation

Adresse de l'unité d'évaluation

Numéro : \_\_\_\_\_ (sans les lettres additionnelles) Numéro annexé : \_\_\_\_\_

Cadastre (si applicable) et numéro(s) de lot(s) : \_\_\_\_\_ (indiquer s'il s'agit d'un terrain sans bâtiment ou d'un bâtiment sans adresse)

Nombres cadastrés (s'il s'agit d'un terrain ou d'une ou plusieurs unités) : \_\_\_\_\_

### 2. Renseignements sur l'identité du demandeur

Prénom : \_\_\_\_\_ Nom (de la personne physique ou morale) : \_\_\_\_\_

Adresse postale (le type d'adresse de votre unité d'évaluation)

Numéro : \_\_\_\_\_ Nom de la rue/subdivision : \_\_\_\_\_ Numéro annexé : \_\_\_\_\_

Municipalité, province ou État : \_\_\_\_\_ Code postal : \_\_\_\_\_

Téléphone de jour (avec le numéro de poste, si applicable) : \_\_\_\_\_ Courriel : \_\_\_\_\_

Le demandeur est

Le propriétaire de l'unité d'évaluation ou l'un de ses copropriétaires

Le mandataire du propriétaire

Autre, veuillez préciser : \_\_\_\_\_

# II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

## 3. Situation à l'origine de la demande de révision

Parmi les situations suivantes, laquelle est à l'origine de la présente demande?

Dépôt d'un nouveau rôle

Modification de rôle

Numéro de l'avis de modification

Modification non effectuée par l'évaluateur

Correction d'office du rôle

Numéro de l'avis de correction d'office

## 4. Objet et motifs de la demande de révision

Quelles sont les inscriptions ou les omissions que vous contestez?

La valeur de l'immeuble

Montant de la taxe (à l'exception de la taxe foncière) \$

Autre inscription, erreur ou omission

Représentez l'inscription ou l'omission contestée

Représentez les motifs de la demande de révision (si nécessaire, vous pouvez annexer une ou plusieurs feuilles)

## 5. Signature du demandeur

Signature

Nom du signataire

Date de signature

Mois	Jour	Année

## Rappel des informations importantes

Pour qu'une demande de révision soit recevable par l'évaluateur municipal responsable de l'évaluation, elle doit remplir les conditions suivantes:

1. **Être faite sur la formule présentée à cette fin**, soit le présent document. De plus, les documents et autres supports supplémentaires peuvent être joints à la formule de demande.
2. **Être déposée à l'endroit déterminé** par l'évaluateur municipal responsable de l'évaluation, soit l'endroit mentionné sur l'avis d'évaluation ou l'avis de modification. La demande peut également être envoyée par poste recommandée, jusqu'à ce qu'elle doit être présentée en personne et les valeurs contestées qui le déposent personnellement. Toutefois, le jour de l'enregistrement de la demande est considéré comme la date de son dépôt. Il importe donc de conserver une preuve d'enregistrement de la date.
3. **Exposer avec netteté les motifs** ou les arguments qui sont invoqués à son soutien et les conclusions recherchées. À cet égard, le montant des taxes à payer ne constitue pas un motif valable de modification au rôle.
4. **Être déposée à l'intérieur des délais fixés** (soit la question n° 3 de l'avis d'évaluation). Toutefois, si une demande de révision n'a pu être déposée en raison d'une situation de force majeure, elle peut l'être dans les 30 jours qui suivent la fin de cette situation.
5. **Être accompagnée de la somme d'argent** déterminée et applicable à l'unité d'évaluation visée, si un règlement de l'évaluateur municipal responsable de l'évaluation le prévoit.

À la fin du processus de révision, l'évaluateur de l'évaluation municipal responsable de l'évaluation a le droit de demander une réponse écrite à l'intérieur des délais prévus pour la question n° 5 de l'avis d'évaluation. L'évaluateur peut proposer une ou des modifications qui s'appliquent au rôle, aussi bien le demandeur d'après 30 jours suivant l'expiration de la réponse pour l'accepter. Il peut toutefois indiquer qu'il n'a aucune modification à proposer. Par ailleurs, dans les cas prévus par la Loi sur la liberté d'accès à l'information, une modification résultant d'une telle consultation de l'évaluateur et de demandeur peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec, par d'autres personnes directement concernées par l'effet de la modification.



## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### ► 6. Réponse de l'évaluateur

L'évaluateur doit répondre à la demande de révision administrative avant le 1<sup>er</sup> septembre;

L'évaluateur a l'obligation de faire une proposition au demandeur ou de l'informer, avec des motifs écrits, de sa décision de ne pas modifier le rôle (art. 138.3 al.1 LFM)

Une entente peut être conclue entre le demandeur et l'évaluateur (Art. 138.4 LFM)

## II. Représentation auprès de l'évaluateur et révision

### ► 7. Recours au TAQ

En cas d'insatisfaction, le demandeur peut s'adresser au TAQ (Art. 138.5 LFM)

Le formulaire prescrit est disponible sur [le site du TAQ](#).

Il faut étayer sa preuve contre l'évaluateur notamment par une expertise en évaluation foncière.

*Attention: le recours au TAQ doit porter sur le même objet que la demande de révision administrative*



# III. Taxation municipale

## Contexte

Les municipalités ont la responsabilité d'établir les services à la population. Ces services varient grandement d'une municipalité à l'autre et d'une région à l'autre.

Principalement, les municipalités desservent leurs citoyens dans les domaines suivants :

- Administration générale;
- Sécurité publique (police, incendie, protection civile);
- Hygiène du milieu (aqueducs, égouts, déchets);
- Aménagement, urbanisme et développement économique;
- Loisirs et culture;
- Frais de financement des emprunts;
- Santé et bien-être.



# III. Taxation municipale

## Budget et revenus (taxes)

Pour financer ces services, elles doivent annuellement adopter un budget équilibré normalement en décembre de chaque année.

L'adoption du budget est toujours accompagnée d'un ensemble de règlements de taxation lesquels permettent à la municipalité de percevoir les revenus en taxes et tarifs auprès des propriétaires des unités d'évaluation situées sur son territoire.

Sans règlements, il n'y a pas de perception de taxes ou de tarifs. Parmi les organismes municipaux (municipalités, MRC, régie...), seules les municipalités locales ont le pouvoir d'imposer des taxes et tarifs aux propriétaires et aux citoyens.

Pour financer les dépenses annuelles prévues à son budget, la municipalité compte également sur d'autres sources de revenus que la taxation générale et la tarification foncière. Elle peut ainsi imposer une taxe d'affaires basée sur la valeur locative des lieux d'affaires.



## III. Taxation municipale

### Suite:

Elle peut aussi exiger une compensation pour les services offerts aux immeubles exclus de la taxation comme les églises et les immeubles gouvernementaux.

Elle perçoit également des revenus de la taxe sur les services 9-1-1.

Elle peut aussi exiger un prix ponctuel à un utilisateur de services (tarification non foncière: exemple location d'une salle de loisirs).

Elle perçoit aussi des revenus provenant de la facturation pour des services rendus à d'autres municipalités (exemple : entente intermunicipale en service d'incendie).

Elle perçoit également des revenus de taxes en matière de mutation immobilière (taxes de bienvenue), des amendes, des permis et droits divers, notamment ceux perçus aux carrières et sablières situées sur leur territoire.

Finalement, elle reçoit des transferts fiscaux des gouvernements.



# III. Taxation municipale

## Budget régional et suprarégional

Tout comme les municipalités, les MRC et les deux communautés métropolitaines établissent annuellement leur budget de fonctionnement. Comme ces organismes ne possèdent pas de pouvoirs de taxation, elles doivent se financer au moyen de quotes-parts transmises à leurs municipalités membres.

En principe, les dépenses sont réparties entre les municipalités en fonction de la richesse foncière uniformisée de chacune d'elle ou selon tout critère ou combinaison de critères que la MRC détermine dans son règlement (comme la population, le nombre d'immeubles visés, etc.).



# III. Taxation municipale

Budget – Régie intermunicipale et organismes de transport

Pour financer leurs services, les régies et organismes précités procèdent comme pour les MRC et des communautés en édictant des règlements de contribution financières payables par les municipalités membres de leur organisation.



# III. Taxation municipale

## Principe de taxation

Les taxes foncières sont imposées sur la valeur foncières des immeubles inscrits au rôle d'évaluation d'une municipalité. Les taxes sont dites **générales** lorsqu'elles sont applicables à tout le territoire municipal. Elle sont dites **spéciales** lorsqu'elles s'appliquent uniquement à une partie du territoire municipal telles que les taxes de secteur ou les taxes d'amélioration locale.

Les taux de taxe qui sont établis par le conseil municipal obligatoirement par règlement doivent être le même pour tous les immeubles d'une même catégorie.

# III. Taxation municipale

## Types de taxation

Sus réserves des changements législatifs de 2016, les municipalités sont habilitées à imposer un impôt foncier général (art. 244.29 LFM) sur les catégories d'immeubles prévues à la loi, lesquelles sont aujourd'hui au nombre de 7 (Art. 244.30 LFM) .

- i. La catégorie des immeubles agricoles;
- ii. La catégorie résiduelle (résidentielle ou taux de base);
- iii. La catégorie des terrains vagues desservis;
- iv. La catégorie des immeubles non résidentiels (commerce);
- v. La catégorie des immeubles industriels;
- vi. La catégorie des immeubles de six logements ou plus;
- vii. La catégorie des immeubles forestiers

### III. Taxation municipale

Tous ces taux font partie de la taxe foncière générale. Les immeubles soumis à un impôt foncier général entre nécessairement dans l'une des sept catégories sous réserves des nouveaux pouvoirs de taxation introduits en 2016.

C'est en multipliant l'évaluation foncière d'une propriété avec le taux de taxation qui lui est applicable que l'on obtient le montant au compte de taxes à percevoir du propriétaire de l'unité d'évaluation.

*La catégorie résiduelle (taux de base) = Taux applicable aux résidences.*

Le compte de taxe est transmis chaque année avant le 1<sup>er</sup> mars (Art. 81 al.2 LFM).



# III. Taxation municipale

- Exemple: la taxe sur les immeubles de six logements et plus:

Art. 244.46: elle équivaut à 133.33 % du taux de base



## Taxes foncières annuelles en 2022

[Retour au menu](#)



Année d'imposition	Taxe	Base d'imposition	Référence	Type*	Valeur imposable	Taux	Montant
2022	Foncière générale - Taux de base		1092-2021		558 000,00	0,616600	3 234,19 \$
	Foncière générale - Cat. non-résidentielle		1092-2021		558 000,00	1,845300	617,81 \$
	Foncière spéciale		1092-2021		558 000,00	0,144900	808,54 \$
	Assainissement		1092-2021		1,00	216,000000	216,00 \$
	Eau		1092-2021		1,00	135,000000	135,00 \$
	Matières résiduelles		1092-2021		1,00	180,000000	180,00 \$
	Éco-centre		1092-2021		1,00	45,000000	45,00 \$
	Régl. 2016-0653 - Amél. Loc.		0653-2016		2 021,61	1,000000	2 021,61 \$
<b>Total taxes foncières annuelles :</b>							<b>7 258,15 \$</b>

### \* Types de taxes

**G:** taxe générale

**R:** taxe de règlement

**U:** versement unique



# III. Taxation municipale

## Éléments à retenir du compte de taxe:

- Les informations sur l'unité d'évaluation à savoir, les numéros de lots au cadastre, le nom du propriétaire et son adresse;
- La distinction entre la taxe générale et les autres taxes et tarifs
- Les éléments distinctif de la taxation hormis la taxes générale, ex. ordures, eau ...
- Le taux de taxation en fonction des éléments taxables.



# III. Taxation municipale

- Les nouveaux pouvoirs de taxation général et de redevances exigibles (après 2016)

Voir les articles 500.1 à 500.11 de la LCV et 1000.1 à 1000.11 du CM.

Sous réserves de nombreuses (13) exceptions quant à l'objet de l'éventuelle taxation, la municipalité peut édicter par règlement une taxe directe qui satisfait les conditions suivantes:

1. L'objet de la taxe doit être indiqué;
2. Le taux de la taxe doit être indiqué (montant à payer);
3. Le mode de perception doit être indiqué.



# III. Taxation municipale

► Les exceptions quant à l'objet d'un tel règlement sont:

- 1° une taxe à l'égard de la fourniture d'un bien ou d'un service;
- 2° une taxe sur le revenu, les recettes, les bénéfices, les encaissements ou à l'égard de montants semblables;
- 3° une taxe sur le capital versé, les réserves, les bénéfices non répartis, les surplus d'apport, les éléments de passif ou à l'égard de montants semblables;
- 4° une taxe à l'égard des machines et du matériel utilisés dans le cadre d'activités de recherche scientifique et de développement expérimental ou de fabrication et de transformation et à l'égard de tout élément d'actif servant à accroître la productivité, notamment le matériel et les logiciels informatiques;
- 5° une taxe à l'égard d'une rémunération qu'un employeur verse ou doit verser pour des services, y compris une rémunération non monétaire que l'employeur confère ou doit conférer;



# III. Taxation municipale

6° une taxe sur la fortune, y compris des droits de succession;

7° une taxe relative à la présence ou à la résidence d'un particulier sur le territoire de la municipalité;

8° une taxe à l'égard des boissons alcooliques au sens de l'article 2 de la Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques (chapitre I-8.1);

9° une taxe à l'égard du tabac ou du tabac brut au sens de l'article 2 de la Loi concernant l'impôt sur le tabac (chapitre I-2);

10° une taxe à l'égard d'un carburant au sens de l'article 1 de la Loi concernant la taxe sur les carburants (chapitre T-1);

10.1° une taxe à l'égard du cannabis au sens de l'article 2 de la Loi sur le cannabis (L.C. 2018, c. 16);

11° une taxe à l'égard d'une ressource naturelle;

12° une taxe à l'égard de l'énergie, notamment l'électricité;

13° une taxe prélevée auprès d'une personne qui utilise un chemin public, au sens de l'article 4 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2), à l'égard de matériel placé sous ou sur le chemin public, ou au-dessus de celui-ci, pour fournir un service public.



# III. Taxation municipale

- **Personnes non taxables par ce régime:**

Certains organismes ne peuvent être imposés par cette taxe directe soient: L'État, la Couronne et ses mandataires un centre scolaire, un Cégep, une université ou un conservatoire, les écoles privées les établissements de santé, un Centre de la petite enfance et tout autre personne désigné par règlement du gouvernement (art. 500.2 LCV).

- **Le contenu minimal du règlement est prescrit à l'article 500.1, al.4 LCV**

# III. Taxation municipale

- La redevance pour financer un régime de réglementation (art. 500.6 à 500.11 LCV )

Toute municipalité peut exiger toute redevance pour contribuer au financement d'un régime de réglementation relevant d'une de ces compétences.

La redevance peut aussi avoir pour but principal de favoriser, par son influence, le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime.

*Les revenus de la redevance doivent être versés dans un fond dédié pour financer le régime*



# III. Taxation municipale

- Cette redevance peut notamment être exigé à un promoteur immobilier (développeur) en vertu de l'article 500. 6 al.. 3 LCV si:

Elle sert à payer une dépense prévue à 145.21 al. 1, 2° de la LAU lors de l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructure ou d'équipements municipaux pour assurer une prestation de services accrue découlant de la délivrance du permis de construction ou de lotissement demandé par le promoteur.

Les limitations de ce pouvoir prévus à 500.1 al.2, 1° à 13° de la LCV s'appliquent aux redevances sauf les paragraphes 1°, 7° et 13°. et les restrictions à certaines catégories de personnes mentionnées à 500.2 LCV également.

# III. Taxation municipale

- Ces pouvoirs de taxation , nouveau, se retrouvent également aux article 1000.1 à 1000.11 de Code municipal.
- Exemple jurisprudentiel: Une taxe foncière sur les parcs de stationnement dans certains secteurs de la Ville (\$/m carré);  
*Plessis-Panet inc. C. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264 (CanLII)
- Voir Axel FOURNIER, « Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités » , (2019) 456 *Développements récents en droits municipal.*



# III. Taxation municipale

## La tarification (Art. 244.1 et ss. LFM)

En plus des taxes imposées sur la valeur foncière d'un immeuble, les municipalités sont habilitées à imposer des taxes sur une autre base que la valeur foncière. Elles sont imposées sur toute base de taxation autre que la valeur foncière des propriétés.

Elles servent comme taxes pour payer les dépenses pour les services municipaux (eau, égout, traitement des eaux usées, matières résiduelles, etc.), le remboursement de la dette et les intérêts ou d'autres activités municipales.

# III. Taxation municipale

Les 3 modes de tarification prévus à la loi (Art. 244.2 LFM) sont :

- Une taxe foncière basée sur une autre caractéristiques de l'immeuble que sa valeur monétaire comme son étendue en front ou sa superficie;
- Une compensation exigée du propriétaire d'un immeuble;
- Un prix exigé de façon ponctuelle ou sous la forme d'un abonnement pour l'utilisation d'un bien ou d'un service pour le bénéfice retiré d'une activité.

**La tarification fiscale doit avoir un lien avec le bénéfice reçu. Ce bénéfice doit être susceptible de lui profiter éventuellement (Art. 244.3 LFM).**



## III. Taxation municipale

Les tarifs sont imposés par règlement (Art. 244.1 al.1 LFM).

Le règlement décrétant le tarif peut prévoir une combinaison de catégories de biens, de services, d'activités, de quotes-parts, de contributions ou de bénéficiaires et édicter des règles différentes en fonction de ces combinaisons conférant ainsi une grande latitude aux municipalités pour financer les dépenses reliées à un service, l'achat d'un bien ou la construction d'une infrastructure (Art. 244.5 LFM).

# III. Taxation municipale

## ► La taxe dite « spéciale »

La municipalité, outre la taxe foncière générale, peut imposer une taxe dite « spéciale » suivant les articles 979 du CM ou 487 de la LCV pour le paiement des travaux municipaux de toute nature y compris des travaux d'entretien sur:

1. La base de l'évaluation foncière;
2. L'étendue en front de l'immeuble;
3. La superficie de l'immeuble.

Le coût des travaux peut être à la charge de tous les contribuables (à l'ensemble) ou à une partie de ceux-ci (travaux de secteur)



# III. Taxation municipale

- La taxation doit être édictée par un règlement adopté par le conseil municipal en séance publique sauf pour certaines modifications, sans impact sur la charge du contribuable, audit règlement qui peuvent l'être par résolution (art. 564 LCV ou 1076 CM)



# III. Taxation municipale

► La taxe générale imposable sur l'ensemble des immeubles : art. 485 LCV et 978 CM

**485.** Sous réserve de la LFM, le conseil peut imposer et prélever annuellement sur les biens-fonds imposables sur le territoire de la municipalité une taxe basée sur leur valeur portée au rôle d'évaluation.

**978.** Toutes les taxes municipales imposées sur des biens imposables doivent être réparties avec justice, d'après le rôle d'évaluation en vigueur, sur tous les biens assujettis au paiement de ces taxes, en proportion de leur valeur imposable, sauf le cas de l'article 808 ou de toutes autres dispositions spéciales.

# III. Taxation municipale

- La taxe spéciale aussi nommé taxe de secteur, d'amélioration locale imposable sur tout ou une partie du territoire municipale : Art. 487 LCV et 979 CM et art. 244.1 à 244.10 LFM

**487.** Malgré toute disposition législative inconciliable avec la présente contenue dans la présente loi ou dans une charte de municipalité régie en partie par la présente loi, le conseil peut imposer la taxe spéciale pour le paiement des travaux municipaux de toute nature, y compris les travaux d'entretien, soit sur la base de l'évaluation municipale, soit sur la superficie, soit sur l'étendue en front des biens-fonds imposables assujettis à cette taxe. Lorsqu'il s'agit de lots qui sont situés à un carrefour ou qui ne sont pas rectangulaires, le conseil peut fixer l'étendue en front à des fins d'imposition, selon la formule qu'il juge appropriée.

**979.** Le conseil de toute municipalité locale peut imposer la taxe spéciale pour le paiement de travaux municipaux de toute nature, y compris les travaux d'entretien, soit sur la base de l'évaluation municipale, soit sur la superficie, soit sur l'étendue en front des biens-fonds imposables assujettis à cette taxe. Lorsqu'il s'agit de lots qui sont situés à un carrefour ou qui ne sont pas rectangulaires, le conseil peut fixer l'étendue en front à des fins d'imposition, selon la formule qu'il juge appropriée.

# III. Taxation municipale

## Tarifs:

**244.1.** Dans la mesure où est en vigueur un règlement du gouvernement prévu au paragraphe 8.2° de l'article 262, **toute municipalité peut, par règlement, prévoir que tout ou partie de ses biens, services ou activités sont financés au moyen d'un mode de tarification.**

*Elle peut, de la même façon, prévoir qu'est ainsi financée tout ou partie de la quote-part ou d'une autre contribution dont elle est débitrice pour un bien, un service ou une activité d'une autre municipalité, d'une communauté, d'une régie intermunicipale ou d'un autre organisme public intermunicipal.*

*Elle peut également, de la même façon, prévoir qu'est ainsi financée tout ou partie de la somme qu'elle doit verser en contrepartie de tout service que lui fournit la Sûreté du Québec.*

**244.2.** Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes, autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des établissements d'entreprise, dont l'imposition n'est pas en soi incompatible avec l'application de l'article 244.3.

Sont notamment des modes de tarification:

**1° une taxe foncière basée sur une autre caractéristique de l'immeuble que sa valeur, comme sa superficie, son étendue en front ou une autre de ses dimensions; (...)**

# III. Taxation municipale

## ► Le bénéfice reçu

### **244.3. Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur.**

*Le bénéfice est reçu non seulement lorsque le débiteur ou une personne à sa charge utilise réellement le bien ou le service ou profite de l'activité, **mais aussi lorsque le bien ou le service est à sa disposition ou que l'activité est susceptible de lui profiter éventuellement.** Cette règle s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, dans le cas d'un bien, d'un service ou d'une activité qui profite ou est susceptible de profiter non pas à la personne en tant que telle, mais à l'immeuble dont elle est propriétaire ou occupant.*

*L'extension donnée par le deuxième alinéa au sens de l'expression «bénéfice reçu» ne s'applique pas si le mode de tarification est un prix exigé de façon ponctuelle pour l'utilisation du bien ou du service ou pour le bénéfice retiré d'une activité (entrée à la piscine). L'activité d'une municipalité qui consiste à étudier une demande et à y répondre est réputée procurer un bénéfice au demandeur, quelle que soit la réponse, y compris lorsque la demande a pour objet un acte réglementaire ou que la réponse consiste dans un tel acte...*

*La jurisprudence est importante sur la notion de bénéfice reçu*

# IV. Contrôle judiciaire

## Règles d'interprétation des règlements

Les enseignements de la jurisprudence : 5 grands principes

A) Les règlements de taxation doivent recevoir une interprétation large et bienveillante: **Postras c. D'Onofrio, 2018 QCCA 1079, para. 49 et 50**

[49] Rappelons d'abord qu'une municipalité, à titre de personne morale de droit public, n'exerce que les pouvoirs prévus à la loi. Ne possédant que des pouvoirs délégués, il va sans dire qu'elle ne peut réglementer que dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés. Ainsi, une municipalité doit s'assurer que les règlements qu'elle adopte sont conformes au pouvoir délégué, qu'ils n'excèdent pas ce que la loi habilitante lui permet de faire et qu'ils ne sont pas contraires aux lois en vigueur.

[50] Il est, par ailleurs, aussi établi que les municipalités doivent bénéficier d'une interprétation large et bienveillante de leurs lois habilitantes de façon à leur permettre d'en réaliser les objets. Ainsi, à moins que la municipalité ait clairement excédé ses pouvoirs, les tribunaux doivent favoriser l'interprétation qui permet de maintenir en vigueur les règlements qu'elle a adoptés afin de lui permettre d'atteindre les fins légitimes poursuivies... [nos soulignés]

## IV. Contrôle judiciaire

B) l'interprétation restrictive est rejetée: [9175-7468 Québec inc. c. Ville de Montréal](#), 2015 QCCA 811, para. 27 et 28:

[27] Les dispositions de l'article 412 LCV se sont appliquées jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 alors qu'elles ont été abrogées lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur les compétences municipales. Cette loi marque un changement majeur de philosophie dans la rédaction de dispositions habilitantes visant à octroyer des pouvoirs aux municipalités. Au lieu de multiplier les dispositions délimitant de façon formelle, précise et explicite l'objet de chaque règlement municipal, le législateur a plutôt choisi d'adopter des dispositions générales qui délèguent aux municipalités des champs de compétence réglementaire délimités par domaine d'intervention. La Loi sur les compétences municipales identifie elle-même à son article 2 l'objectif visé qui est d'accorder aux municipalités « [...] des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population ». En conséquence, toujours selon le même article, les dispositions habilitantes « [...] ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive ».

## IV. Contrôle judiciaire

[28] En 2004, dans son arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, la Cour suprême a consacré l'interprétation téléologique large qu'il faut donner aux dispositions habilitantes maintenant rédigées en termes généraux comme celles de la *Loi sur les compétences municipales*. La Cour se prononçait alors sur celles du *Municipal Government Act* de l'Alberta:

## IV. Contrôle judiciaire

[6] L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, 1994 CanLII 115 (CSC), [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244-245, la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux : *Nanaimo*, précité, par. 18.

Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux : *Loi sur les municipalités*, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225; *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, ch. 18; *Loi sur les municipalités*, L.R.Y. 2002, ch. 154; *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, ch. 25; *Cities Act*, S.S. 2002, ch. C-11.1. Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante : *Shell Canada*, p. 238 et 245.

## IV. Contrôle judiciaire

[7] La *Municipal Government Act* de l'Alberta suit la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. L'intention du législateur d'accroître les pouvoirs des municipalités en formulant en termes larges et généraux les dispositions de la loi relatives à la prise de règlements est expressément énoncée à l'art. 9. De ce fait, pour déterminer si une municipalité est habilitée à exercer un pouvoir donné, comme celui de limiter le nombre de plaques de taxi, il faut donner une interprétation téléologique large aux dispositions de la loi.

[8] Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités est également compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. **Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [TRADUCTION] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »** : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26. Cette approche concorde également avec l'art. 10 de l'*Interpretation Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. I-8, qui prévoit que tout texte de la province s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet... [Nos soulignés]

## IV. Contrôle judiciaire

C) la municipalité est présumée adopter son règlement de bonne foi et dans l'intérêt public: Entreprise Sibeca inc. c. Frelighsburg (municipalité de ) , [2004 ] 3 RCS 304, para. 23 et 24

[23] En vertu du droit public, une municipalité ne peut donc être tenue responsable de l'exercice de son pouvoir réglementaire si elle a agi de bonne foi ou si l'exercice de ce pouvoir ne peut être qualifié d'irrationnel. Un règlement déclaré invalide parce que fondé sur une mauvaise interprétation de la loi ou sur une considération jugée non pertinente dans le contexte d'une révision judiciaire n'engage pas nécessairement la responsabilité extracontractuelle de la municipalité. La municipalité bénéficie d'une marge d'erreur légitime. Le droit public lui reconnaît en effet une protection qui peut être qualifiée d'immunité relative. Cette immunité prime-t-elle les règles du droit civil?

## IV. Contrôle judiciaire

[24] Pour répondre à cette question, je me reporte aux propos du juge Laskin dans *Welbridge*, précité, qui, à mon avis, transcendent la common law. Les municipalités exercent des fonctions qui requièrent la prise en considération d'intérêts multiples, parfois contradictoires. Pour favoriser pleinement la résolution démocratique des conflits politiques, les corps publics élus doivent disposer d'une marge de manœuvre considérable. Hors d'un contexte constitutionnel, il serait inconcevable que les tribunaux s'immiscent dans ce processus et s'imposent comme arbitres pour dicter la prise en considération d'un intérêt particulier. Ils ne peuvent intervenir que s'il y a preuve de mauvaise foi. La lourdeur et la complexité des fonctions inhérentes à l'exercice du pouvoir de réglementation justifient l'incorporation d'une protection, tant en droit civil qu'en common law. Cette protection était d'ailleurs reconnue par le *Code civil du Bas Canada*, comme l'illustre l'arrêt *Laurentide Motels*, précité, même si la démarche suivie pour la reconnaître était différente. Les considérations à l'origine de la formulation de l'immunité de droit public reconnue par le droit civil régi par le *Code civil du Bas Canada* demeurent toujours présentes depuis l'entrée en vigueur du *Code civil du Québec*. Il reste donc à déterminer comment cette immunité relative peut s'intégrer dans le droit civil...

## IV. Contrôle judiciaire

D) La municipalité est sensible aux problèmes des citoyens et au respect des chartes: [R. c. Guignard \[2002\] 1 RCS 472, par. 17.](#)

[17] Notre Cour a fréquemment rappelé l'importance sociale et politique des administrations publiques locales. Elle a souligné que leurs pouvoirs devaient être interprétés généreusement parce que leurs relations de proximité avec les citoyens qui habitent ou travaillent sur leur territoire les rendent plus sensibles aux problèmes qu'ils connaissent (voir *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, 1994 CanLII 115 (CSC), [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, précité; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40). Au-delà du cadre législatif et des principes généraux de droit administratif qui les régissent, les pouvoirs municipaux doivent être exercés conformément aux principes de la Charte, tout comme l'ensemble des pouvoirs détenus par les administrations publiques

## IV. Contrôle judiciaire

E) Un règlement municipal, comme toute règle de droit légalement adoptée, bénéficie de la présomption de validité, voir notamment : ***Kossian c. Société de transport de Montréal*, 2019 CSC 59, para. 68;**

[68]En effet, en vertu de la présomption de validité, il est présumé qu'une disposition a été [TRADUCTION] « *dans les faits* validement édictée et qu'il faut par conséquent lui faire produire ses effets juridiques jusqu'à ce qu'un tribunal compétent la déclare invalide » (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6<sup>e</sup> éd. 2014), p. 523 (en italique dans l'original)). **La présomption de validité impose ainsi à la personne qui conteste une disposition le fardeau de démontrer que celle-ci est invalide, plutôt que d'obliger l'organisme de réglementation qui l'a adoptée à en justifier la validité** (*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 25; Sullivan, p. 523).



## IV. Contrôle judiciaire

Dans l'intervalle, ses prescriptions doivent être respectées (*Breslaw c. Montréal (Ville)*, 2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131, par. 23). D'ailleurs, en contexte municipal québécois, l'art. 364 de la Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19, et l'art. 452 du Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1, précisent expressément que les règlements demeurent en vigueur et restent exécutoires jusqu'à ce qu'ils soient cassés par une autorité compétente...

# IV. Contrôle judiciaire

- **Dispositions procédurales : art. 529 Cpc = Recours général en droit administratif et constitutionnel**

**529.** La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes:

1° déclarer inapplicable, invalide ou inopérante une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, un règlement pris sous leur autorité, un décret gouvernemental ou un arrêté ministériel ou toute autre règle de droit;

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave;...

**Ce pourvoi n'est ouvert que si le jugement ou la décision qui en fait l'objet n'est pas susceptible d'appel ou de contestation, sauf dans le cas où il y a défaut ou excès de compétence.**

Le pourvoi doit être signifié dans **un délai raisonnable** à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture et il faut **payer ses taxes sous protêt** (art. 252.1 LFM)



## IV. Contrôle judiciaire

- Recours particuliers aux lois municipales en cassation des règlements municipaux : art. 397 à 408 LCV et 689 et ss. CM

**397.** Tout intéressé peut, suivant les règles applicables au pourvoi en contrôle judiciaire prévues au Code de procédure civile (C-25.01), demander et obtenir pour cause d'illégalité la cassation de tout règlement ou de toute partie d'un règlement du conseil, la municipalité étant tenue aux frais de justice.



## IV. Contrôle judiciaire

**399.** La demande doit articuler d'une manière claire et précise les moyens invoqués à son appui, et être accompagnée d'une copie certifiée du règlement attaqué, si telle copie a pu être obtenue.

**400.** La demande est signifiée au bureau du conseil au moins quatre jours avant d'être présentée au tribunal.

**401.** Avant la signification de la demande, le demandeur donne caution pour les frais en la manière dont sont donnés les cautionnements dans les affaires judiciaires, à défaut de quoi cette demande ne peut être reçue par le tribunal.



## IV. Contrôle judiciaire

**402.** Le tribunal ou le juge peut permettre de répondre par écrit à la demande, s'il le juge à propos.

**403.** Le tribunal entend et juge d'urgence la contestation.

**407.** Le droit de demander la cassation d'un règlement se prescrit par trois mois à compter de son entrée en vigueur.



# IV. Contrôle judiciaire

**689.** Tout règlement, procès-verbal, rôle, résolution ou autre ordonnance de la municipalité ou acte des officiers municipaux, peuvent être cassés, pour cause d'illégalité, la municipalité étant tenue au frais de justice.

**690.** La poursuite pour obtenir telle cassation est instituée au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire selon les règles prévues au Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

1. Tout intéressé est habile à instituer telle poursuite.
2. Un dépôt de 50 \$, pour garantir les frais, doit être remis entre les mains du greffier de la cour en même temps que la demande; au cours de l'instance, et sur motion à cet effet, le dépôt peut être augmenté à la discrétion du tribunal.



## IV. Contrôle judiciaire

**692.** Sous réserve de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1), le droit de recours accordé par l'article 689 se prescrit par trois mois à compter de la passation de l'acte ou de la procédure attaquée pour cause d'illégalité ou de nullité.

# IV. Contrôle judiciaire

## ► Les motifs substantifs du recours en contrôle judiciaire:

Le droit administratif est constant depuis des décennies à ce sujet. Pour prétendre à l'obtention d'un contrôle judiciaire, il faut invoquer et prouver l'un des motifs suivants:

- Un excès ou une absence d'habilitation législative (l'*ultra vires*); **ou**



## IV. Contrôle judiciaire

1. une règle injuste, abusive, absurde ou adoptée sous des considérations étrangères;
2. une règle discriminatoire;
3. une règle adoptée de mauvaise foi par le décideur municipal;
4. Une règle déraisonnable;
5. Une règle contraire à l'équité procédurale, aux règles de justice naturelle (motivation) ou aux dispositions des Chartes canadienne ou québécoises .

Le tout rendant le règlement nul, invalide, illégal inopérant ou inapplicable selon le cas.



## IV. Contrôle judiciaire

- ▶ La jurisprudence, selon les situations, est volumineuse. Nous citons comme exemples:
  1. Interdiction pour le tribunal de substituer son opinion à celle du conseil municipal: Voir *Cité de Sillery c. Sun Oil* [1964] R.C.S. 552, 556 et *Prince Georges (ville de ) c. Payne* [1978] 1 R.C.S. 458, 463
  2. Présomption de validité des règlements et présomption que les décisions sont prises dans l'accomplissement d'une finalité d'intérêt public: Voir *Northex environnement inc. c. Blanchet*, 2013 QCCA 872, EYB 2013-223676, par. 21
  3. Les juges ne sont pas les arbitres de l'opportunité politique ou de la sagesse des décisions: Voir *Bellefleur c. P.G. Québec* [1993] RJQ 2320 p. 2343.



## IV. Contrôle judiciaire

4. Le respect de l'équité procédurale et respect de la discrétion accordé par le législateur: Voir *Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 818 et *Al-Musawi c. Westmount (Ville de)*, 2013 QCCA 2066.
5. Défaut de motivation en matière de refus de modifier la réglementation: *Congrégation des témoins de Jéhovah de Saint-Jérôme de Lafontaine et als. c. Municipalité du village de Lafontaine et al. et PGQ*, [2004] 2 S.C.R., p. 650
6. Le respect de la finalité voulue par le Législateur: *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] S.R.C., 121, p.141
7. L'obligation d'agir équitablement ne vise pas l'opportunité de la décision mais le processus suivi pour arriver à celle-ci: *Rose c. Commission nationale des libérations conditionnelles* [1982] 1. C.F. 543, 544

## IV. Contrôle judiciaire

7. La poursuite d'une finalité autre que celle voulue par le législateur: *Roncarelli c. Dupplexis*, [1959] S.R.C., 121, p.141 repris dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231

8. L'autorité doit se servir de ses pouvoir, pour les seuls fins prévues par le législateur, et non pour des fins contraires au but de la loi ou pour des considérations étrangères: *Intertrade Industries c. Côte Saint-Luc*, [1965] C.S. 368,380 et *Saint-Cyprien-de-Napierville (municipalité de la paroisse ) c. 9110-8274 Québec inc. , 2011 QCCA 2048, EYB 2011-197901, par.37*



## IV. Contrôle judiciaire

9. L'autorité ne peut agir de mauvaise foi: *Entreprise Sibeca inc. C. Frelighsburg (municipalité de)* [2004] 3 R.C.S. 304 et surtout *Saint-Cyprien-de-Napierville (municipalité de la paroisse ) c. 9110-8274 Québec inc.* , 2011 QCCA 2048, EYB 2011-197901, par. 37
10. Le refus d'émettre un permis peut constituer de la mauvaise foi: *Carrières T.R.P. c. Corp mun. Mirabel* [1978]C.S. 769, 772 confirmé par la Cour d'appel (1979) 12 M.P.L.R. 104 et *Saint-Cyprien-de-Napierville (municipalité de la paroisse ) c. 9110-8274 Québec inc.* , 2011 QCCA 2048, EYB 2011-197901, par. 37



## IV. Contrôle judiciaire

11. Une preuve claire et convaincante est exigée en matière de mauvaise foi: *Montréal (Ville de ) c. Arcade Amusement*, [1985] 1 R.C.S. 368, 395 et surtout le paragraphe 26 de *Sibeca* précité.
12. Omission de considérer certains facteurs prévus à la Loi: *Oakwood Development Ltd. c. Saint-François Xavier*, [1985] 2 R.C.S., 164, 174
13. La discrimination ou le traitement inégal des administrés dans une même situation: *Association A.D.G.O. c. Catholic School Commission of Montréal*, (1979) 112 D.L.R. (3ed) 230 (CS)
14. La raisonnable: *Kruse c. Johnson* [1898] 2 Q.B. 91 et *Catalyst* présenté plus loin.

## IV. Contrôle judiciaire

- Pour la doctrine, voir notamment le texte de François BOUCHARD, « La tarification municipale, un instrument juridique méconnu ! » Développement récent en droit municipal.... ,
- GARANT, P., *Droit administratif, Le Contentieux*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 2, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, pp. 239 à 264 et 397-438; (*Me Garant invoque 23 règles applicables à un contrôle judiciaire*)
- HÉTU, DUPLESSIS, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, CCH, pages 8 501 et ss. par. 8.265 et ss.;

# IV. Contrôle judiciaire

## Contexte : l'équité fiscale et le rôle de la Cour

Dans *Rainville et als c. Ville de Granby*, 2018 QCCS 3135, le juge Claude Villeneuve, j.c.s., réitère que la municipalité doit:

- ▶ Être équitable envers les contribuables: Ne pas confondre avec l'équité procédurale

[35] En matière de taxation, une municipalité doit agir avec équité en évitant de créer, arbitrairement, des zones d'imposition sans égard à l'utilisation que peuvent en retirer les immeubles qui s'y trouvent...

# IV. Contrôle judiciaire

## Le rôle de la Cour s'articule sur 4 points établis par la Cour d'appel du Québec:

Le juge Villeneuve cite:

[37] Dans l'arrêt *Vaudreuil-Dorion (Ville) c. Investissements Malucar Inc.*[32], la Cour d'appel cerne le rôle du tribunal saisi d'une demande de cassation d'un règlement imposant une taxe spéciale :

- La sagesse ou l'à-propos d'un acte réglementaire ne relève pas du contrôle judiciaire = politique;

Ajout: ( *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada* 1982 CanLII 24 (CSC), [1982] 2 R.C.S. 2 ; *Carrières T.R.P. c. Corporation municipale de Mirabel* [1978] C.S. 769 ; *Ville de Bois-des-Filion c. Poelman* , C.A.M. 500-09-009339-003, jugement du 26 mars 2001 (Juges Gendreau, Mailhot et Forget); *Ryan c. Deux-Montagnes* 1992 CanLII 3612 (QC CA), [1992] R.J.Q. 2706 C.A. )



## IV. Contrôle judiciaire

- Les tribunaux ne sont pas investis de la mission judiciaire de réécrire le règlement municipal ou d'en délimiter l'amplitude;
- L'examen de la répartition juste et équitable du fardeau de la taxe ressort, d'abord, de l'appréciation discrétionnaire du conseil municipal;
- Seul le caractère injuste et abusif du règlement pourra fonder l'intervention judiciaire.

*Ne pas oublier les autres motifs ci-haut présentés.*

# IV. Contrôle judiciaire

- Le délai raisonnable pour entreprendre son recours

Remarques préliminaires: Il faut agir vite!

Un long rappel de cette affirmation a été exprimé l'an dernier par la Cour supérieure, sous la plume de l'honorable Patrick Buchholz j.c.s. dans *9028-4944 Qc inc. et Pierre Charrette c, Ville de Longueuil*, 2021 QCCS 1331 (CanLII). Le juge dit:

[33] Conformément à l'article 529 al. 3 C.p.c., un pourvoi en contrôle judiciaire doit être intenté dans un délai raisonnable.

[34] L'exigence qu'un recours attaquant un règlement municipal soit exercé avec diligence découle du principe de la stabilité des lois.

[35] Dans un arrêt très récent de notre Cour, *170304 Canada inc. (Weed Man) c. Municipalité de Sainte-Anne-des-Lacs*[14], le juge Brossard rappelait ce principe :

[22] Cela dit, lorsqu'il s'agit de faire annuler une loi ou un règlement, le principe de la stabilité des lois exige que la demande soit introduite dans les plus brefs délais possibles après l'adoption de la loi ou du règlement visé.

## IV. Contrôle judiciaire

[36] Ce principe est appliqué avec encore plus de rigueur en matière fiscale, tel que le rappelle notre collègue Hélène Langlois, j.c.s., dans l'affaire *Paroisse de Sainte-Madeleine-de-Rigaud c. Sol international inc.*... :

[59] Cette exigence a été imposée d'autant plus strictement en matière de fiscalité municipale où les Tribunaux ont, de façon générale, exigé qu'un recours soit intenté dans un délai relativement court afin d'assurer la stabilité des finances municipales.

[37] Par ailleurs, selon la décision de la Cour suprême dans *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*..., il n'y a pas de distinction à faire à l'égard du délai raisonnable, que l'on soit en matière de nullité ou d'inopposabilité :

[35] [...] L'inopposabilité et l'invalidité d'un règlement sont des formes de réparation qui relèvent toutes deux de l'exercice discrétionnaire par la Cour supérieure de son pouvoir inhérent de remédier au caractère abusif du règlement en question. L'obligation d'agir dans un délai raisonnable applicable dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de rejeter ou non une demande en nullité visant un acte réglementaire est donc tout aussi applicable à une conclusion d'inopposabilité [...] C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la présomption de connaissance légale qui détermine le point de départ du délai raisonnable est également applicable à une demande en inopposabilité [...]

## IV. Contrôle judiciaire

[38] Et finalement, dans la décision de principe *Immeubles Port Louis Itée (c. Lafontaine*, [1991] 1 R.C.S.] 326), la Cour suprême du Canada énonce les circonstances qu'un tribunal doit considérer dans son analyse du délai raisonnable :

D'une part, le juge doit tenir compte de la nature de l'acte attaqué, de la nature de l'illégalité commise et ses conséquences, et d'autre part, des causes du délai entre l'acte attaqué et l'institution de l'action. La nature du droit invoqué est un facteur pertinent à l'exercice de la discrétion, mais il n'est pas le seul. Il y a aussi lieu d'évaluer le comportement du demandeur. Ce dernier dans une action directe en nullité selon l'article 33 du Code de procédure civile peut être appelé à justifier ou du moins à expliquer son inaction de façon à ce que la Cour supérieure puisse évaluer dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, le caractère raisonnable du délai d'exercice de son droit.

**Tant que les discussions ou négociations sérieuses se poursuivent avec la municipalité, le délai ne commence pas !**



## IV. Contrôle judiciaire

Il (le juge Villeneuve) continue :

[40] Enfin, dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Auberge des Glycines inc. (Auberge Le Pomerol inc.)*, 2012 QCCA 556, la Cour d'appel précise ce qui suit :

« [24] (...) Le critère applicable reste le suivant : **le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pas pu être adopté par un organisme raisonnable en considérant la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements.** En plus des facteurs liés directement à la nature des règlements en cause, les conseils municipaux peuvent également prendre en considération des facteurs plus généraux d'ordre social, économique et politique qui touchent l'électorat. »

## IV. Contrôle judiciaire

Norme de contrôle applicable:

- ▶ En matière de taxation, l'arrêt déterminant pour établir la norme de contrôle applicables aux décisions municipales en matière de taxation est : ***Catalyst Paper corp. c. North Cowichan (district of)*, [2012] 1 RCS 5.**

Regardons les faits:

[1]LA JUGE EN CHEF — La société Catalyst Paper est le plus gros producteur de papier pour usages spéciaux et de papier à journal de l'ouest du continent nord-américain. L'une de ses quatre papeteries se trouve dans le district de North Cowichan, sur la côte sud-est de l'île de Vancouver. Grâce aux forêts avoisinantes, elle dispose de tout le bois dont elle a besoin, et sa proximité à l'océan lui permet de transporter à peu de frais le matériel nécessaire ainsi que ses produits. Sa main d'œuvre provient traditionnellement des petites collectivités des environs, et c'est sans hésiter qu'elle a toujours payé une grande partie des taxes foncières modestes perçues par le district.



## IV. Contrôle judiciaire



[2]Mais au cours des dernières décennies, les choses ont changé. Attirés par la beauté de la côte de Cowichan et son doux climat, de plus en plus de nouveaux résidents y ont élu domicile. L'une après l'autre, de nouvelles zones domiciliaires ont fait leur apparition. La croissance de la population a mené à la construction de routes, conduites d'eau, écoles et hôpitaux ainsi qu'au développement de toute la gamme des services municipaux qui vont de pair avec la croissance urbaine.



## IV. Contrôle judiciaire

[3] Cette croissance a fait monter en flèche la valeur des immeubles résidentiels, alors que celle des immeubles de Catalyst est demeurée relativement stable. Le district craignait que l'imposition des immeubles résidentiels à un taux correspondant à leur valeur réelle par rapport à la valeur d'autres catégories d'immeubles dans le district ferait subir aux résidents des augmentations inacceptables qui pénaliseraient les résidents de longue date dont le revenu était fixe. C'est pourquoi la réponse du district à ce changement démographique a été de maintenir l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels à un niveau faible et d'augmenter le taux relatif de l'impôt foncier sur la valeur des immeubles de Catalyst.



## IV. Contrôle judiciaire

Au total, la valeur imposable des immeubles résidentiels dans le district de Cowichan a augmenté de 271 p. 100 entre 1992 et 2007, la valeur imposable moyenne d'une résidence atteignant près de 300 000 \$. Bien que la valeur des immeubles résidentiels compte pour presque 90 p. 100 de la valeur totale des immeubles dans le district, les taxes foncières perçues à leur égard ne constituent que 40 p. 100 des recettes fiscales. Le taux d'imposition des immeubles de catégorie 1 (immeubles résidentiels) en 2009 a été fixé à 2,1430 \$ par tranche de 1 000 \$, alors que celui des immeubles de catégorie 4 (immeubles de grande industrie), tels ceux de Catalyst, s'élevait à 43,3499 \$. Le rapport entre l'impôt foncier payé au titre des immeubles résidentiels et celui payé au titre des immeubles de grande industrie était donc de 1:20,3 — un rapport considérablement plus grand que celui que prévoyait la réglementation pour l'ensemble des municipalités de la Colombie-Britannique jusqu'en 1984, à savoir 1:3,4. Il compte parmi les rapports les plus élevés au sein de la province.

## IV. Contrôle judiciaire

[4] Il n'est donc pas étonnant que Catalyst soit mécontente de cette situation, car non seulement doit-elle payer une part exagérément disproportionnée des taxes foncières perçues par le district, mais elle reçoit très peu de services en échange. En effet, elle dispose de ses propres systèmes d'égouts et d'aqueduc, et de son propre port en eau profonde. Qui plus est, l'exploitation de Catalyst est déficitaire depuis quelques années, mais il lui est impossible de s'installer ailleurs. De deux choses l'une : ou bien elle reste dans le district et s'efforce de payer les taxes foncières, ou bien elle ferme la papeterie.

[5] Pour s'en sortir, Catalyst fait pression sur le district depuis 2003 pour qu'il diminue la valeur imposable de ses immeubles, ce qu'elle est parvenue à faire dans une certaine mesure. Le district a mené des études sur le problème. Il reconnaît que les taux de l'impôt foncier payé au titre des immeubles de catégorie 4 ont atteint un niveau indésirable. Le comité de restructuration de l'impôt foncier du district, les rapports de son agent financier, M. Frame, ainsi que le règlement du district en matière de planification financière reconnaissent tous que ces taux d'impôt foncier sont considérablement plus élevés qu'ils ne devraient l'être. Comme l'a dit M. Frame, ils [TRADUCTION] « ont atteint un niveau démesuré ».



## IV. Contrôle judiciaire

[6] Reconnaisant l'ampleur du problème, le district a commencé à réduire graduellement ces taux, il a déchargé Catalyst de certains frais extraordinaires pour les imposer aux résidents (400 000 \$ pour une piscine), et, en 2008, il a accordé une baisse d'impôt foncier de 300 000 \$ à l'égard des seuls immeubles de catégorie 4. Tout cela a eu pour résultat que les taxes foncières payées par Catalyst, qui constituaient 48 p. 100 des recettes fiscales du district en 2007, sont passées à 44 p. 100 en 2008 avant d'atteindre la proportion actuelle, soit 37 p. 100. Cependant, pour Catalyst, cette approche graduelle est insatisfaisante. Ayant épuisé toutes les possibilités qui s'offraient à elle d'influencer le district, elle dit n'avoir d'autre choix que de s'adresser aux tribunaux.



## IV. Contrôle judiciaire

[7] Ceci soulève les questions de savoir dans quelles circonstances les cours de justice peuvent réviser les règlements municipaux en matière de taxation et quels principes il convient d'appliquer à cet égard soutient que les tribunaux peuvent annuler des règlements municipaux au motif qu'ils sont déraisonnables eu égard à des facteurs objectifs tels la consommation de services municipaux. Pour sa part, le district de North Cowichan fait valoir que le pouvoir d'un tribunal d'annuler un tel règlement est très limité; selon lui, le tribunal ne peut exercer ce pouvoir pour la seule raison que le règlement impose un fardeau disproportionné à un contribuable.

# IV. Contrôle judiciaire

- Comment la Cour suprême du Canada a déterminé la norme de contrôle applicable:

[10] La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l'État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l'État est conforme à la loi ou non. C'est ce que nous appelons le « contrôle judiciaire ».

[11] Les municipalités ne jouissent d'aucun pouvoir leur étant directement accordé par la Constitution. Elles n'ont que les pouvoirs que leur délèguent les législatures provinciales. Cela signifie qu'elles doivent s'en tenir aux contraintes législatives que la province leur impose, à défaut de quoi leurs décisions et leurs règlements peuvent être annulés à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire.



## IV. Contrôle judiciaire

[12] Les décisions et les règlements d'une municipalité, à l'instar de tout acte administratif, peuvent être révisés de deux façons. D'abord, les exigences en matière d'équité procédurale et le régime législatif qui régit la municipalité peuvent l'obliger à respecter certaines exigences de nature procédurale, notamment en matière d'avis ou de vote, et sa décision ou son règlement peut être jugé invalide si elle néglige de suivre ces procédures. Mais en plus de pouvoir être annulés au motif que ces exigences légales minimales n'ont pas été respectées, il se peut que les actes d'une municipalité le soient parce qu'ils outrepassent ce que le régime législatif permettait de faire. Cette révision sur le fond est fondée sur la présomption fondamentale, découlant de la primauté du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte.

## IV. Contrôle judiciaire

[13] Un tribunal procédant à la révision sur le fond de l'exercice de pouvoirs délégués doit d'abord déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Cela dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment l'existence ou non d'une clause privative (aussi appelée disposition d'inattaquabilité) dans la loi habilitante, la nature du délégataire, et la question de savoir si la décision relève du domaine d'expertise de ce dernier. Il existe deux normes de contrôle : celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte. Voir, de façon générale, *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au par. 55. Dans le cas où la norme qu'il convient d'appliquer est celle de la décision correcte, le tribunal de révision exige que l'entité administrative ait agi correctement, comme l'indique l'appellation de la norme. Dans le cas où la norme applicable est plutôt celle de la décision raisonnable, il exige que la décision soit raisonnable en considérant les processus suivis et si le résultat s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles, compte tenu du régime législatif et des facteurs contextuels pertinents quant à l'exercice du pouvoir (*Dunsmuir*, par. 47).

## IV. Contrôle judiciaire

[14] C'est sur cette toile de fond que j'aborde la question que nous sommes appelés à trancher : la révision judiciaire sur le fond des règlements municipaux en matière de taxation. Dans *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, 1983 CanLII 20 (CSC), [1983] 1 R.C.S. 106, p. 115, la Cour, faisant référence à la législation déléguée, a établi une distinction entre la politique et la légalité, la première ne pouvant être révisée par les tribunaux :

Le gouverneur en conseil a manifestement cru avoir des motifs raisonnables de prendre le décret C.P. 1977-2115 qui étendait les limites du port de Saint-Jean et nous ne pouvons nous enquerir de la validité de ces motifs afin de déterminer la validité du décret... (Voir aussi p. 111-113.) Cependant, cette tentative de conserver une distinction claire entre la politique et la légalité n'a pas été maintenue. En exerçant son pouvoir législatif délégué, une municipalité doit faire des choix de politique qui relèvent raisonnablement de l'étendue de l'autorité que la législature lui a octroyée. De fait, les parties conviennent maintenant que le règlement en matière de taxation en cause dans la présente affaire n'est pas, en ce sens, soustrait à la révision sur le fond.



## IV. Contrôle judiciaire

[15] Contrairement au Parlement et aux législatures provinciales, qui jouissent d'un pouvoir législatif inhérent, les organismes de réglementation ne peuvent exercer que les pouvoirs législatifs qui leur ont été délégués. Leur pouvoir discrétionnaire n'est pas sans limites. La primauté du droit exige que le contrôle judiciaire de la législation déléguée s'assure que celle-ci est bien conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée. Il faut présumer que le législateur qui délègue un pouvoir s'attend à ce que celui-ci soit exercé de manière raisonnable. Il a été reconnu dans de nombreux cas que les tribunaux peuvent réviser le contenu des règlements municipaux afin d'assurer l'exercice légitime du pouvoir conféré aux conseils municipaux ...



## IV. Contrôle judiciaire

[16] Cela nous amène à la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer. Les parties conviennent qu'il s'agit de la norme de la décision raisonnable en l'espèce. La question est donc de savoir si le règlement contesté est raisonnable, eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s'il s'inscrit dans un éventail d'issues possibles raisonnables (*Dunsmuir*, par. 47).

[17] Là où les parties divergent d'opinion, c'est sur *ce que la norme de la décision raisonnable impose dans le contexte de la présente affaire*. C'est ici que se situe le nœud de l'affaire. Catalyst soutient que la question est de savoir si le règlement s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables eu égard à des facteurs objectifs se rapportant à la consommation de services municipaux, facteurs que Catalyst a décrits dans une étude intitulée « *Consumption of Services Model* » (« Le modèle basé sur la consommation de services »).



## IV. Contrôle judiciaire

De son côté, le district de North Cowichan avance que la norme de la décision raisonnable impose, dans le contexte des règlements municipaux en matière de taxation, que l'on tienne compte non seulement de questions se rapportant directement au traitement réservé à un contribuable en particulier selon qu'il consomme ou non des services municipaux, mais également de toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et démographiques qui touchent la collectivité dans son ensemble. La question cruciale est de savoir quels facteurs le tribunal de révision doit prendre en compte pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables. S'agit-il du groupe restreint de facteurs objectifs ayant trait à la consommation que propose? Ou s'agit-il plutôt d'un éventail plus large de facteurs sociaux, économiques et politiques, comme le prétend le district de North Cowichan?

## IV. Contrôle judiciaire

[18] La réponse réside dans le fait que *Dunsmuir* reconnaît que le caractère raisonnable de la décision s'apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l'ensemble des facteurs pertinents. Il s'agit essentiellement d'une analyse contextuelle (*Dunsmuir*, par. 64). Comme l'a dit le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59, « [l]a raisonnable est une norme unique qui s'adapte au contexte. » La question fondamentale est de savoir quelle est la portée du pouvoir décisionnel que la loi a conféré au décideur. La portée du pouvoir décisionnel d'un organisme est déterminée par le type de situation en question. Pour cette raison, il est utile d'examiner comment les tribunaux ont déjà traité de ce type de décisions (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). Pour revenir à l'affaire qui nous occupe, nous devons nous demander comment les tribunaux procédaient pour réviser les règlements municipaux avant l'arrêt *Dunsmuir*. Cette approche ne contredit pas le fait qu'en bout de ligne il s'agit de savoir si la décision s'inscrit dans un éventail d'issues raisonnables. Elle reconnaît simplement que la question de savoir si une décision est raisonnable ou non dépend du contexte.

## IV. Contrôle judiciaire

[19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques. » Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

## IV. Contrôle judiciaire

[20] Les causes déjà jugées appuient le point de vue du juge de première instance selon lequel les tribunaux ont traditionnellement refusé d'invalider des règlements municipaux à moins qu'ils n'aient été jugés [TRADUCTION] « aberrants » ou « choquants », ou si « aucun organisme raisonnable » n'aurait pu les adopter (par. 80, le juge Voith). Voir *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. c. Edmonton (City)* (1993), 1993 CanLII 7201 (AB QB), 146 A.R. 37 (B.R.), conf. par (1994), 1994 ABCA 276 (CanLII), 157 A.R. 169 (C.A.).

# IV. Contrôle judiciaire

[21] Cette retenue dans la façon d'aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d'un siècle. Comme l'a affirmé le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson* :

[TRADUCTION] . . . les cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu'il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson* [(1873), L.R. 8 Q.B. 118, p. 124], je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges. [Je souligne; p. 99-100.]



## IV. Contrôle judiciaire

Il s'agit là des indicateurs généraux de ce qui est déraisonnable dans le contexte des règlements municipaux. Il faut cependant garder à l'esprit que ce qui est déraisonnable dépendra du cadre législatif applicable. Par exemple, l'application inégale pour des catégories distinctes dont parle le juge en chef lord Russell ne convient guère au contexte de plusieurs lois municipales contemporaines, qui contiennent des dispositions permettant expressément une telle inégalité. Le paragraphe 197(3) de la *Community Charter, S.B.C. 2003, ch. 26*, qui permet aux municipalités de fixer des taux d'impôt variant en fonction des catégories d'immeubles, est un exemple d'une telle disposition.



## IV. Contrôle judiciaire

[22] Catalyst soutient que *Dunsmuir* a modifié le droit et que la retenue traditionnelle des tribunaux en ce qui concerne le contrôle des règlements municipaux n'a plus sa place. Selon elle, le caractère raisonnable du règlement doit pouvoir se démontrer au regard de critères objectifs en matière d'impôt foncier. Elle affirme que la norme de la décision raisonnable énoncée dans *Dunsmuir* signifie que toutes les décisions municipales, y compris les règlements, doivent satisfaire au critère de la rationalité démontrable du processus décisionnel et du résultat. Il s'ensuit, selon Catalyst, qu'une municipalité ne peut imposer aux propriétaires d'immeubles de grande industrie des taxes foncières beaucoup plus élevées que celles que payent les propriétaires d'immeubles résidentiels, et ce afin d'éviter de mettre en difficulté les résidents de longue date ou ceux dont le revenu est fixe, dans le contexte d'un marché de l'habitation inflationniste. La municipalité doit plutôt s'en tenir à des facteurs objectifs, tels ceux énoncés dans le modèle de développement durable des municipalités proposé par Catalyst pour fixer les taux de l'impôt foncier que payent diverses catégories de propriétaires d'immeubles.



## IV. Contrôle judiciaire

[23] Il s'agit là d'une lecture erronée de *Dunsmuir*. Comme je l'ai déjà mentionné, *Dunsmuir* affirme que la norme de la décision raisonnable est une norme de déférence souple qui varie selon le contexte et la nature de la mesure administrative contestée. Ainsi, *Dunsmuir* déclare expressément que les approches de révision judiciaire élaborées précédemment par les tribunaux dans des contextes particuliers demeurent pertinentes (*Dunsmuir*, par. 54 et 57). En l'espèce, le contexte est celui de l'adoption de règlements municipaux. Les causes relatives à la révision de tels règlements que le juge de première instance a invoquées et qui ont été analysées ci-dessus restent donc pertinentes et applicables. Bref, ces causes indiquent ce qui est raisonnable dans le contexte particulier de règlements adoptés par des conseils municipaux élus démocratiquement.



## IV. Contrôle judiciaire

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements.



## IV. Contrôle judiciaire

[28] La nécessité de suivre des processus raisonnables impose d'autres limites aux municipalités en matière d'adoption de règlements. Pour établir si un règlement relève de la portée du régime législatif, il faut tenir compte de facteurs tels l'omission de suivre les processus établis et la poursuite de fins illégitimes. Les conseils municipaux doivent adopter des processus convenables et ils ne peuvent agir à des fins illégitimes. Comme l'a affirmé le juge Gonthier au nom de la Cour dans *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, 1991 CanLII 82 (CSC), [1991] 1 R.C.S. 326, « [u]n acte municipal posé à des fins déraisonnables ou condamnables ou à des fins non prévues par la loi est nul » (p. 349).

[29] Il importe de se rappeler que, tout comme l'éventail des issues raisonnables, le processus à suivre varie selon le contexte et la nature du processus décisionnel en cause. La municipalité qui rend une décision dans l'exercice de ses fonctions quasi judiciaires doit parfois motiver sa décision par écrit. Mais cela ne s'applique pas au processus d'adoption des règlements municipaux. C'est se méprendre sur la nature du processus démocratique qui s'opère dans la salle du conseil municipal que d'exiger de conseillers municipaux sortant d'un vif débat sur le bien-fondé d'un règlement qu'ils produisent ensemble des motifs cohérents. Les motifs qui sous-tendent un règlement municipal se dégagent habituellement du débat, des délibérations et des énoncés de politique d'où il prend sa source.



## IV. Contrôle judiciaire

[30] Contrairement à ce que prétend Catalyst, les municipalités n'ont pas non plus à justifier formellement leurs règlements. Rappelons que les conseils municipaux disposent d'une grande latitude quant aux facteurs à prendre en compte dans l'adoption de leurs règlements. En effet, ils peuvent prendre en considération non seulement des facteurs objectifs directement liés à la consommation de services, mais aussi des facteurs plus généraux d'ordre social, économique et politique qui touchent l'électorat.

[31] Il ne faut pas en conclure pour autant que les conseils municipaux ont tort d'expliquer la raison d'être de leurs règlements. En général, de nos jours, les conseils municipaux fournissent des renseignements sous la forme de plans à long terme, comme cela a été fait en l'espèce. Il ne faut pas non plus en conclure que les municipalités sont dispensées de l'obligation de fournir des motifs dans l'exercice de leurs fonctions décisionnelles ou adjudicatives, comme je l'ai déjà expliqué.



## IV. Contrôle judiciaire

[32] En résumé, il faut déterminer en définitive si le règlement contesté s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles en suivant l'approche que les tribunaux ont adoptée au fil des ans en matière de révision des règlements adoptés par des conseils municipaux. Les conseils municipaux ne sont pas tenus, dans le cadre du processus d'adoption de règlements, de s'en remettre aux seules considérations objectives ayant une incidence directe sur l'affaire; ils peuvent aussi prendre en compte des enjeux plus généraux d'ordre social, économique et politique. Pour apprécier le caractère raisonnable d'un règlement, il convient donc d'examiner le processus qui a mené à son adoption ainsi que sa teneur... [Nos soulignés]

## IV. Contrôle judiciaire

- Est-ce que *Canada (ministre de la citoyenneté et de l'immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 a changé quelques chose en droit municipal :

Pas vraiment puisque la norme applicable existe et a été établit par la jurisprudence. À ce sujet , voir les 2 arrêts suivants de la Cour d'appel du Québec rendus postérieurement:

1. *Ville de Québec c. Galy*, 2020 QCCA 1130, para. 45;
2. *Ville de Québec c. Rivard*, 2020 QCCA 146, par. 39.

Et la Cour supérieure:

1. *Les entreprises Mont-Sterling inc, (Pavage Rimouski) c. Ville de Rimouski*, 2021 QCCS 1921, par. 39 à 48 et 64.

## IV. Contrôle judiciaire

### ► Fardeau de preuve

Dans l'affaire Rainville précité, le juge Villeneuve, j.c.s. précise le fardeau de preuve applicable à un contribuable qui tente de contester un règlement de taxation:

[38] Le fardeau de la preuve repose sur les demandeurs. Selon une jurisprudence constante, ce fardeau est lourd dans le cas d'excès de pouvoir, dans le cas de fraude, et aussi lorsqu'une violation de la loi ou un abus de pouvoir équivalant à fraude a pour effet de créer une injustice flagrante...

Voir aussi : *Immeubles Port Louis Itée c. 2646-8926 Qc inc. c. Lafontaine (Village de)* [1991] 1 RCS 326

# IV. Contrôle judiciaire

## ► La répartition des taxes entre les contribuables

Dans *Vaudreuil-Dorion (ville de) c. Investissements Malucar inc.* 2004 CanLII 26141 (QCCA), notre Cour d'appel affirme:

[20] Plus particulièrement, l'examen de la répartition juste et équitable du fardeau de la taxe ressort, d'abord, de l'appréciation discrétionnaire du Conseil municipal. Le bénéfice qu'un contribuable retire des travaux prévus par un règlement d'amélioration locale, adopté en vertu de l'article 487 de la *Loi sur les cités et villes*, ne doit pas découler uniquement des avantages directs et immédiats mais, aussi, des avantages éventuels (*St-Germain c. Mascouche (Ville de)*, C.A. Montréal 500-09-001117-829, le 5 juin 1985, J.E. 85-632; *St-Hubert (Ville de) c. Winzen Land Corp.* 1988 CanLII 439 (QC CA), [1988] R.J.Q. 940 ; *Corporation municipale du village de St- Pie c. Bernard* 1990 CanLII 2731 (QC CA), [1990] R.L. 591 ; *Ville de Sainte-Julie c. Domaine des Hauts-Bois* , C.A. Montréal 1996 CanLII 6594 (QC CA), 500-09-000924-902, 1996-04-16, J.E. 96-920; *Intercredit Establishment Veduz vs Ville de Pincourt*, 1997 CanLII 10680 (QC CA), R.E.J.B. 1997-00958 ; *Fabi c. Rock Forest* 1998 CanLII 12937 (QC CA), [1998] R.J.Q. 1683 ; *Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de) c. 161979 Canada inc .*, 2002 CanLII 41177 (QC CA), [2002] R.J.Q. 2955 ).

## IV. Contrôle judiciaire

Nous citons en terminant le juge Villeneuve dans l'affaire Rainville :

Il conclut ainsi:

[130] Il est évident qu'en matière de taxation, il est impossible de plaire à tout le monde. À ce sujet, les propos du juge Crête dans l'affaire *Rémillard c. Corporation municipale de St-Athanase-d'Iberville* trouvent écho dans le présent dossier :

*« 55 . Le présent dossier fait ressortir la grande difficulté à laquelle les autorités publiques ont à faire face lorsqu'elles décident de faire des travaux devant bénéficier à ses citoyens. Elles doivent traiter ces citoyens avec équité, en s'assurant de ne pas conférer d'avantages indus aux uns par rapport aux autres. **Malgré les efforts les plus honnêtes, il faut se rendre à l'évidence et constater qu'il est décidément impossible de “contenter tout le monde et son père”.** »*

## IV. Contrôle judiciaire

En résumé

[40] Enfin, dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Auberge des Glycines inc. (Auberge Le Pomerol inc.)*, 2012 QCCA 556, la Cour d'appel précise ce qui suit :

« [24] (...) Le critère applicable reste le suivant : **le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pas pu être adopté par un organisme raisonnable en considérant la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements.** En plus des facteurs liés directement à la nature des règlements en cause, les conseils municipaux peuvent également prendre en considération des facteurs plus généraux d'ordre social, économique et politique qui touchent l'électorat. »

## IV. Contrôle judiciaire

- ▶ Autres exemples de décisions sur un contrôle judiciaire d'un règlement de taxation:
  1. *Ferme Georges Denault et fils et als. c. Municipalité de Saint-Jacques-le-Mineur*, 2015 QCCS 3581 (CanLII);
  2. *Dagenais c. Saint-Adolphe d'Howard (municipalité de)*, 2008 QCCA 253;
  3. *Lägue c. Ville de Mont-Saint-Hilaire*, JE 2004-1074 (CS);
  4. *7956509 Canada inc. c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield*, 2021 QCCA 761 (CanLII);
  5. *Éric Schwitzguebel c. Saint-Adolphe d'Howard (municipalité de)*, 2020 QCCS 1021 (CanLII);
  6. *Société québécoise des infrastructures c. Ville de Lévis et Société immobilière Carrefour Saint-Romuald inc.*, 2021 QCCS 3078 (CanLII).



# IV. Contrôle judiciaire

- Période de questions
- 



Merci !