

Tribunal administratif du Québec

Section des affaires immobilières

Date : 14 septembre 1999

Dossier : L-19179952 ET F-19113893

Membre du Tribunal :

Guy Gagnon, avocat, évaluateur agréé

M-99-0133

SYNDICAT DES PROFESSEURS DU COLLÈGE DU
VIEUX-MONTRÉAL

Partie requérante

c.

VILLE DE MONTRÉAL

ET

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Partie intimée

DÉCISION

[1] Les unités d'évaluation en litige telles qu'elles existaient au 1^{er} janvier 1997 étaient les suivantes:

Numéro de matricule : L-19179952
Lieu d'affaires : 205, Ontario Est
Rôle d'évaluation contesté : Triennal 1995 mod.

Valeur locative inscrite au rôle : 8 660 \$

Proportion médiane : 100 %
Facteur comparatif : 1.00

Valeur locative uniformisée : 8 660 \$

Numéro de matricule : F-19113893
Unité d'évaluation : 205, Ontario Est
Rôle d'évaluation contesté : Triennal 1995 mod.

Valeur inscrite au rôle :	Terrain :	6 600 \$
	Bâtiment :	<u>54 000 \$</u>
	Total :	60 600 \$
Proportion médiane :	100 %	
Facteur comparatif :	1.00	
Valeur uniformisée :	60 600 \$	

[2] Le syndicat des professeurs du Collège du Vieux-Montréal a déposé, par l'entremise de son procureur, deux demandes de révision suite à l'émission de certificats de l'évaluateur suivant lesquels le local occupé par la partie requérante était porté au rôle foncier et le nom de la partie requérante était inscrit au rôle de la valeur locative, rétroactivement au 1^{er} janvier 1997.

[3] Le présent recours fait suite à la décision de l'évaluateur municipal de refuser soit la demande d'exemption alléguée par la partie requérante, en vertu de l'article 208 de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹ quant au rôle foncier, soit l'exclusion au rôle de la valeur locative de la mention «occupant», en application de l'article 232 L.F.M.

[4] Parmi les deux requêtes déposées devant le TAQ, une d'entre elles, soit la requête à l'égard du rôle foncier, fait l'objet d'une requête en irrecevabilité de la part du procureur de la Communauté urbaine de Montréal, requête que nous traiterons en premier lieu compte tenu qu'il s'agit d'un moyen préliminaire affectant la compétence juridictionnelle du soussigné.

[5] Lors de l'audition, le syndicat des professeurs du Collège du Vieux-Montréal est représenté par Me Lise Lanno et la Communauté urbaine de Montréal, par Me Paul Wayland.

[6] Tel que mentionné plus haut, dès le début de l'audition, Me Wayland présente une requête en irrecevabilité à l'encontre de l'une des deux requêtes déposées par le procureur de la partie requérante, pour le motif qu'elle a été soumise en dehors des délais impartis par la Loi.

[7] Suivant la preuve entendue et les allégués apparaissant à l'affidavit de Me Lanno, il est admis que le procureur de la partie requérante n'a été informé de la décision de l'évaluateur municipal que le 26 mars 1999 et que la requête faisant l'objet de la requête en irrecevabilité a été déposée devant le Tribunal administratif du Québec, le 29 mars 1999.

[8] Me Lanno explique qu'ayant constaté vendredi, le 26 mars 1999, lors de la préparation de la présente audition, qu'aucune réponse ne lui avait été transmise suite à la demande de révision qu'elle avait formulée, le 26 juin 1998, elle a communiqué avec Mme Joanne Toupin, régisseur aux exemptions à la C.U.M.; cette dernière lui a transmis copie de la décision expédiée le ou vers le 29 août 1999. Devant cet état de fait, elle a immédiatement complété le formulaire intitulé «Requête introductive d'un recours» et lundi, le 29 mars 1999, elle a déposé au Tribunal administratif du Québec, cedit formulaire, pour l'unité d'évaluation contestée; en ce faisant, la requête a été déposée à l'intérieur du délai de 60 jours prescrit par le dernier paragraphe de l'article 138.5 L.F.M.

[9] Me Lanno réitère le fait qu'elle n'a été informée de la décision de l'évaluateur municipal que le 26 mars 1999 et partant le délai de 60 jours mentionné au dernier paragraphe de l'article 138.5 L.F.M. n'a commencé à courir qu'à compter de cette date; par ailleurs, même si par ignorance de la loi elle n'a pas déposé une requête à l'intérieur des délais prescrits par la *Loi sur la fiscalité municipale*, (car suivant cet article 138.5 dans la situation où l'évaluateur municipal ne rend aucune décision, une requête doit être déposée avant le 31^{ième} jour suivant la date où il aurait dû rendre une décision, soit au plus tard le 26 novembre 1999,) elle plaide que cette situation résulte purement et

¹ L.R.Q., chapitre F-2.1, ci-après appelée L.F.M.

simplement de sa faute professionnelle et partant la partie requérante ne doit pas subir de préjudice en raison de son erreur.

[10] Pour appuyer ses prétentions, elle dépose la décision *Crédit Commercial de France c. Communauté urbaine de Montréal et Ville de Montréal*², rendue par le juge Barbe, par laquelle il décidait que suite à une erreur du procureur de la plaignante, cette dernière s'était trouvée dans une situation de force majeure; en l'espèce, ayant été établi que la plainte avait été déposée avant l'expiration d'un délai de 60 jours après la date où a cessé la situation de force majeure, la plainte était donc jugée recevable.

[11] Le procureur de la Communauté urbaine de Montréal apporte en premier lieu une distinction entre les dispositions de l'article 138.5 L.F.M., lequel traite du cas de force majeure et les dispositions de l'article 106 de la *Loi sur la justice administrative*,³ lequel traite de l'impossibilité d'agir pour des motifs sérieux et légitimes.

[12] En se basant sur un passage de l'arrêt *Cité de Pont-Viau c. Gauthier Mfg. Ltd*⁴, rendue par la Cour suprême, où le juge Pratte écrit que l'erreur de l'avocat ne peut constituer un cas de force majeure, il prétend que le dernier paragraphe de l'article 138.5 L.F.M. ne peut trouver application dans le présent dossier.

[13] De plus, il mentionne que la décision *Cité de Pont-Viau*, décision sur laquelle se base la décision du juge Barbe ci-haut mentionnée, porte sur l'application de l'article 523 du code de procédure civile, lequel traite de l'impossibilité d'agir et non pas de la force majeure.

[14] Il est d'opinion que l'on ne peut se servir de ces décisions pour affirmer que l'erreur de l'avocat constitue un cas de force majeure, bien que l'erreur de l'avocat puisse constituer une impossibilité d'agir pour le client.

[15] Alors, il reste l'article 106 L.J.A., lequel accorde un délai d'au plus 90 jours, à compter de la date où la requête devait être déposée, pour remédier au défaut d'avoir déposé une requête et ce, dans la situation où le Tribunal considérerait que l'erreur de l'avocat constitue un motif sérieux et légitime conduisant à une impossibilité d'agir pour le client.

[16] Cependant, il ajoute que même si le Tribunal concluait que l'erreur de l'avocat constitue un motif sérieux et légitime ayant empêché la partie requérante d'agir, la computation des délais prescrits par l'article 138 L.F.M. fait en sorte que le délai de 90 jours serait expiré, et partant la partie requérante serait forclosée de déposer sa requête.

[17] Après avoir entendu les plaidoiries et analysé la jurisprudence pertinente, le Tribunal en vient à la conclusion que la situation évoquée par le procureur de la partie requérante constitue un cas de force majeure pour la requérante.

[18] Je m'explique.

[19] En premier lieu voyons ce que le dernier paragraphe de l'article 138.5 L.F.M. et l'article 106 L.J.A. stipulent:

Article 138.5: «Un recours, qui en raison d'une situation de force majeure, n'a pu être formé dans le délai applicable parmi ceux prévus au présent article peut l'être dans les 60 jours qui suivent la fin de cette situation.»

Article 106: «Le Tribunal peut relever une partie du défaut de respecter un délai prescrit par la loi si cette partie lui démontre qu'elle n'a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plus tôt et si, à son avis, aucune autre partie n'en subit de préjudice grave.

Il ne peut cependant prolonger ce délai au-delà de quatre-vingt-dix jours.»

² No. 500-02-065-178-985, Cour du Québec, 13 avril 1999.

³ 1996, chapitre 54, ci-après appelée L.J.A.

⁴ (1978) 2 R.C.S. 516, page 520.

[20] Il est bien évident que les délais pour le dépôt d'une plainte ne sont pas les mêmes dans chacune des situations visées. C'est ainsi qu'en cas de force majeure, la partie requérante pouvait déposer une requête jusqu'au 26 mai 1999, soit 60 jours à compter du moment où la force majeure a cessé; dans un tel cas, la requête faisant l'objet de la requête en irrecevabilité ayant été déposée le 29 mars 1999 ne serait pas hors délai.

[21] Par ailleurs dans la situation visée par l'article 106 L.J.A., le délai pour déposer une requête expire le 26 février 1999; comme il a été mentionné plus haut, la requête faisant l'objet de la requête en irrecevabilité a été déposée le 29 mars 1999, de sorte qu'elle serait hors délai.

[22] D'où l'importance de déterminer si la présente situation relève d'une impossibilité d'agir pour des motifs sérieux et légitimes ou d'un cas de force majeure.

[23] Le procureur de la partie intimée a plaidé avec beaucoup de conviction à l'effet qu'une erreur de l'avocat ne constitue pas une situation que l'on peut qualifier de force majeure de sorte que le dernier paragraphe de l'article 138.5 L.F.M. ne trouve pas application en l'espèce.

[24] Le Tribunal est tout à fait d'accord avec cette affirmation à l'effet qu'une erreur de l'avocat ne constitue pas en soi une situation de force majeure; cette affirmation se retrouve également dans l'arrêt *Cité de Pont-Viau c Gauthier Mfg. Ltd.*⁵ rendu par la Cour suprême où l'on peut lire:

«...cette absence de signification qui a entraîné le rejet de l'appel est le résultat d'une erreur professionnelle qui, quel qu'en soit le caractère, n'est certes pas due à des circonstances qui participent de la nature de la force majeure.»

[25] En référant à cette affirmation du juge Pratte, le procureur de la partie intimée mentionne que la situation évoquée dans l'arrêt *Cité de Pont-Viau* a été analysée *sous le volet impossibilité d'agir* de la part de la requérante et non pas *sous le volet force majeure*, de sorte que suivant son opinion, le juge François Michel Gagnon, dans l'arrêt *Cleveland E. Dodge c. Ville de Westmount et Communauté urbaine de Montréal*⁶, aurait mal interprété ou appliqué les enseignements du juge Pratte dans l'arrêt *Cité de Pont-Viau* en confondant *«impossibilité d'agir»* et *«force majeure»*.

[26] Avec déférence pour l'opinion contraire, le Tribunal est d'avis que le juge François Michel Gagnon, dans l'arrêt *Cleveland E. Dodge*, était très conscient du fait que l'erreur professionnelle d'un avocat ne constitue pas un cas de force majeure derrière lequel il peut se protéger surtout lorsqu'il écrit:

«L'erreur de l'avocat est survenue dans l'exécution de son mandat et elle ne remplit, par elle-même, aucune des conditions de la force majeure»⁷.

(mon soulignement)

[27] Cependant, le juge Gagnon devait analyser la situation exposée devant lui à la lumière de l'article 160 L.F.M., lequel est libellé de la même façon que l'article 134 d'alors (et également du dernier paragraphe de l'actuel article 138.5), à savoir sous le volet de la force majeure. Cet article, au contraire de l'article 523 du code de procédure civile, ne faisait aucune référence à l'impossibilité d'agir et dans ce contexte le juge Gagnon écrivait *«mais l'objet de l'article 160, 2^e alinéa, fait voir qu'il n'entend pas le terme (situation de force majeure) dans un sens aussi restrictif.»⁸*

⁵ (1978) 2 R.C.S. 516, page 520

⁶ No: 500-02-047401-828, Cour provinciale, district de Montréal, le 17 octobre 1986

⁷ idem, p.8 et 9.

⁸ Idem, p. 9.

[28] En premier lieu, le juge Gagnon, en se référant aux arrêts *Cité de Pont-Viau et St-Hilaire et autres c. Bégin*⁹, fait une distinction très importante entre le mandant et le mandataire et ce, en refusant «d'invoquer une fiction suivant laquelle la possibilité d'agir d'un représentant devrait être tenue comme celle du représenté.»¹⁰

[29] En ce faisant, il endosse la position de la Cour suprême à l'effet «qu'il s'agit là d'une interprétation de l'article 523 du code de procédure civile qui suppose que le législateur, quoiqu'il ne l'ait fait que de façon implicite, ait néanmoins voulu en la matière déroger aux règles contenues au titre huitième du Code Civil (Du mandat)»¹¹.

[30] Par conséquent, il reconnaît qu'en raison de l'erreur de l'avocat laquelle n'est pas constitutive de force majeure, le client se trouve dans une situation où il lui est impossible d'agir. La Cour suprême, suivie par de nombreuses décisions, a décidé que cette impossibilité d'agir était qualifiée de relative.

[31] Il est bien évident que dans l'arrêt *Cleveland E. Dodge*, le juge Gagnon se devait d'aller plus loin que la simple impossibilité d'agir relative compte tenu que l'article 160 L.F.M. ne fait référence qu'à la force majeure; il a donc analysé la situation afin de déceler si en l'espèce, la situation présentait toutes les caractéristiques de la force majeure, lesquelles sont beaucoup plus contraignantes que l'impossibilité d'agir relative que l'on retrouve à l'article 523 du code de procédure civile et ce, non pas sous l'angle de l'avocat, mais bien sous l'angle du client.

[32] Et c'est dans ce contexte que le juge Gagnon, après avoir analysé tous les faits, conclut que les critères de la force majeure se retrouvaient chez l'appelant (le client) soit, l'imprévisibilité, l'irrésistibilité, la non-imputabilité de l'erreur à une faute personnelle de l'appelant et finalement l'impossibilité d'agir de l'appelant qu'il qualifie de psychique.

[33] Dans le présent dossier, de la preuve entendue, le Tribunal est également d'opinion que tout ces critères de la force majeure se retrouvent chez la partie requérante.

[34] Lors de son témoignage, la secrétaire générale du syndicat requérant, Mme Danielle Carbonneau, a expliqué avoir donné un mandat clair au procureur, à savoir de déposer des requêtes tant à l'égard du rôle foncier que locatif; or, de la preuve, il appert que le procureur a déposé une requête à l'égard du rôle locatif mais n'en a pas déposé à l'égard du rôle foncier. De plus, lors de son témoignage, elle s'est dite très étonnée, même stupéfaite de constater que le procureur n'avait pas donné suite à son mandat.

[35] Il est bien évident que les motifs sérieux et légitimes mentionnés à cet article 106 L.J.A. sont beaucoup moins contraignants que ceux qui participent de la force majeure; en ce faisant, le législateur désirait qu'un administré puisse déposer une requête à l'égard d'une décision de l'administration après les délais prescrits par la Loi lorsqu'il pouvait démontrer qu'il avait été dans l'impossibilité d'agir au sens des décisions rendues dans le cadre de l'application de l'article 523 du code de procédure civile. Il est à noter cependant que le délai mentionné à cet article 523 est de 6 mois alors que celui de l'article 106 L.J.A. est limité à 90 jours, ce qui démontre bien que le législateur a tenu compte du cadre de la justice administrative, soit une justice dont les délais sont plus courts, où les droits des administrés doivent être établis avec célérité. Il est à noter que la requête pour permission spéciale d'en appeler faisant l'objet du recours devant la Cour suprême dans l'arrêt *Cité de Pont-Viau* a été effectuée à l'intérieur du délai de 6 mois mentionné à l'article 523, il aurait été intéressant de lire la décision de la Cour suprême si cette requête avait été effectuée en dehors de ce délai.

[36] Par ailleurs, lorsque la partie requérante peut faire la preuve que la situation en présence rencontre les caractéristiques de la force majeure, caractéristiques beaucoup plus contraignantes que la seule impossibilité d'agir, le Tribunal doit alors appliquer l'article 138.5 L.F.M., lequel porte plus particulièrement sur la situation de force majeure.

⁹ (1981) 2 R.C.S. 79.

¹⁰ Idem. p. 87

¹¹ idem. p. 87

Cependant, si la partie requérante n'avait pu démontrer à notre satisfaction que les caractéristiques de la force majeure étaient rencontrées, le Tribunal aurait pu alors, suivant les circonstances, reconnaître qu'il s'agissait plutôt d'une situation montrant un motif sérieux et légitime de ne pas agir plus tôt, auquel cas l'article 106 L.J.A. aurait trouvé application.

[37] En l'espèce, le Tribunal reconnaît que la partie requérante a démontré que la situation évoquée rencontrait les caractéristiques de la force majeure et partant, le Tribunal rejette la requête en irrecevabilité effectuée par le procureur de la Communauté urbaine de Montréal à l'égard de la requête contestée compte tenu qu'elle a été déposée à l'intérieur du délai de 60 jours mentionnés à l'article 138.5 L.F.M.

[38] La question de la juridiction ayant été décidée, le Tribunal entend donc les deux requêtes formulées par la partie requérante.

[39] Il est convenu, dès le début de l'audition, que la preuve recueillie lors de la présente audition est commune aux autres requêtes déposées par le syndicat du personnel de soutien du Cégep du Vieux-Montréal, par le syndicat des professionnels et professionnelles du Collège du Vieux-Montréal, par l'association of professionals of Dawson College et par le syndicat des interprètes professionnels du Cégep du Vieux-Montréal.

[40] Il est admis que pour l'application du quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M., la valeur du Cégep du Vieux-Montréal est de 56 335 900 \$.

[41] Il est également admis, qu'à l'exception de l'unité d'évaluation portant le numéro de compte F-19113893, les valeurs apparaissant au rôle foncier et locatif ne sont pas contestées.

[42] Par ses requêtes, la partie requérante conteste le droit de la corporation municipale à porter le local syndical au rôle foncier à titre d'occupant et également à porter au rôle locatif l'activité exercée dans ledit local.

[43] À prime abord, le Tribunal décide de l'objection soulevée par le procureur de la partie intimée à l'effet que la partie requérante ne peut contester l'inscription relative à la superficie du local dont le numéro de compte est F-19113893.

[44] Le principal argument soulevé par ledit procureur est à l'effet que la demande de révision ne faisait aucunement référence à une prétendue erreur de superficie, de sorte que la partie intimée ne peut amender à ce stade-ci des procédures la requête pour y ajouter ce nouvel élément.

[45] Effectivement, le Tribunal doit accueillir l'objection ainsi soulevée par le procureur de la partie intimée. L'article 138.5 L.F.M. stipule que «la personne qui a fait la demande de révision peut former devant le Tribunal un **recours ayant le même objet que la demande**...».

[46] De plus, l'article 111 L.J.A. prévoit les éléments qui doivent apparaître dans la requête, à savoir: «la requête indique la décision qui fait l'objet du recours ou les faits qui y donnent ouverture, expose sommairement les motifs invoqués au soutien du recours et mentionne les conclusions recherchées».

[47] Or, à la lecture tant de la demande de révision administrative déposée le 26 juin 1998 que du recours déposée devant le Tribunal, le 29 mars 1999, aucune référence n'est faite à l'égard d'une quelconque contestation de la superficie apparaissant au rôle foncier; le seul motif ayant conduit la partie requérante à déposer et la demande de révision et la requête porte sur la mauvaise interprétation de l'article 208 L.F.M.; de plus, la conclusion recherchée consiste en l'ajout de l'inscription au rôle de la mention «non taxable». Cependant, le Tribunal est d'opinion que même si une référence à la superficie avait été incluse au recours devant le Tribunal, ce dernier n'aurait pu accepter la

demande de la partie requérante compte tenu qu'il s'agit d'un autre objet que celui apparaissant à la demande de révision originale.

[48] Par conséquent, le Tribunal ne peut permettre à la partie plaignante d'ajouter un motif à la présente requête, motif qui n'avait pas fait, à l'origine, l'objet de la demande de révision.

[49] Alors, il reste à décider si, suivant la preuve entendue au cours de l'audition, le local syndical doit bénéficier de l'exemption prévue à l'article 208 L.F.M. en ce qui concerne le rôle foncier et en ce qui concerne le rôle de la valeur locative, si le nom de la partie requérante doit être exclu dudit rôle.

[50] Premièrement, relativement au rôle foncier, cet article 208 mentionne que lorsqu'un immeuble visé par le paragraphe 13 de l'article 204 L.F.M. est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article, ce qui est le cas en l'espèce, il devient imposable et les taxes foncières auxquelles il est assujéti sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant, et sont payables par lui.

[51] Dans le présent dossier, la preuve démontre que la partie requérante n'est pas locataire.

[52] Alors, dans l'éventualité où le Tribunal décidait que la partie requérante est un occupant, les taxes foncières à l'égard de l'unité d'évaluation occupée sont payables par la partie requérante, sauf si, dans un deuxième temps, la partie requérante peut démontrer qu'elle bénéficie des dispositions du quatrième paragraphe de cet article 208; nous reviendrons plus loin sur ce point.

[53] En matière d'occupation, chaque cas est un cas d'espèce et l'occupation doit s'établir suivant la preuve entendue lors de l'audition.

[54] Alors, il faut décider, en premier lieu, si la partie requérante est un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*, et pour ce faire, débutons avec la notion d'occupant; l'article 1. L.F.M. définit l'occupant ainsi:

«Une personne qui occupe un immeuble à un autre titre que celui de propriétaire ou, dans le cas d'un lieu d'affaires, la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujétiement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu.»

[55] De plus, pour compléter cette définition, il faut référer à une nombreuse jurisprudence portant justement sur la notion d'occupant.

[56] Le Tribunal a pris connaissance de la jurisprudence déposée ainsi que de la décision récente du juge Charrette dans l'arrêt *Laliberté et Associés inc. c. Ville de Laval et Tribunal administratif du Québec*¹², décision transmise par le procureur de la partie intimée au procureur de la partie requérante ainsi qu'au soussigné au cours du délibéré.

[57] Bien qu'une nombreuse jurisprudence du Tribunal réfère à la décision Couette¹³ et plus particulièrement aux neuf critères élaborés dans cette décision par Me Raoul Barbe, maintenant juge à la Cour du Québec, le soussigné est d'opinion que cette notion d'occupant a très bien été analysée par la Cour d'appel, en 1980, dans l'arrêt *Ville de Laval vs Coinamatic inc.*¹⁴ et partant il n'est d'aucune nécessité de se demander si ces neuf critères doivent être cumulatifs ou non pour que la partie requérante soit reconnue comme «occupant».

[58] C'est ainsi que dans cette décision, la Cour d'appel a retenu trois critères pour établir si la partie requérante est occupante des lieux au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*, lesquels sont résumés comme suit:

¹² No 540-02-008344-989, Cour du Québec, 27 mai 1999.

¹³ *Henri-Paul Couette c. M.R.C. Montmagny*, (1985) BREF, 419 à 431, p. 428.

¹⁴ No 09-000265-777, Cour d'Appel, 8 avril 1980, Juges Bernier, Turgeon et Monet.

«Pour être occupant d'un local et en avoir l'occupation, il faut en avoir le libre accès, le contrôle ainsi que la jouissance.»¹⁵

(mon soulignement)

[59] Alors, de la preuve entendue, le Tribunal doit décider si ces trois critères se retrouvent à l'égard du local syndical.

[60] Premièrement, le Tribunal est d'avis que le premier critère est rencontré, les représentants syndicaux oeuvrant dans le local syndical ont un libre accès. Les témoignages ont révélé que les personnes oeuvrant dans ledit local doivent demander la permission pour s'y rendre, soit durant les heures de travail ou même en dehors des heures de travail de sorte que l'on pourrait prétendre qu'une telle situation est contraire à un libre accès. Il n'en est cependant rien. Il n'est que normal que l'employeur établisse une procédure aux fins d'accorder une libération syndicale à ces salariés pour leur permettre de se rendre dans ce local; il est évident qu'un certain contrôle soit requis de la part de l'employeur et ce, pour éviter que les représentants syndicaux oeuvrant dans ce local syndical ne puissent de leur propre chef décider de quitter leur poste à tout moment pour s'y rendre afin d'enquêter des griefs ou effectuer tout autre travail administratif relié à la convention collective.

[61] De plus, en ce qui concerne l'accès au local syndical en dehors des heures de travail, la preuve a démontré que les représentants syndicaux doivent demander l'autorisation et signer leur nom dans un registre; or, il en est de même pour de nombreuses organisations, à titre d'exemple, le Complexe Desjardins, Tour Nord, où le Tribunal administratif du Québec possède ses bureaux; après 17h30, les membres du personnel doivent signer un registre pour y accéder, ce qui n'enlève aucunement le caractère libre à l'accès aux bureaux.

[62] De plus, suivant la preuve entendue, il appert que l'accès n'ait jamais été refusé aux représentants syndicaux lorsqu'ils en ont fait la demande.

[63] Deuxièmement quant à la notion de contrôle, le procureur de la partie requérante a argumenté que le syndicat n'avait aucun contrôle à l'égard du local syndical; d'une part, c'est l'employeur qui décide de l'endroit où sera situé le local syndical, de la superficie du local et de son aménagement et que d'autre part, de nombreuses personnes pouvaient avoir accès au local syndical, de sorte que le local n'était pas exclusif au syndicat.

[64] Il est bien vrai que le syndicat n'a aucun contrôle quant à l'endroit et à la superficie du local syndical et la convention collective est claire à cet égard; cependant, l'employeur doit accorder un local syndical et dès le moment où le local est octroyé au syndicat, ce dernier en a le contrôle complet, et ce, nonobstant le fait, tel que plaidé par le procureur de la requérante, que l'entretien ménager puisse être effectué par des employés du Cégep, non membres du syndicat. Ce deuxième critère est également rencontré.

[65] Finalement, en ce qui concerne la jouissance du local syndical, il faut analyser le contexte dans lequel se situe le local syndical. En l'espèce, le local syndical se situe au coeur même des relations de travail; il s'agit d'un élément vital pour un syndicat car c'est à cet endroit qu'il conserve ses dossiers, qu'il peut rencontrer les membres du syndicat, qu'il peut s'assurer si les dispositions de la convention collective sont respectées, c'est le point de ralliement des salariés, membres du syndicat. En ce sens, le Tribunal est d'opinion que le syndicat a la jouissance des lieux de sorte que le troisième critère est également rencontré.

[66] Même si un local à des fins d'activités syndicales est obtenu après de longues et âpres discussions entre le syndicat et l'employeur, et que c'est ce dernier, qui en dernière analyse, a le dernier mot relativement à sa localisation, à sa superficie et à son aménagement, le Tribunal est d'avis qu'il s'agit d'un local «dédié» au syndicat, pour la tenue de certaines activités syndicales, soit du secrétariat, soit de la trésorerie, soit des

¹⁵

Idem, page 4.

rencontres avec les employés membres du syndicat, de sorte que le syndicat possède à l'égard de ce local les trois attributs mentionnés par la Cour d'appel.

[67] De plus, même si le local syndical n'était utilisé que quelques jours par semaine, même si d'autres personnes que les membres du syndicat y avaient accès pour y porter des télécopies ou autres documents, même si l'employeur pouvait, à sa discrétion, déplacer ce local, il n'en demeure pas moins que ce local est reconnu par les membres du syndicat comme étant leur «local».

[68] La preuve a également démontré que lorsque le local n'était pas occupé par les membres du syndicat, personne d'autre ne l'utilisait, à l'exception d'une salle de réunion, dans le cas du syndicat des professeurs du Collège du Vieux-Montréal; cependant, de la preuve entendue, cette salle de réunion est utilisée, à l'occasion, par d'autres groupes syndicaux, de sorte que le local est toujours lié à des activités dites syndicales.

[69] Même si, suivant les témoignages entendus, l'employeur pouvait déplacer à sa guise le local, il appert que ce dernier est situé au même endroit depuis de nombreuses années, soit depuis 1995 pour certains syndicats représentés par la CEQ et depuis 1981, en ce qui concerne à tout le moins le syndicat du personnel de soutien représenté par la CSN. Dans l'éventualité où, suivant les témoignages entendus, l'employeur décidait de déplacer le local syndical au cours des prochains mois, le Tribunal est d'opinion qu'un tel changement de lieu n'a aucun impact sur la définition de l'occupation, le syndicat continuant alors à occuper un local dans un autre endroit.

[70] Le procureur de la requérante a argumenté que le syndicat, reconnu par la convention collective comme mandataire des salariés membres du syndicat, était un acteur très important auprès de l'employeur, de sorte qu'il fait partie intégrante de la gestion quotidienne des ressources humaines, et à ce titre il ne peut être un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

[71] Avec déférence pour l'opinion contraire, que le syndicat soit reconnu comme principal mandataire des salariés couverts par la convention collective, cela n'en fait pas pour autant un alter ego de l'employeur dans la gestion quotidienne des ressources humaines; aucune clause dans la convention ne reconnaît au syndicat la co-gestion avec l'employeur bien au contraire, l'article 2-1.02 des conventions collectives déposées sous les cotes R-5 et R-7 ainsi que l'article 2-2.05 de la convention collective déposée sous la cote R-6 stipulent que «*le syndicat reconnaît au Collège le droit à l'exercice de ses fonctions de direction, d'administration et de gestion, sous réserve des dispositions de la convention collective*».

[72] Ce que le titre de mandataire accorde, c'est le droit pour le syndicat de présenter des griefs formulés par des salariés aux fins de l'application de la convention collective. Cette clause ne fait aucunement du syndicat un «employé» du service du personnel de l'employeur dans la gestion quotidienne des ressources humaines. Dans l'application de la convention collective par l'employeur et par le syndicat, la gestion des ressources humaines et des relations de travail est vue sous deux angles complètement différents, chacun défendant ses propres intérêts dont l'objectif toutefois est commun, soit une saine gestion des ressources humaines en place. Bien qu'il puisse y avoir une complémentarité dans la vision, les activités syndicales sont complètement indépendantes, et dans la philosophie et dans la pratique, de la démarche poursuivie par l'employeur. Pour toutes les raisons ci haut mentionnées, le Tribunal est donc d'opinion que le syndicat est un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

[73] Le Tribunal ayant décidé ainsi, il faut maintenant vérifier si l'exemption mentionnée au quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M. trouve application en l'espèce.

[74] Voyons en premier lieu ce que dit ce paragraphe:

208 (4^{ème} paragraphe): «Lorsque la valeur de la partie d'un immeuble visé à l'un des paragraphes 1,2^o et 13^o à 17^o de l'article 204 qui est occupée par quelqu'un d'autre qu'une

personne mentionnée à cet article ou, selon le cas, la valeur totale de l'ensemble de telles parties est inférieure au moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10% de la valeur de l'immeuble, les deuxième et troisième alinéas du présent article ne s'appliquent pas, malgré l'article 2, à une telle partie.»

[75] À prime abord, les parties ont admis qu'en l'espèce il faut retenir le montant de 50 000 \$ comme étant le montant le moins élevé.

[76] Le procureur de la partie requérante plaide que le montant de 50 000 \$ mentionné à ce paragraphe doit s'appliquer pour l'ensemble des locaux occupés par un seul et même occupant et non pour l'ensemble des occupants, car dans une telle situation, l'évaluateur municipal devrait, suivant sa prétention, apporter des certificats de modification, annuellement, au gré des différents occupants dans l'établissement scolaire et des variations de superficies ainsi occupées.

[77] Or, à la lecture de ce paragraphe, le Tribunal ne peut arriver à une telle conclusion. Lorsqu'un texte est clair, on ne doit y ajouter aucun terme pour l'interpréter. C'est ainsi que suivant la prétention du procureur de la requérante on se trouverait à ajouter les mots suivants au texte, à savoir: «la valeur de l'ensemble de telles parties appartenant au même occupant».

[78] Effectivement, le texte fait une distinction entre la situation où une partie de l'immeuble est occupée par un seul occupant et la situation où plusieurs parties de l'immeuble sont occupées par plusieurs occupants. C'est cette dernière situation qui s'applique au présent dossier en litige; or dans cette dernière situation, il est bien évident, à la lecture même du texte, qu'il s'agit de la valeur de l'ensemble des parties occupées par n'importe lequel occupant dans l'établissement. S'il en avait été autrement, le législateur l'aurait écrit.

[79] Le Tribunal comprend que le législateur vise les situations suivantes:

- a) lorsqu'un immeuble, tel un Cégep, est occupé par un seul occupant, dont la valeur foncière du local excède le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion 100 000 \$, le local est inscrit au nom de cet occupant et celui-ci doit payer les taxes foncières à l'égard de ce local ;
- b) dans la situation où plusieurs occupants occupent plusieurs locaux, dont la valeur totale de ces locaux excèdent le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons également pour les fins de la discussion, 100 000 \$, chacun des locaux, même si sa valeur est inférieure au moindre entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion 4 000 \$, est inscrit au nom des occupants et ces derniers paient les taxes foncières à l'égard des locaux ainsi occupés.

[80] Interpréter autrement le texte du quatrième paragraphe ferait en sorte qu'un occupant d'un local dont la valeur excède le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, reprenons le même montant, soit 100 000 \$, verrait son nom inscrit au rôle foncier et paierait les taxes foncières à l'égard de cet immeuble, alors que 25 occupants de locaux ayant une valeur inférieure au moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion, 4 000 \$ et dont la valeur totale de l'ensemble de leurs 25 locaux excèderait le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, reprenons le même montant, soit 100 000 \$, ne paierait, dans cette situation, aucune taxe foncière. Le législateur n'a pas voulu une telle situation et ce n'est pas ce qui est écrit. Le législateur vise la valeur totale des locaux occupés dans l'immeuble.

[81] Me Pierre-André Côté s'exprime ainsi dans son *Traité d'interprétation des Lois*¹⁶, au chapitre traitant de la présomption contre l'addition ou la suppression de termes dans les lois:

«Si la Loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions.»

La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi: celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire.»

[82] Reprenant un extrait d'une décision de Lord Mersey dans *Thompson c. Goold & Co.* (1910 A.C. 409, 420), Me Côté ajoute: «C'est une chose grave d'introduire dans une loi des mots qui n'y sont pas et sauf nécessité évidente, c'est une chose à éviter.»¹⁷

[83] Or, ce quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M. nous semble parfaitement clair, parler par lui-même et en conséquence trouver parfaitement application en l'espèce, sans qu'il ne soit nécessaire par quelques pirouettes juridiques d'en dénaturer son sens littéral, lequel résulte de la simplicité de sa rédaction. En effet, quand on y lit que **«la valeur totale de l'ensemble de telles parties»**, on doit y lire ce qui y est écrit et rien d'autre.

[84] Par conséquent, ce quatrième paragraphe ne trouve pas application, en l'espèce et partant, le Tribunal est d'opinion que les taxes foncières doivent être imposées à l'occupant, la partie requérante en l'espèce, et sont payables par lui.

[85] En ce qui concerne la requête à l'égard du rôle locatif, nous devons référer aux articles 69.1, 69.2, 69.3 et 232 L.F.M., lesquels stipulent:

69.1 «Sont inscrits au rôle de la valeur locative d'une municipalité locale tous les lieux d'affaires situés sur son territoire.»

69.2 «Constitue un lieu d'affaires toute unité d'évaluation devant être portée au rôle d'évaluation foncière où est exercée une activité mentionnée à l'article 232 et en raison de laquelle la personne qui l'exerce peut être tenue de payer la taxe d'affaires visée à cet article ou en raison de laquelle doit être versée une somme tenant lieu de cette taxe, soit par le gouvernement conformément au deuxième alinéa de l'article 210 ou de l'article 254, soit par la Couronne du chef du Canada ou l'un de ses mandataires.

(...)»

69.3 «Le lieu d'affaires est inscrit au nom de la personne qui y exerce l'activité visée à l'article 69.2.»

232. «Toute municipalité locale peut, par règlement, imposer une taxe d'affaires sur toute personne inscrite à son rôle de la valeur locative qui exerce, à des fins lucratives ou non, une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, sauf un emploi ou une charge.

La taxe est imposée, selon le rôle, à l'occupant de chaque lieu d'affaires sur la base de la valeur locative de celui-ci, au taux fixé dans le règlement

(...)»

[86] Ces articles 69.1 et 69.2 apparaissent comme ayant voulu conditionner au seul exercice d'une activité prévue à l'article 232 L.F.M. l'existence d'un lieu d'affaires.

¹⁶ CÔTÉ, Me Pierre-André. *Interprétation des Lois*, 2e éd. Cowansville : Y. Blais, 1990, p.227

¹⁷ *Idem*, p. 227

[87] En d'autres termes, on retrouve à l'article 69.2 L.F.M. une définition du lieu d'affaires par référence à l'article 232 L.F.M..

[88] En conséquence, deux exigences existent pour être assujetti à la taxe d'affaires:

- 1- Le lieu doit être une unité d'évaluation ou une partie d'une unité d'évaluation au rôle foncier;
- 2- Une personne doit exercer dans cette unité ou partie d'unité d'évaluation une activité prévue à l'article 232 L.F.M..

[89] La première exigence est rencontrée, l'unité d'évaluation occupée par la partie requérante est portée au rôle conformément à l'article 31 L.F.M.

[90] Quant à la deuxième exigence, le Tribunal doit décider si en l'instance la partie requérante exerce, à des fins lucratives ou non, une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, car de la preuve entendue, l'activité syndicale ne constitue ni un métier, ni un art, ni une profession, ni toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, ni un emploi, ni une charge.

[91] Alors, de l'énumération faite ci-haut, il appert que la partie requérante exerce, à des fins non lucratives, une activité administrative en matière de services et partant le nom de la partie requérante doit être inscrit au rôle de la valeur locative.

[92] Pour en arriver à cette conclusion, le Tribunal réfère à la définition du mot *services* donnée par le dictionnaire le Petit Robert soit: «activités qui représentent une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel».

[93] Or, les activités syndicales qui sont exercées dans le local syndical concerne des services aux membres du syndicat, lesquels représentent une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel.

[94] Pour appuyer cette affirmation, il a été décidé à plusieurs reprises que la représentation des membres par une association et que la fourniture de services aux membres d'une association constituent une activité administrative au sens de l'article 232 L.F.M.,¹⁸ de sorte que la partie requérante est soumise à la taxe d'affaires.

[95] En dernier ressort, le procureur de la partie requérante a plaidé que l'article 236 L.F.M., lequel traite des exemptions, et plus particulièrement le paragraphe 7 permettrait au syndicat d'être exempté de la taxe d'affaire; or, l'article 236.1 stipule «*que pour être exempté de la taxe d'affaires en vertu de ce paragraphe, il faut que l'activité visée à ce paragraphe ait été reconnue par la Commission municipale du Québec, après consultation de la municipalité locale,*» ce qui n'a pas été fait dans le présent dossier, de sorte que cet argument ne peut trouver application.

[96] Et, finalement, tel que mentionné au deuxième paragraphe de l'article 232 ci-haut cité, la taxe est imposée à l'occupant de chaque lieu d'affaires; or, nous citons de nouveau l'article 1 L.F.M. où l'occupant en matière de lieu d'affaires est défini comme étant :

«...dans le cas d'un lieu d'affaires, la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu.»

¹⁸ *Ville de Montréal c. Association des chirurgiens dentistes du Québec et autres et la Communauté urbaine de Montréal*, 1990 R.J.Q. 2155 à 2154, Cour d'appel; *Ligue de taxi de Québec inc. c. Ville de Québec*, BREF, minute Q90-0719, 15 novembre 1990; *Syndicat des employés de Kruger c. Communauté urbaine de Montréal*, BREF, minute M88-0012; *syndicat de l'enseignement c. Ville de St-Jean*, BREF, M90-0317.

[97] En l'espèce, la taxe d'affaires doit être imposée à la partie requérante en raison du fait qu'elle exerce l'activité prévue à l'article 232 L.F.M.

[98] POUR CES MOTIFS, le Tribunal

REJETTE la requête en irrecevabilité formulée par le procureur de la partie intimée à l'égard du compte foncier F-19113893;

REJETTE les requêtes déposées par la partie requérante à l'égard du compte locatif L-19179952 et du compte foncier F-19113893;

MAINTIENT les valeurs inscrites au rôle foncier et au rôle de la valeur locative ainsi que le nom apparaissant aux dits rôles, soit le nom de la partie requérante.

Date de la modification: à compter du 1^{er} janvier 1997.

Guy Gagnon, avocat, évaluateur agréé

Procureurs de la partie requérante
SAUVÉ ROY (Me Lise Lanno)

Procureurs de la C.U.M.
HÉBERT, COMEAU & ASS. (Me Payl Wayland)

Tribunal administratif du Québec

Section des affaires immobilières

Date : 14 septembre 1999

Dossier : L-19179956 ET F-19113895

Membre du Tribunal :

Guy Gagnon, avocat, évaluateur agréé

M-99-0135

SYNDICAT DES PROFESSIONNELS ET
PROFESSIONNELLES DU COLLÈGE DU
VIEUX-MONTRÉAL

Partie requérante

c.

VILLE DE MONTRÉAL

ET

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Partie intimée

DÉCISION

[1] Les unités d'évaluation en litige telles qu'elles existaient au 1^{er} janvier 1997 étaient les suivantes:

Numéro de matricule : L-19179956
Lieu d'affaires : 255, Ontario Est
Rôle d'évaluation contesté : Triennal 1995 mod.

Valeur locative inscrite au rôle : 4 180 \$

Proportion médiane : 100 %
Facteur comparatif : 1.00

Valeur locative uniformisée : 4 180 \$

Numéro de matricule : F-19113895
Unité d'évaluation : 255, Ontario Est
Rôle d'évaluation contesté : Triennal 1995 mod.

Valeur inscrite au rôle : Terrain : 2 800 \$
Bâtiment : 26 500 \$
Total : 29 300 \$

Proportion médiane : 100 %
Facteur comparatif : 1.00

Valeur uniformisée : 29 300 \$

[2] Le Syndicat des professionnels et professionnelles du Collège du Vieux-Montréal a déposé, par l'entremise de son procureur, trois demandes de révision suite à l'émission de certificats de l'évaluateur, dont deux demandes à l'égard du rôle locatif et une demande à l'égard du rôle foncier.

[3] Le présent recours concerne les demandes relatives aux certificats qui a porté le local occupé par le syndicat au rôle foncier et qui ont inscrit le nom du syndicat au rôle de la valeur locative, rétroactivement au 1^{er} janvier 1997 et a été effectué suite à la décision de l'évaluateur municipal de refuser soit la demande d'exemption alléguée par la partie requérante, en vertu de l'article 208 de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹ quant au rôle foncier, soit l'exclusion au rôle de la valeur locative de la mention «occupant», en application de l'article 232 L.F.M.

[4] Lors de l'audition, le Syndicat des professionnels et professionnelles du Collège du Vieux-Montréal est représenté par Me Pierre Charland et la Communauté urbaine de Montréal, par Me Paul Wayland.

[5] Il est convenu, dès le début de l'audition, que la preuve recueillie lors de la présente audition est commune aux autres requêtes déposées par le syndicat des professeurs du Collège du Vieux-Montréal, par le syndicat du personnel de soutien Cégep du Vieux-Montréal, par l'association of

¹ L.R.Q., chapitre F-2.1, ci-après appelée L.F.M.

professionnels of Dawson College et par le syndicat des interprètes professionnels du Cegep du Vieux-Montréal et entendues en même temps.

[6] Il est admis que pour l'application du quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M., la valeur du Cégep du Vieux-Montréal est de 56 335 900 \$.

[7] Il est également admis que les valeurs apparaissant au rôle foncier et locatif ne sont pas contestées.

[8] Par ses requêtes, la partie requérante conteste le droit de la corporation municipale à porter le local syndical au rôle foncier et également à porter au rôle locatif l'activité exercée dans ledit local.

[9] Alors, le Tribunal doit décider si, suivant la preuve entendue au cours de l'audition, le local syndical doit bénéficier de l'exemption prévue à l'article 208 L.F.M. en ce qui concerne le rôle foncier et en ce qui concerne le rôle de la valeur locative, si le nom de la partie requérante doit être exclu dudit rôle.

[10] Premièrement, relativement au rôle foncier, cet article 208 mentionne que lorsqu'un immeuble visé par le paragraphe 13 de l'article 204 L.F.M. est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article, ce qui est le cas en l'espèce, il devient imposable et les taxes foncières auxquelles il est assujéti sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant, et sont payables par lui.

[11] Dans le présent dossier, la preuve démontre que la partie requérante n'est pas locataire.

[12] Alors, dans l'éventualité où le Tribunal décidait que la partie requérante est un occupant, les taxes foncières à l'égard de l'unité d'évaluation occupée sont payables par la partie requérante sauf si, dans un deuxième temps, la partie requérante peut démontrer qu'elle bénéficie des dispositions du quatrième paragraphe de cet article 208; nous reviendrons plus loin sur ce point.

[13] En matière d'occupation, chaque cas est un cas d'espèce et l'occupation doit s'établir suivant la preuve entendue lors de l'audition.

[14] Alors, il faut décider, en premier lieu, si la partie requérante est un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*, et pour ce faire, débutons avec la notion d'occupant; l'article 1. L.F.M. définit l'occupant ainsi:

«Une personne qui occupe un immeuble à un autre titre que celui de propriétaire ou, dans le cas d'un lieu d'affaires, la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu.»

[15] De plus, pour compléter cette définition, il faut référer à une nombreuse jurisprudence portant justement sur la notion d'occupant.

[16] Le Tribunal a pris connaissance de la jurisprudence déposée ainsi que de la décision récente du juge Charrette dans l'arrêt *Laliberté et Associés inc. c. Ville de Laval et Tribunal administratif du Québec*², décision transmise

² No 540-02-008344-989, Cour du Québec, 27 mai 1999.

par le procureur de la partie intimée au procureur de la partie requérante ainsi qu'au soussigné, au cours du délibéré.

[17] Bien qu'une nombreuse jurisprudence du Tribunal réfère à la décision Couette³ et plus particulièrement aux neuf critères élaborés dans cette décision par Me Raoul Barbe, maintenant juge à la Cour du Québec, le soussigné est d'opinion que cette notion d'occupant a très bien été analysée par la Cour d'appel, en 1980, dans l'arrêt *Ville de Laval vs Coinamatic inc.*⁴ et partant, il n'est d'aucune nécessité de se demander si ces neuf critères doivent être cumulatifs ou non pour que la partie requérante soit reconnue comme «occupant».

[18] C'est ainsi que dans cette décision, la Cour d'appel a retenu trois critères pour établir si la partie requérante est occupante des lieux au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*, lesquels sont résumés comme suit:

«Pour être occupant d'un local et en avoir l'occupation, il faut en avoir le libre accès, le contrôle ainsi que la jouissance.»⁵

(mon soulignement)

[19] Alors, de la preuve entendue, le Tribunal doit décider si ces trois critères se retrouvent à l'égard du local syndical.

[20] Premièrement, le Tribunal est d'avis que le premier critère est rencontré, les représentants syndicaux oeuvrant dans le local syndical ont un libre accès. Les témoignages ont révélé que les personnes oeuvrant dans ledit local doivent demander la permission pour s'y rendre, soit durant les heures de travail ou même en dehors des heures de travail de sorte que l'on pourrait prétendre qu'une telle situation est contraire à un libre accès. Il n'en est cependant rien. Il n'est que normal que l'employeur établisse une procédure aux fins d'accorder une libération syndicale à ces salariés pour leur permettre de se rendre dans ce local; il est évident qu'un certain contrôle soit requis de la part de l'employeur et ce, pour éviter que les représentants syndicaux oeuvrant dans ce local syndical ne puissent de leur propre chef décider de quitter leur poste à tout moment pour s'y rendre afin d'enquêter des griefs ou effectuer tout autre travail administratif relié à la convention collective.

[21] De plus, en ce qui concerne l'accès au local syndical en dehors des heures de travail, la preuve a démontré que les représentants syndicaux doivent demander l'autorisation et signer leur nom dans un registre; or, il en est de même pour de nombreuses organisations, à titre d'exemple, le Complexe Desjardins, Tour Nord, où le Tribunal administratif du Québec possède ses bureaux; après 17h30, les membres du personnel doivent signer un registre pour y accéder, ce qui n'enlève aucunement le caractère libre à l'accès aux bureaux.

[22] De plus, suivant la preuve entendue, il appert que l'accès n'ait jamais été refusé aux représentants syndicaux lorsqu'ils en ont fait la demande.

[23] Deuxièmement quant à la notion de contrôle, le procureur de la partie requérante a argumenté que le syndicat n'avait aucun contrôle à l'égard du

³ *Henri-Paul Couette c. M.R.C. Montmagny*, (1985) BREF, 419 à 431, p. 428.

⁴ No 09-000265-777, Cour d'Appel, 8 avril 1980, Juges Bernier, Turgeon et Monet.

⁵ Idem, page 4.

local syndical; d'une part, c'est l'employeur qui décide de l'endroit où sera situé le local syndical, de la superficie du local et de son aménagement et que d'autre part, de nombreuses personnes pouvaient avoir accès au local syndical, de sorte que le local n'était pas exclusif au syndicat.

[24] Il est bien vrai que le syndicat n'a aucun contrôle quant à l'endroit et à la superficie du local syndical et la convention collective est claire à cet égard; cependant, l'employeur doit accorder un local syndical et dès le moment où le local est octroyé au syndicat, ce dernier en a le contrôle complet, et ce, nonobstant le fait, tel que plaidé par le procureur de la requérante, que l'entretien ménager puisse être effectué par des employés du Cégep, non membres du syndicat. Ce deuxième critère est également rencontré.

[25] Finalement, en ce qui concerne la jouissance du local syndical, il faut analyser le contexte dans lequel se situe le local syndical. En l'espèce, le local syndical se situe au coeur même des relations de travail; il s'agit d'un élément vital pour un syndicat car c'est à cet endroit qu'il conserve ses dossiers, qu'il peut rencontrer les membres du syndicat, qu'il peut s'assurer si les dispositions de la convention collective sont respectées, c'est le point de ralliement des salariés, membres du syndicat. En ce sens, le Tribunal est d'opinion que le syndicat a la jouissance des lieux de sorte que le troisième critère est également rencontré.

[26] Même si un local à des fins d'activités syndicales est obtenu après de longues et âpres discussions entre le syndicat et l'employeur et que c'est ce dernier qui, en dernière analyse, a le dernier mot relativement à sa localisation, à sa superficie et à son aménagement, le Tribunal est d'avis qu'il s'agit d'un local «dédié» au syndicat pour la tenue de certaines activités syndicales, soit du secrétariat, soit de la trésorerie, soit des rencontres avec les employés membres du syndicat, de sorte que le syndicat possède à l'égard de ce local les trois attributs mentionnés par la Cour d'appel.

[27] De plus, même si le local syndical n'était utilisé que quelques jours par semaine, même si d'autres personnes que les membres du syndicat y avaient accès pour y porter des télécopies ou autres documents, même si l'employeur pouvait, à sa discrétion, déplacer ce local, il n'en demeure pas moins que ce local est reconnu par les membres du syndicat comme étant leur «local».

[28] La preuve a également démontré que lorsque le local n'était pas occupé par les membres du syndicat, personne d'autre ne l'utilisait, à l'exception d'une salle de réunion dans le cas du syndicat des professeurs du Collège du Vieux-Montréal; cependant, de la preuve entendue, cette salle de réunion est utilisée, à l'occasion, par d'autres groupes syndicaux, de sorte que le local est toujours lié à des activités dites syndicales.

[29] Même si, suivant les témoignages entendus, l'employeur pouvait déplacer à sa guise le local, il appert que ce dernier est situé au même endroit depuis de nombreuses années, soit depuis 1995 pour certains syndicats représentés par la CEQ et depuis 1981, en ce qui concerne à tout le moins le syndicat du personnel de soutien représenté par la CSN. Dans l'éventualité où, suivant les témoignages entendus, l'employeur décidait de déplacer le local syndical au cours des prochains mois, le Tribunal est d'opinion qu'un tel changement de lieux n'a aucun impact sur la définition de l'occupation, le syndicat continuant alors à occuper un local dans un autre endroit.

[30] Le procureur de la requérante a argumenté que le syndicat, reconnu par la convention collective comme mandataire des salariés membres du syndicat, était un acteur très important auprès de l'employeur, de sorte qu'il fait partie intégrante de la gestion quotidienne des ressources humaines, et à ce titre il ne peut être un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

[31] Avec déférence pour l'opinion contraire, que le syndicat soit reconnu comme principal mandataire des salariés couverts par la convention collective, cela n'en fait pas pour autant un alter ego de l'employeur dans la gestion quotidienne des ressources humaines; aucune clause dans la convention ne reconnaît au syndicat la co-gestion avec l'employeur bien au contraire, l'article 2-1.02 des conventions collectives déposées sous les cotes R-5 et R-7 ainsi que l'article 2-2.05 de la convention collective déposée sous la cote R-6 stipulent que «*le syndicat reconnaît au Collège le droit à l'exercice de ses fonctions de direction, d'administration et de gestion, sous réserve des dispositions de la convention collective*».

[32] Ce que le titre de mandataire accorde, c'est le droit pour le syndicat de présenter des griefs formulés par des salariés aux fins de l'application de la convention collective. Cette clause ne fait aucunement du syndicat un «employé» du service du personnel de l'employeur dans la gestion quotidienne des ressources humaines. Dans l'application de la convention collective par l'employeur et par le syndicat, la gestion des ressources humaines et des relations de travail est vue sous deux angles complètement différents, chacun défendant ses propres intérêts dont l'objectif toutefois est commun, soit une saine gestion des ressources humaines en place. Bien qu'il puisse y avoir une complémentarité dans la vision, les activités syndicales sont complètement indépendantes, et dans la philosophie et dans la pratique, de la démarche poursuivie par l'employeur. Pour toutes les raisons ci-haut mentionnées, le Tribunal est donc d'opinion que le syndicat est un occupant au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

[33] Le Tribunal ayant décidé ainsi, il faut maintenant vérifier si l'exemption mentionnée au quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M. trouve application en l'espèce.

[34] Voyons en premier lieu ce que dit ce paragraphe:

208 (4^{ème} paragraphe): «Lorsque la valeur de la partie d'un immeuble visé à l'un des paragraphes 1,2^o et 13^o à 17^o de l'article 204 qui est occupée par quelqu'un d'autre qu'une personne mentionnée à cet article ou, selon le cas, la valeur totale de l'ensemble de telles parties est inférieure au moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10% de la valeur de l'immeuble, les deuxième et troisième alinéas du présent article ne s'appliquent pas, malgré l'article 2, à une telle partie.»

[35] À prime abord, les parties ont admis qu'en l'espèce, il faut retenir le montant de 50 000 \$ comme étant le montant le moins élevé.

[36] Le procureur de la partie requérante plaide que le montant de 50 000 \$ mentionné à ce paragraphe doit s'appliquer pour l'ensemble des locaux occupés par un seul et même occupant et non pour l'ensemble des occupants car, dans une telle situation, l'évaluateur municipal devrait, suivant sa prétention, apporter des certificats de modification, annuellement, au gré des différents occupants dans l'établissement scolaire et des variations de superficies ainsi occupées.

[37] Or, à la lecture de ce paragraphe, le Tribunal ne peut arriver à une telle conclusion. Lorsqu'un texte est clair, on ne doit y ajouter aucun terme pour l'interpréter. C'est ainsi que suivant la prétention du procureur de la requérante, on se trouverait à ajouter les mots suivants au texte, à savoir: «la valeur de l'ensemble de telles parties *appartenant au même occupant*».

[38] Effectivement, le texte fait une distinction entre la situation où une partie de l'immeuble est occupée par un seul occupant et la situation où plusieurs parties de l'immeuble sont occupées par plusieurs occupants. C'est cette dernière situation qui s'applique au présent dossier en litige; or dans cette dernière situation, il est bien évident, à la lecture même du texte, qu'il s'agit de la valeur de l'ensemble des parties occupées par n'importe lequel occupant dans l'établissement. S'il en avait été autrement, le législateur l'aurait écrit.

[39] Le Tribunal comprend que le législateur vise les situations suivantes:

- a) lorsqu'un immeuble, tel un Cégep, est occupé par un seul occupant dont la valeur foncière du local excède le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion 100 000 \$, le local est inscrit au nom de cet occupant et celui-ci doit payer les taxes foncières à l'égard de ce local;
- b) dans la situation où plusieurs occupants occupent plusieurs locaux, dont la valeur totale de ces locaux excèdent le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons également pour les fins de la discussion 100 000 \$, chacun des locaux, même si sa valeur est inférieure au moindre entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion 4 000 \$, est inscrit au nom des occupants et ces derniers paient les taxes foncières à l'égard des locaux ainsi occupés.

[40] Interpréter autrement le texte du quatrième paragraphe ferait en sorte qu'un occupant d'un local dont la valeur excède le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, reprenons le même montant soit 100 000 \$, verrait son nom inscrit au rôle foncier et paierait les taxes foncières à l'égard de cet immeuble, alors que 25 occupants de locaux ayant une valeur inférieure au moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, disons pour les fins de la discussion 4 000 \$ et dont la valeur totale de l'ensemble de leurs 25 locaux excèderait le montant le moins élevé entre 50 000 \$ et le montant correspondant à 10 % de la valeur de l'immeuble, reprenons le même montant soit 100 000 \$, ne paierait, dans cette situation, aucune taxe foncière. Le législateur n'a pas voulu une telle situation et ce n'est pas ce qui est écrit. Le législateur vise la valeur totale des locaux occupés dans l'immeuble.

[41] Me Pierre-André Côté s'exprime ainsi dans son *Traité d'interprétation des Lois*⁶, au chapitre traitant de la présomption contre l'addition ou la suppression de termes dans les lois:

⁶ CÔTÉ, Me Pierre-André. *Interprétation des Lois*, 2e éd. Cowansville : Y. Blais, 1990, p.227

«Si la Loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions.»

La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi: celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire.»

[42] Reprenant un extrait d'une décision de Lord Mersey dans *Thompson c. Goold & Co.* (1910 A.C. 409, 420), Me Côté ajoute: «C'est une chose grave d'introduire dans une loi des mots qui n'y sont pas et sauf nécessité évidente, c'est une chose à éviter.»⁷

[43] Or, ce quatrième paragraphe de l'article 208 L.F.M. nous semble parfaitement clair, parler par lui-même et en conséquence trouver parfaitement application en l'espèce, sans qu'il ne soit nécessaire par quelques pirouettes juridiques d'en dénaturer son sens littéral, lequel résulte de la simplicité de sa rédaction. En effet, quand on y lit que «**la valeur totale de l'ensemble de telles parties**», on doit y lire ce qui y est écrit et rien d'autre.

[44] Par conséquent, ce quatrième paragraphe ne trouve pas application en l'espèce et partant, le Tribunal est d'opinion que les taxes foncières doivent être imposées à l'occupant, la partie requérante en l'espèce, et sont payables par lui.

[45] En ce qui concerne la requête à l'égard du rôle locatif, nous devons référer aux articles 69.1, 69.2, 69.3 et 232 L.F.M., lesquels stipulent:

69.1 «Sont inscrits au rôle de la valeur locative d'une municipalité locale tous les lieux d'affaires situés sur son territoire.»

69.2 «Constitue un lieu d'affaires toute unité d'évaluation devant être portée au rôle d'évaluation foncière où est exercée une activité mentionnée à l'article 232 et en raison de laquelle la personne qui l'exerce peut être tenue de payer la taxe d'affaires visée à cet article ou en raison de laquelle doit être versée une somme tenant lieu de cette taxe, soit par le gouvernement conformément au deuxième alinéa de l'article 210 ou de l'article 254, soit par la Couronne du chef du Canada ou l'un de ses mandataires.

(...)»

69.3 «Le lieu d'affaires est inscrit au nom de la personne qui y exerce l'activité visée à l'article 69.2.»

232. «Toute municipalité locale peut, par règlement, imposer une taxe d'affaires sur toute personne inscrite à son rôle de la valeur locative qui exerce, à des fins lucratives ou non, une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, sauf un emploi ou une charge.

La taxe est imposée, selon le rôle, à l'occupant de chaque lieu d'affaires sur la base de la valeur locative de celui-ci, au taux fixé dans le règlement

(...)»

⁷ Idem, p. 227

[46] Ces articles 69.1 et 69.2 apparaissent comme ayant voulu conditionner au seul exercice d'une activité prévue à l'article 232 L.F.M., l'existence d'un lieu d'affaires.

[47] En d'autres termes, on retrouve à l'article 69.2 L.F.M. une définition du lieu d'affaires par référence à l'article 232 L.F.M.

[48] En conséquence, deux exigences existent pour être assujetti à la taxe d'affaires:

- 1- Le lieu doit être une unité d'évaluation ou une partie d'une unité d'évaluation au rôle foncier;
- 2- Une personne doit exercer dans cette unité ou partie d'unité d'évaluation une activité prévue à l'article 232 L.F.M.

[49] La première exigence est rencontrée, l'unité d'évaluation occupée par la partie requérante est portée au rôle conformément à l'article 31 L.F.M.

[50] Quant à la deuxième exigence, le Tribunal doit décider si en l'instance la partie requérante exerce, à des fins lucratives ou non, une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services car de la preuve entendue, l'activité syndicale ne constitue ni un métier, ni un art, ni une profession, ni toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, ni un emploi, ni une charge.

[51] Alors, de l'énumération faite ci-haut, il appert que la partie requérante exerce, à des fins non lucratives, une activité administrative en matière de services et partant, le nom de la partie requérante doit être inscrit au rôle de la valeur locative.

[52] Pour en arriver à cette conclusion, le Tribunal réfère à la définition du mot *services* donnée par le dictionnaire le Petit Robert soit: «activités qui représentent une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel».

[53] Or, les activités syndicales qui sont exercées dans le local syndical concernent des services aux membres du syndicat, lesquels représentent une valeur économique sans correspondre à la production d'un bien matériel.

[54] Pour appuyer cette affirmation, il a été décidé à plusieurs reprises que la représentation des membres par une association et que la fourniture de services aux membres d'une association constituent une activité administrative au sens de l'article 232 L.F.M.,⁸ de sorte que la partie requérante est soumise à la taxe d'affaires.

[55] En dernier ressort, le procureur de la partie requérante a plaidé que l'article 236 L.F.M., lequel traite des exemptions et plus particulièrement le

⁸ *Ville de Montréal c. Association des chirurgiens dentistes du Québec et autres et la Communauté urbaine de Montréal*, 1990 R.J.Q. 2155 à 2154, Cour d'appel; *Ligue de taxi de Québec inc. c. Ville de Québec*, BREF, minute Q90-0719, 15 novembre 1990; *Syndicat des employés de Kruger c. Communauté urbaine de Montréal*, BREF, minute M88-0012; *syndicat de l'enseignement c. Ville de St-Jean*, BREF, M90-0317.

paragraphe 7, permettrait au syndicat d'être exempté de la taxe d'affaire; or, l'article 236.1 stipule «*que pour être exempté de la taxe d'affaires en vertu de ce paragraphe, il faut que l'activité visée à ce paragraphe ait été reconnue par la Commission municipale du Québec, après consultation de la municipalité locale*», ce qui n'a pas été fait dans le présent dossier, de sorte que cet argument ne peut trouver application.

[56] Et, finalement, tel que mentionné au deuxième paragraphe de l'article 232 ci-haut cité, la taxe est imposée à l'occupant de chaque lieu d'affaires; or, nous citons de nouveau l'article 1 L.F.M. où l'occupant en matière de lieu d'affaires est définit comme étant :

«...dans le cas d'un lieu d'affaires, la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu.»

[57] En l'espèce, la taxe d'affaires doit être imposée à la partie requérante en raison du fait qu'elle exerce l'activité prévue à l'article 232 L.F.M.

[58] **PAR CES MOTIFS**, le Tribunal

REJETTE les requêtes déposées par la partie requérante à l'égard du compte locatif L-19179956 et du compte foncier F-19113895;

MAINTIENT les valeurs inscrites au rôle foncier et au rôle de la valeur locative ainsi que le nom apparaissant aux dits rôles, soit le nom de la partie requérante.

Date de la modification: à compter du 1^{er} janvier 1997.

Guy Gagnon, avocat, évaluateur agréé

Procureurs de la partie requérante
LEFEBVRE, ST-DENIS (Me Pierre Charland)
Procureurs de la C.U.M.
HÉBERT, COMEAU & ASS. (Me Paul Wayland)