

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE: TAXATION ET PAIEMENTS DE TRANSFERT*

par Michel POIRIER**
et Jean-Marie LAVOIE***

SOMMAIRE

INTRODUCTION	142
CHAPITRE 1: L'IMPÔT FONCIER	151
Section 1: L'abolition de l'impôt scolaire normalisé	153
Section 2: L'imposition de certains biens	154
Section 3: Les compensations et la participation gouvernementale	163
Section 4: L'imposition des sociétés oeuvrant dans les domaines de la distribution du gaz, des télécommunications et de production, transmission et de distribution d'énergie électrique	167
Section 5: L'abolition de la taxe de locataire	170
CHAPITRE 2: LA TAXE D'AFFAIRES	171
Section 1: Le droit antérieur	171
Section 2: La réforme	176
CHAPITRE 3: LES REVENUS NON AUTONOMES	192
Section 1: Les subventions inconditionnelles	193
Section 2: Les subventions conditionnelles	198
CONCLUSION	199

* La présente étude a été remise à date au premier mars 1981. Il est donc tenu compte des amendements apportés à la version originale de la législation depuis son adoption notamment par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34 sanctionnée le 19 décembre 1980.

** Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et avocat.

*** Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et avocat.

INTRODUCTION

Le 21 décembre 1979, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*¹. Sanctionnée le même jour, elle devait prendre effet, pour l'essentiel, à compter du 1er janvier 1980. Comme son nom l'indique, cette loi transforme, de façon importante, le régime fiscal applicable aux différentes municipalités du Québec. Attendue et réclamée depuis fort longtemps par les dirigeants municipaux, elle constitue pour ces derniers tant un aboutissement, puisqu'ils obtiennent enfin réponse à leurs demandes que l'amorce d'un processus de réforme qu'ils espèrent voir se continuer dans l'avenir².

Dès 1954, l'Union des Conseils de Comté du Québec (U.C.C.Q.), dans un mémoire adressé à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, réclame des revenus additionnels pour les municipalités rurales³. En 1961, l'Union des Municipalités du Québec (U.M.Q.), lors de son congrès annuel, adresse la même requête. En 1964, dans un mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger), l'U.M.Q. demande, cette fois-là, l'exclusivité du champ d'impôt foncier. Elle réaffirme par la suite sa position à plusieurs reprises, soit lors de ses

-
1. *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, Projet de loi no 57 (1979), aujourd'hui L.Q. 1979, c. 72 telle que modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1980, c. 11, art. 130, 131, 132, 133 et 134 (dispositions qui amendent les articles 65, 67, 133 et 264 de la *Loi sur la fiscalité municipale*), par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, L.Q. 1980, c. 16, art. 91 (cette disposition modifie l'article 60 et ajoute l'article 60.1 à la *Loi sur la fiscalité municipale*) de même que par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q., 1980, c. 34, art. 12 à 60 (ces articles modifient ou abrogent les articles 34, 35, 57, 66, 67, 68, 69, 81, 126, 141, 157, 159, 174, 175, 177, 204, 207, 208, 220, 221, 222, 223, 225, 229, 230, 236, 245, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 262, 263, 264, 507, 517, 569, 573, 576, 579, 587 de la *Loi sur la fiscalité municipale* et ajoutent un certain nombre de dispositions à la version originale de la *Loi*). Il faut noter enfin les amendements plus limités résultant de l'adoption de l'article 63 de la *Loi modifiant la Charte de la ville de Montréal*, Projet de loi 200 (Privé), 31e législature, 4e session (sanctionné le 15 avril 1980) relativement au pouvoir de la ville de Montréal d'imposer une surtaxe à l'égard des immeubles dont la valeur au rôle d'évaluation excède \$100,000.
 2. *Commentaires préliminaires sur le projet de loi 57, Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, Union des municipalités du Québec, 4 décembre 1979, 1 (texte polycopié).
 3. *La revalorisation du pouvoir municipal. Rapport. La conférence Québec-Municipalités*. Rapport de la Conférence Québec-Municipalités tenue à Québec, les 9, 10 et 11 juin 1978 publié par le secrétariat des conférences socio-économiques, 7 et ss.

congrès annuels de 1965, 1966, 1967 et 1968. En 1969, dans un mémoire adressé au gouvernement, l'U.M.Q. reprenait la même demande en se déclarant prête, en contrepartie, à abandonner les revenus provenant de la taxe de vente. Enfin, en 1975, l'U.M.Q. et l'U.C.C.Q. devaient unir leurs voix pour réclamer à nouveau du gouvernement l'occupation exclusive du champ d'impôt foncier. Ces différentes revendications étaient d'ailleurs appuyées, à des degrés divers, par certaines études gouvernementales, tels les rapports Bélanger⁴ et Castonguay⁵, par exemple.

En juin 1978, le gouvernement du Québec décide d'amorcer le processus de réforme: lors de la Conférence Québec-Municipalités tenue à l'époque, un projet de transformation de la fiscalité municipale est rendu public⁶ 7. Ce projet fut par la suite étudié par un comité conjoint Québec-Municipalités, dont un premier rapport est déposé le 1er décembre 1978⁸. Dans son document, le comité, après avoir fait état des principes directeurs qui devaient sous-tendre la réforme de la fiscalité municipale, procédait à l'analyse du projet gouvernemental et proposait certaines modifications importantes qui, selon ses membres, devaient y être apportées. Le ministre des Finances, dans son discours sur le budget prononcé en mars 1979⁹, annonce que le gouvernement se rallie à plusieurs des recommandations émises par le comité conjoint. Le discours sur le budget contenait de plus certaines suggestions concernant le financement des communautés urbaines et régionales ainsi que le transport en commun. Encore là, ces suggestions sont étudiées par le comité conjoint qui

4. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, Éditeur officiel, 1965.

5. *Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Éditeur officiel, 1975. Voir aussi sur la question, François VAILLANCOURT, "Financing Local Authorities in Quebec — The Reform of Bill 57", (1980) 28 *Can. Tax J.* 274, 280.

6. *La revalorisation du pouvoir municipal — Réforme fiscale — 1. Fondements et principes*. Document de référence préparé par le ministère des Affaires municipales et déposé par le Secrétariat des conférences socio-économiques tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1978.

7. *La revalorisation du pouvoir municipal — Réforme fiscale — 2. Le projet*. Projet de réforme de la fiscalité municipale préparé par le ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et déposé par le Secrétariat des conférences socio-économiques à la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1978.

8. *La revalorisation du pouvoir municipal — Réforme fiscale*. Rapport du comité conjoint Québec-Municipalités, 1er décembre 1978.

9. *Budget 1979-1980 — Renseignements supplémentaires — Réforme de la fiscalité municipale*, Ministère des Finances, Ministère des Affaires municipales, Gouvernement du Québec, mars 1979, particulièrement aux pages 7, 11-13.

remet un deuxième rapport le 20 octobre 1979¹⁰. Dans ce dernier document, le comité, entre autres choses, reprend l'analyse de certaines questions déjà étudiées dans son premier rapport et commente les propositions gouvernementales sur le financement des communautés et le transport en commun. Le gouvernement du Québec, dans un document publié en novembre 1979¹¹, dévoile sa position finale relativement aux différents aspects de la réforme de la fiscalité municipale. Ce document est suivi par la présentation du projet de loi no 57 le 20 novembre 1979. Le projet de loi est alors étudié par la Commission permanente des Affaires municipales de l'Assemblée nationale (où seuls les représentants de l'U.M.Q., de l'U.C.C.Q. et des commissions scolaires étaient admis) ainsi que par un comité technique chargé d'analyser les mémoires provenant des autres intervenants¹². Suite aux travaux de ces deux comités, le projet de loi fait l'objet de plusieurs modifications pour être enfin adopté à la date que l'on connaît.

Pour bien apprécier la portée de cette réforme, ainsi que les principes qui la sous-tendent, il est important de connaître au départ quelle était la situation financière des municipalités avant son adoption.

Même si le Québec a assisté, depuis les années '60, à une évolution certaine vers la centralisation administrative¹³, les finances des municipalités ne s'en sont pas moins retrouvées dans une situation assez difficile. Ainsi, alors qu'au cours des années 1964 à 1972 le taux de croissance des dépenses municipales s'établit à environ 8% par année, ce taux augmente de façon significative par la suite¹⁴. Les dépenses passent, en effet, de \$1.2 milliard en 1973 à

10. *La revalorisation du pouvoir municipal — Réforme fiscale — Structure de financement des communautés urbaines et aide au transport en commun*. Rapport du comité conjoint Québec-Municipalités, 20 octobre 1979.

11. *Réforme de la fiscalité municipale et du financement des communautés urbaines et régionales et du transport en commun*, Ministère des Finances, Ministère des Affaires municipales, Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, novembre 1979.

12. André BÉLISLE, "Principaux éléments de l'évolution de la fiscalité municipale au cours des quinze dernières années" dans BARREAU DU QUÉBEC, *La réforme de la fiscalité municipale*, Formation permanente, Barreau du Québec, Cours 51, 1979-80, 15.

13. *Op. cit. supra*, note 3, 14, 15.

14. Sur le sujet, voir les documents suivants: *op. cit. supra*, note 6, 3 à 17; *op. cit. supra*, note 7, 3; Jean-Louis LAPOINTE, "La réforme de la fiscalité municipale du Québec", (1980) 23 *Admin. Pub. Can.* 269, 270; François VAILLANCOURT, *loc. cit. supra*, note 5, 274, 275; Alain GAUTHIER, "Le projet de réforme de la fiscalité

\$2.03 milliards en 1976, soit des augmentations annuelles respectives de 15,2% en 1973, 13,8% en 1974, 18,5% en 1975 et 25,6% en 1976. En 1976, les postes les plus importants au chapitre des dépenses demeurent encore le service de la dette (23,6%), la protection des biens et des personnes (17,2%) ainsi que le transport public et routier (15,3%). Par contre, on peut déceler l'émergence de certains postes dont l'importance relative est à la hausse, soit l'hygiène du milieu, les loisirs et la culture, l'urbanisme et l'aménagement du territoire¹⁵.

Quant aux revenus des municipalités, ils passent de \$1.207 milliard en 1973 à \$2.047 milliards en 1976, soit une augmentation pour toute la période de 69,8% et un rythme d'accroissement annuel moyen de 19,3%. Par contre, et cela devait constituer un facteur capital pour les auteurs de la réforme, il faut noter, avec les années, une modification sensible intervenue au niveau de la structure interne du financement des municipalités. En effet, bien que les ressources autonomes de ces dernières aient augmenté en chiffre absolu durant cette période (passant de \$928 millions en 1973 à \$1.513 milliard en 1976, soit une augmentation totale de 63% et un rythme d'accroissement annuel moyen de 17,7%), leur importance relative dans le budget devait tout de même diminuer quelque peu, pour passer de 77% des ressources totales en 1973 à 74% en 1976¹⁶. Quant aux revenus de transferts (les subventions conditionnelles et inconditionnelles), ils doivent nécessairement augmenter durant le même laps de temps. De \$279 millions qu'ils étaient en 1973, ils s'élèvent en 1976 à \$536 millions (soit une augmentation totale de 92% et un rythme d'accroissement annuel moyen de 24,3%) et leur importance relative dans le budget passe de 23% à 26%¹⁷. Il faut remarquer de plus que les taxes foncières (tant générales que spéciales) ont toujours constitué la principale source de revenus

municipale québécoise" dans Dominique ACHOUR, *Finances municipales en transition*, Chicoutimi, Gaétan Morin éditeur, 1980, p. 13.

15. Alain LAPOINTE, "Principes de financement local et pouvoir municipal", dans Dominique ACHOUR, *Finances municipales en transition*, Chicoutimi, Gaétan Morin éditeur, 1980, 37.

16. Elles représentaient même 81% du budget en 1971.

17. Il est à noter, par contre, qu'en 1966 les revenus de transfert s'élevaient à 25,1% des ressources totales. En se situant sur une longue période, il ne semble donc pas que la dépendance financière des municipalités ait évolué de façon significative. Il ne faut pas alors s'étonner que certains auteurs aient trouvé alarmiste l'analyse faite par les auteurs de la réforme. Voir à ce sujet: Dominique ACHOUR, "Les municipalités devraient-elles avoir l'exclusivité du champ foncier et/ou accès à d'autres sources de revenus", dans Dominique ACHOUR, *Finances municipales en transition*, Chicoutimi, Gaétan Morin éditeur, 1980, pp. 59 et 60.

autonomes des municipalités (soit environ 60% de ces revenus)¹⁸ et que son importance relative dans le budget des municipalités est demeurée stable avec les années (soit environ 40% des ressources totales). Par contre, ces dernières devaient partager ce champ d'imposition avec les commissions scolaires qui, en 1977-78, étaient censées y prélever près de \$542 millions.

En somme, les municipalités, aux prises avec un accroissement rapide de leurs dépenses, voyaient en même temps leurs ressources autonomes (constituées en grande partie par l'impôt foncier, champ d'imposition qu'elles devaient partager avec les commissions scolaires) augmenter à un rythme inférieur. Il s'ensuivait donc un déséquilibre fiscal, une dépendance accrue qui ne pouvaient qu'inquiéter les dirigeants municipaux et ceux du gouvernement.

Avant d'analyser de façon détaillée les modifications découlant de la *Loi sur la fiscalité municipale*, il nous paraît utile, à ce niveau, de rappeler brièvement les fondements ainsi que les buts poursuivis par cette réforme¹⁹.

Les initiateurs du projet gouvernemental ont estimé, au départ, que la tendance déjà signalée était destinée à se poursuivre et peut-être même à s'accroître dans les années à venir²⁰. Rien ne laissait prévoir une diminution du rythme de croissance actuel des dépenses des municipalités (et ce, en raison de toute une série de facteurs, comme la persistance probable de l'inflation et l'apparition de nouveaux besoins dans des domaines où le Québec accuse parfois certains retards) et du niveau de leur dépendance financière si, en matière de ressources, le gouvernement maintenait le *statu quo*²¹. Dans une telle perspective, les autorités avaient le choix, d'accroître encore davantage la tendance centralisatrice en récupérant peu à peu des fonctions traditionnellement assumées par les municipalités, ou de renverser la tendance et favoriser, au contraire, l'autonomie des gouvernements locaux tout en leur fournissant, par ailleurs, les ressources nécessaires pour faire face à leurs responsabilités²².

18. *Id.*, 59.

19. Il va sans dire que les objectifs ainsi que les principes directeurs dont il sera fait état par la suite ne sont pas énoncés expressément dans la *Loi sur la fiscalité municipale*. On les retrouve plutôt dans les différents documents (du gouvernement ou du comité conjoint) qui ont préparé cette réforme.

20. *Op. cit. supra*, note 6, 21, 22; *op. cit. supra*, note 7, 3; *op. cit. supra*, note 9, 7.

21. Quant aux nouveaux besoins à satisfaire, on peut songer au prolongement du métro à Montréal, à l'épuration des eaux, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, à l'organisation des loisirs, etc... *Op. cit. supra*, note 6, 21, 22.

22. *Op. cit. supra*, note 6, 25.

Le gouvernement a choisi la deuxième option. Son projet de réforme est axé sur les deux grands objectifs qu'il s'était fixé au départ, soit d'effectuer un transfert net de ressources au bénéfice des municipalités et de favoriser l'affirmation de l'autonomie locale²³. Il s'agit donc dans un premier temps, de fournir des revenus additionnels aux municipalités. Suivant les dernières projections faites par le gouvernement, la réforme est censée procurer à l'ensemble des municipalités un transfert net de ressources évaluées à \$365 millions dans l'hypothèse où ces dernières occupent la totalité du champ d'impôt évacué par les commissions scolaires²⁴. Dans un deuxième temps, et c'est peut-être là son objectif fondamental²⁵, le gouvernement désire également favoriser l'affermissement de l'autonomie locale. Au niveau de chaque gouvernement local, les élus municipaux, avec l'aide des citoyens, devraient pouvoir déterminer eux-mêmes la nature et la qualité des services qu'ils veulent s'offrir, compte tenu des taxes qu'ils sont prêts à imposer et à payer pour les financer²⁶. Les auteurs de la réforme espèrent donc raffermir non seulement l'autonomie de gestion des municipalités — à cet égard le versement de simples subventions inconditionnelles aurait suffi²⁷ —, mais surtout leur autonomie financière et ce, en raison des avantages qu'une telle solution présente à leurs yeux.

Cette politique comporte tout d'abord des aspects positifs indéniables au niveau démocratique en rapprochant davantage l'administré de ses dirigeants. Au niveau financier et au plan de l'efficacité, ses mérites ne sont pas non plus négligeables. Par exemple, la centralisation avait pour effet, selon les promoteurs de la réforme, d'augmenter le coût des services. De plus, la dépendance financière des municipalités peut être source de consommation inutile et de gaspillage (sans compter, pour les subventions conditionnelles, toute l'énergie dépensée en vain dans de nombreux pèlerinages à Québec)²⁸. En sens contraire, l'autonomie peut contri-

23. *Op. cit. supra*, note 6, 26; *op. cit. supra*, note 7, 4; *op. cit. supra*, note 9, 7.

24. Et ce, à l'exclusion de l'abolition des subventions conditionnelles. *Op. cit. supra*, note 11, 43-45. La marge de manoeuvre financière du gouvernement ne lui permettait pas de faire plus (par exemple, d'augmenter sa contribution au chapitre des "en-lieux" de taxes ou de financer la police judiciaire des municipalités, service qui est perçu comme étant une fonction provinciale gérée localement).

25. Ce projet s'inscrivait au départ dans une perspective encore plus globale, soit la revalorisation du pouvoir municipal. La conférence de juin 1978 comptait en effet trois volets: la fiscalité, la démocratie locale et la décentralisation administrative.

26. *Op. cit. supra*, note 6, 26; *op. cit. supra*, note 8, 17.

27. *Op. cit. supra*, note 8, 18.

28. *Op. cit. supra*, note 3, 46, 47.

buer à augmenter la responsabilité fiscale des élus municipaux. Dans cette perspective, le gouvernement local devient alors celui qui est le plus apte à définir les besoins des citoyens et à répartir les coûts découlant de l'organisation des services²⁹.

Cette réforme est certes avantageuse pour les municipalités mais elle comporte néanmoins certaines implications qu'on doit respecter pour atteindre les objectifs poursuivis. Ainsi, il faut maintenant accepter que le niveau de services puisse varier, tant quantitativement que qualitativement, d'une municipalité à l'autre³⁰. La réforme implique, de plus, que le gouvernement limite désormais ses interventions dans les affaires locales³¹. En contrepartie, le projet nécessite de toute évidence que les municipalités soient dotées de ressources autonomes suffisantes pour qu'elles puissent faire face à leurs responsabilités. Pour réaliser véritablement leur autonomie financière, elles ont besoin d'un ou de plusieurs champs d'impôt qui leur soient particuliers³².

Le gouvernement, à cet égard, a choisi l'impôt foncier qui devient la source principale de financement pour les municipalités. Plusieurs facteurs militent en faveur de cette option. Tout d'abord, les alternatives dans le domaine ne sont pas nombreuses³³. De plus, il s'agit d'une option qui a le mérite de s'inscrire dans une continuité historique — l'impôt foncier représentant déjà environ 40% des ressources totales des municipalités — tout en étant, par ailleurs, conforme aux attentes déjà exprimées par les représentants de l'U.M.Q. et de l'U.C.C.Q.

La proposition gouvernementale prétend enfin respecter les principes directeurs à la base de la fiscalité municipale³⁴. Ces

29. *Op. cit. supra*, note 6, 26.

30. *Op. cit. supra*, note 6, 26; *op. cit. supra*, note 8, 17.

31. Selon les auteurs de la réforme, ces interventions financières — les paiements de transfert — devaient être limitées au financement des services dont les bénéfices débordent le cadre de la municipalité. On devrait, de plus, s'assurer à ce niveau de la cohérence de l'action gouvernementale. Enfin, cette option commandait que le gouvernement réduise ses interventions politiques et évite dans la mesure du possible, d'imposer de nouvelles responsabilités aux municipalités à moins, évidemment, qu'il ne modifie alors à nouveau les règles du financement, ce qu'il s'est engagé à faire, d'ailleurs, comme nous le verrons plus loin.

32. *Op. cit. supra*, note 6, 28; *op. cit. supra*, note 7, 5.

33. Certaines études faites ailleurs en sont arrivées à la même conclusion. Voir Jean-Louis LAPOINTE, *loc. cit. supra*, note 14, 272 et sv.

34. Ces principes sont tirés en fait du Rapport Bélanger et peuvent être appliqués à toute la fiscalité. Ils ont d'abord été rappelés par le comité conjoint, mais ils

principes directeurs qui ont orienté la réforme sont les suivants: le rendement financier³⁵, l'équité fiscale³⁶, la neutralité du régime fiscal³⁷ et la simplicité administrative³⁸. Il est à noter toutefois, que ce projet de réforme est conçu en fonction des responsabilités actuelles des municipalités. Si les obligations de ces dernières devaient augmenter dans l'avenir, le gouvernement s'est alors engagé à leur fournir les ressources additionnelles nécessaires pour qu'elles puissent les assumer adéquatement³⁹.

semblent également avoir été partagés par le gouvernement. *Op. cit. supra*, note 8, 18; *op. cit. supra*, note 12, 4 et *La réforme de la fiscalité municipale — information générale*, Ministère des Affaires municipales, Gouvernement du Québec, Janvier 1980, 3.

35. "... le rendement financier des impôts locaux doit être suffisant pour permettre aux corporations municipales d'assumer leurs compétences actuelles" *ibid.*
36. "Ce principe d'équité fiscale peut être envisagé sous deux angles différents: celui de la justice commutative ou du bénéfice reçu et celui de la justice distributrice ou de la capacité de payer. D'après le principe de taxation, selon le bénéfice reçu, le citoyen paie en proportion des sommes qu'il reçoit. Sont alors considérés comme égaux ceux qui reçoivent des bénéfices identiques. Par contre, la taxation fondée sur la capacité de payer comporte une charge fiscale directement reliée au revenu du contribuable. L'usage d'un impôt reposant sur la capacité de payer comporte des effets de redistribution de revenus. Or, le territoire limité des municipalités, de même que la nature des services qu'elles doivent offrir, ne leur permettent pas toujours de remplir de façon efficace cette fonction de redistribution. Il est donc apparu qu'au palier municipal, l'équité fiscale devait idéalement reposer sur le principe de taxation selon le bénéfice reçu. En vertu de ce principe, lorsqu'une tarification directe des services n'est pas pratique, l'évaluation foncière peut contribuer un indicateur équitable des bénéfices reçus". *Op. cit. supra*, note 8, 19.
37. "Corollaire du principe précédent, ce principe signifie que les coûts réels de la fiscalité ne doivent pas être répartis de façon à favoriser certains contribuables aux dépens des autres", *op. cit. supra*, note 34, 3.
38. "Le système d'imposition doit être relativement simple à comprendre et à appliquer aussi bien pour l'administrateur que pour le contribuable", *op. cit. supra*, note 34, 3.
39. Il s'agit là d'une question capitale puisque la fiscalité municipale ne peut demeurer insensible au partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement. Ce partage semble d'ailleurs devoir être remis en question dans l'avenir (voir le troisième volet présenté lors de la conférence de juin 1978). Les critères devant servir à orienter cette redéfinition des responsabilités n'ont pas encore été clairement exprimés, mais il semble d'ores et déjà, se dégager la philosophie suivante: Les municipalités pourraient exercer deux types de responsabilité. Tout d'abord, des fonctions proprement locales (rôle d'allocation des ressources et non de redistribution) et, à ce niveau, la qualité et la quantité des services pourraient varier d'une municipalité à l'autre. Ces responsabilités, il va sans dire, seraient financées à même les ressources autonomes des gouvernements locaux. Ensuite, elles pourraient assumer, au niveau local, la gestion de fonctions proprement gouvernementales (impliquant ainsi de la redistribution ou le respect de certaines

Le projet de réforme du gouvernement s'est concrétisé par l'adoption de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Cette législation modifie de façon substantielle deux facettes de la fiscalité municipale, soit celles de l'évaluation et des ressources. Nous ne traiterons, quant à nous, que du deuxième aspect de la question⁴⁰. À cet égard, les principaux éléments de la nouvelle loi sont les suivants: le transfert aux municipalités de l'impôt foncier scolaire normalisé, l'élargissement de l'assiette foncière⁴¹, le réaménagement des taxes d'affaires et des surtaxes de même que l'abolition des subventions inconditionnelles et de la presque totalité des subventions conditionnelles et la mise sur pied d'un fonds de péréquation et d'une formule de transfert minimum⁴².

Notre étude se résume à une analyse des modifications juridiques découlant de cette réforme en insistant davantage sur le chapitre des revenus autonomes des municipalités. Pour ce faire, chacune des sources de revenus touchées par la nouvelle loi sont étudiées en référant, s'il y a lieu, à l'état antérieur du droit de même qu'au régime transitoire prévu. Enfin, il faut souligner que nous nous sommes abstenus de traiter de façon spécifique des questions du financement des communautés urbaines et régionales ainsi que du transport en commun⁴³.

exigences minimales, par exemple, la police judiciaire ou le contrôle de la qualité de l'air) et alors, rien ne s'opposerait à ce que ces responsabilités soient financées par des subventions venant de Québec. *Op. cit. supra*, note 6, 26, 31; *op. cit. supra*, note 10, 23.

40. Sur la question de la réforme de l'évaluation, voir Jean-Pierre LORTIE, "La réforme de la fiscalité municipale: l'évaluation foncière", (1981) 12 R.D.U.S. 117.
41. 1. Le versement d'en-lieux de taxes pour les immeubles des réseaux des Affaires sociales et de l'Éducation, y compris les écoles élémentaires et secondaires;
2. Le versement additionnel d'en-lieux de taxes sur les immeubles gouvernementaux;
3. L'obligation de payer de l'impôt foncier sur des biens-fonds auparavant exemptés;
4. La modification apportée au régime d'imposition des sociétés de télécommunication, d'électricité et de gaz;
5. Le paiement d'une compensation pour l'effet de plafonnement des taxes foncières sur les terres agricoles. *Op. cit. supra*, note 9, 18 et ss.
42. *Op. cit. supra*, note 9, 17-27.
43. Pour connaître les objectifs et les grandes lignes de la réforme du financement des communautés urbaines et régionales et du transport en commun, voir: *op. cit. supra*, note 11, 11 et ss.

CHAPITRE 1

L'IMPÔT FONCIER

L'impôt foncier constitue sans nul doute l'une des plus anciennes formes de taxation⁴⁴. Avant l'adoption de la *Loi sur la fiscalité municipale*, ce champ de taxation était occupé par les corporations municipales et les commissions scolaires.

Antérieurement à la réforme, les revenus des différentes taxes foncières représentaient déjà une partie importante des revenus totaux des corporations municipales⁴⁵. D'une part, la taxe foncière générale produisait des revenus servant à défrayer les dépenses générales d'administration. Cette taxe était décrétée annuellement sur les immeubles imposables de la municipalité⁴⁶ évalués à leur valeur réelle⁴⁷. D'autre part, les corporations municipales imposaient des taxes foncières spéciales (ou taxe d'amélioration locale). Essentiellement temporaires, ces taxes servaient à financer certains travaux ou le coût d'entretien d'un ouvrage⁴⁸. Enfin, les corporations municipales avaient le pouvoir d'imposer annuellement une surtaxe équivalente à 50% des taxes foncières municipales imposées sur un terrain vague desservi⁴⁹.

Le financement des commissions scolaires provenait, par ail-

44. Voir, entre autres, A.D. LYNN, "Property Tax Development: Selected Historical Perspectives", dans R.W. LINDHOLM (éd.), *Property Taxation USA*, Madison, University of Wisconsin Press, 1967 et J.P. JENSEN, *Property Taxation in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1931.

45. Voir, *supra*, p. 145.

46. Arts 485 L.C.V. et 696 C.M.

47. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.Q., c. E-16, art. 8 (abrogée par l'article 267 de la *Loi sur la fiscalité municipale*).

48. Arts 413 (22) et (27), 415 (1), (2), (3) et (21), 429, 430, 431 et 487 L.C.V., 684a, 695 et 697 C.M.

49. Arts 486 L.C.V. et 696b C.M. En outre, la Communauté urbaine de Montréal de même que la ville de Montréal avaient le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les immeubles dont la valeur au rôle d'évaluation excédait \$100,000. (*Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84 et amendements, art. 248a et la *Charte de la Ville de Montréal*, S.Q. 1959-60, c. 102 et amendements, art. 776). Ces dispositions ont été abrogées par les articles 418 et 468 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Dans le cas de la ville de Montréal, la surtaxe a été subséquemment réintroduite par l'article 63 de la *Loi modifiant la Charte de la ville de Montréal*, Projet de loi 200 (Privé), 31^e législature, 4^e session (sanctionné le 15 avril 1980). Le pouvoir est cependant accordé que pour les exercices financiers de 1980, 1981 et 1982.

leurs, de quatre sources: les subventions statutaires⁵⁰, les revenus de l'impôt foncier scolaire normalisé⁵¹, les subventions d'équilibre budgétaire⁵² et les revenus de la taxe foncière supplémentaire servant à défrayer les dépenses non admissibles en vertu des règles du Ministère de l'Éducation⁵³.

L'un des objectifs fondamentaux de la réforme de la fiscalité municipale est l'affermissement de l'autonomie des municipalités⁵⁴. C'est là le fondement des profondes modifications apportées au régime de l'impôt foncier dont l'effet sera d'accentuer l'importance de leurs revenus autonomes. La *Loi sur la fiscalité municipale* apporte peu de changements aux dispositions législatives habilitant les corporations municipales à lever les différentes taxes foncières⁵⁵. La réforme s'est plutôt traduite aux niveaux suivants:

-
50. Les subventions statutaires étaient versées par le gouvernement en fonction de la population étudiante et consistaient en des montants fixes aux fins du paiement des frais d'administration, de l'achat de manuels scolaires, du financement des bibliothèques, etc... Voir F. VAILLANCOURT, *loc. cit. supra*, note 5, 274, 277.
51. *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-14, art. 226 (remplacé par l'article 346 de la *Loi sur la fiscalité municipale*). En fait, l'impôt foncier scolaire normalisé consistait en une taxe foncière provinciale. Le taux de la taxe (\$1 par cent dollars d'évaluation) et la valeur imposable des immeubles qui y étaient assujettis, étaient fixés par le gouvernement. Sur le sujet, voir, entre autres, F. VAILLANCOURT, *loc. cit. supra*, note 5, 278; J.L. LAPOINTE, *loc. cit. supra*, note 14, 274 et les interventions de Messieurs C. Paquette et J. Parizeau telles que reproduites dans SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES, *La revalorisation du pouvoir municipal: Rapport de la conférence Québec-Municipalités*, Québec, Secrétariat des conférences socio-économiques, 1978, pp. 63 et 64.
52. Le montant des subventions d'équilibre budgétaire était égal au montant des dépenses admissibles en vertu des normes du Ministère de l'Éducation moins les revenus de l'impôt scolaire normalisé et ceux provenant des subventions statutaires.
53. Les revenus générés par cet impôt scolaire supplémentaire servaient à défrayer le coût des dépenses qui, en vertu des normes du Ministère de l'Éducation, ne pouvaient être assumées à même les autres sources de revenus des commissions scolaires. Il pouvait s'agir, par exemple, du coût du transport des élèves résidant en-deçà des limites fixées par le Ministère de l'Éducation.
54. Voir, *supra*, p. 146.
55. Quant à la taxe foncière générale, le premier paragraphe de l'article 696 du *Code municipal* tel qu'amendé par l'article 289 de la *Loi sur la fiscalité municipale* se lit désormais comme suit:
- "Toute corporation locale peut imposer et prélever annuellement, dans les limites fixées par le présent code, par voie de taxation directe, sur tous les biens imposables de la municipalité, toute somme de deniers nécessaires pour rencontrer les dépenses d'administration ou pour un objet spécial quelconque dans les limites de ses attributions".

Premièrement, les commissions scolaires ont été quasi-exclues du champ de l'impôt foncier. En second lieu, l'assiette de cet impôt a été élargie par la redéfinition des règles relatives à l'assujettissement de certains biens à la taxe foncière de même que par la métamorphose du régime des compensations tenant lieu de taxes foncières. Troisièmement, les règles d'imposition des entreprises de télécommunication, d'électricité et de gaz ont subi d'importants changements. Enfin, la taxe de locataire a été abolie.

SECTION 1

ABOLITION DE L'IMPÔT SCOLAIRE NORMALISÉ

Suite à la réforme, les commissions scolaires ne peuvent dorénavant imposer une taxe foncière que "pour le paiement des dépenses auxquelles il n'est pas autrement pourvu par les subventions gouvernementales et autres revenus"⁵⁶. C'est dire que disparaît l'impôt foncier scolaire normalisé. Le manque à gagner des commissions scolaires sera compensé par une augmentation des subventions gouvernementales.

L'abolition de l'impôt scolaire normalisé ne modifie en rien le pouvoir des corporations municipales d'imposer une taxe foncière générale et n'engendre pas en soi une augmentation des revenus municipaux. Cela permet toutefois aux corporations municipales d'occuper beaucoup plus largement le champ de l'impôt foncier⁵⁷.

Le troisième alinéa du même article précise que les corporations de comté possèdent les mêmes pouvoirs. L'article 485 de la *Loi sur les cités et villes* tel que modifié par l'article 308 de la *Loi sur la fiscalité municipale* se lit maintenant de la façon suivante:

"Sous réserve de la Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, le conseil peut imposer et prélever annuellement sur les biens-fonds imposables dans la municipalité une taxe basée sur leur valeur portée au rôle d'évaluation".

Les dispositions du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes* relativement aux taxes foncières spéciales (voir, *supra*, note 48) n'ont pas été modifiées par la nouvelle législation, sauf l'article 697 C.M.

Par ailleurs, suite à l'adoption de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34, les articles 696b du *Code municipal* et 486 de la *Loi sur les cités et villes* ont été modifiés de façon à ce que les corporations municipales faisant partie de la Communauté urbaine de Montréal puissent imposer et prélever une surtaxe sur les terrains vagues, que les terrains en question soient desservis ou pas.

56. *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-14, art. 226 (tel que modifié par l'article 346 de la *Loi sur la fiscalité municipale*).

57. Théoriquement, le pouvoir des corporations municipales d'imposer une taxe foncière est sans limitation quant au taux de la taxe.

Cela est d'autant plus vrai que l'imposition par les commissions scolaires de la taxe foncière dont les revenus servent à payer les dépenses inadmissibles, est assujettie à des règles précises qui en restreindront grandement l'utilisation⁵⁸. Le rendement de cette taxe (ou cotisation scolaire) ne peut, en effet, excéder 6% de la dépense nette de la commission scolaire ou de la commission régionale⁵⁹ et le taux d'imposition ne peut excéder 25 cents par cent dollars de l'évaluation uniformisée des biens imposables de la municipalité scolaire⁶⁰ à moins d'être soumise à l'approbation des électeurs⁶¹. La cotisation scolaire est imposée à un taux identique sur tous les biens imposables de la municipalité scolaire. La taxe est imposée sur la base de l'évaluation uniformisée et non l'évaluation municipale⁶². Enfin, elle est perçue par les corporations municipales et payable par le propriétaire du bien imposable⁶³.

SECTION 2

L'IMPOSITION DE CERTAINS BIENS

En adoptant la *Loi sur la fiscalité municipale*, le législateur ne s'est pas contenté d'exclure quasi-complètement les commissions scolaires du champ de l'impôt foncier en vue d'assurer aux corporations municipales une plus grande indépendance. Il a de plus considérablement augmenté l'assiette de la taxe foncière. La législation actuelle n'est certes pas l'expression du principe de l'intégrité de l'assiette de cette taxe. Il demeure que la comparaison des disposi-

58. *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-14, art. 354.1 et suivants tels qu'ajoutés par l'article 353 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Le régime transitoire est prévu à l'article 500 de la *Loi*.

59. La définition de l'expression "dépense nette" se retrouve à l'article 354.2 de la *Loi sur l'instruction publique*. Voir aussi Claude CAUMARTIN, "Certains aspects techniques" dans BARREAU DU QUÉBEC, *La réforme de la fiscalité municipale*, Cours de formation permanente, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1980, p. 76.

60. Les définitions des expressions "évaluation uniformisée", "bien imposable" et "municipalité scolaire" se retrouvent respectivement aux paragraphes 28°, 15° et 2° de l'article 1 de la *Loi sur l'instruction publique* tel que modifié par l'article 338 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

61. Voir l'article 375 de la *Loi sur la fiscalité municipale* dans le cas du Conseil scolaire de l'île de Montréal.

62. Art. 226, alinéa 3 de la *Loi sur l'instruction publique* tel que modifié par l'article 346 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

63. Voir les articles 226 alinéas 4 et 1 paragraphe 21° de la *Loi sur l'instruction publique* tels que modifiés par la *Loi sur la fiscalité municipale* de même que l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

tions de la nouvelle loi et celles de l'ancienne *Loi sur l'évaluation foncière* démontre une nette évolution en ce sens⁶⁴.

L'article 8 de la *Loi sur l'évaluation foncière* énonçait que "sauf dispositions contraires de la présente loi, tous les immeubles doivent être inscrits au rôle...". En principe, tous les immeubles inscrits au rôle étaient imposables sous réserve des exemptions prévues par la loi⁶⁵. L'article 31 de la *Loi sur la fiscalité municipale* stipule que "sous réserve des dispositions de la présente loi, les immeubles situés dans le territoire d'une corporation municipale sont portés à son rôle". L'article 203 de la *Loi* ajoute qu'un "immeuble porté au rôle est imposable... sauf si la loi prévoit que seule une partie de cette valeur est imposable". Il n'y a donc pas de changement au niveau de la règle de base: En principe, tous les immeubles doivent être inscrits au rôle et les immeubles inscrits au rôle sont imposables.

L'élargissement de l'assiette de la taxe foncière résulte d'abord des changements apportés aux dispositions relatives aux exceptions à la règle de l'inscription au rôle de même qu'à celles régissant les exemptions totales ou partielles de la taxe foncière.

Les articles 12 à 16 de la *Loi sur l'évaluation foncière* énuméraient un ensemble d'immeubles qui étaient exempts de toute taxe foncière et non portés au rôle d'évaluation. Les dispositions équivalentes de la *Loi sur la fiscalité municipale* se retrouvent aux articles 63 à 68 lesquels contiennent d'importantes modifications par rapport à la situation qui prévalait antérieurement⁶⁶. À titre d'exemples, il faut souligner les suivantes:

Premièrement, au chapitre des exemptions, l'article 12 de la *Loi sur l'évaluation foncière* excluait en principe la mention au rôle des "immeubles destinés ou utilisés principalement à des fins de recherche, de commerce, d'industrie, de prévention ou de réduction du bruit, de lutte contre la pollution de l'eau, de l'air ou de sol ou d'exploitation d'une ferme ou d'un boisé "sauf celle des immeubles expressément énumérés aux paragraphes a) à f) de l'article 12. L'article 65 de la *Loi sur la fiscalité municipale* stipule, par ailleurs:

"Ne sont pas portés au rôle les immeubles suivants:

1° une machine, un appareil et leurs accessoires utilisés principalement à des fins de production industrielle ou d'exploitation d'une

64. *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.Q., c. E-16 et amendements (abrogée).

65. Arts 18 et ss. de la *Loi sur l'évaluation foncière* (abrogée).

66. Nous traiterons séparément de la question de l'imposition des sociétés oeuvrant dans les domaines de la distribution de gaz, des télécommunications et de production, transmission et de distribution d'énergie électrique. Voir, *infra*, p. 167.

ferme, ou destinés à être ainsi utilisés, et qui n'ont pas pour objet d'assurer un service à un terrain ou à un bâtiment, compte tenu de l'utilisation qui est faite de celui-ci ou à laquelle il est destiné;
2° le matériel roulant utilisé principalement à des fins d'industrie ou de transport, ou destiné à être ainsi utilisé; (...)"

Au départ, il est important de noter que le premier paragraphe de l'article 12 de la *Loi sur l'évaluation foncière* portait sur des immeubles destinés ou utilisés à des fins de recherche, de commerce, d'industrie, de lutte à la pollution de l'eau, de l'air, du sol ou par le bruit de même que ceux servant à l'exploitation d'une ferme ou d'un boisé. Les dispositions pertinentes de l'article 65 de la *Loi sur la fiscalité municipale* sont restreintes à certains biens utilisés à des fins de production industrielle, d'exploitation d'une ferme ou de transport seulement. En second lieu, les nouvelles dispositions législatives inversent totalement les règles qui prévalaient antérieurement: En vertu de l'article 12 de la *Loi de l'évaluation foncière*, il y avait non inscription en principe des immeubles destinés ou utilisés principalement à des fins de commerce, d'industrie, de lutte à la pollution ou d'exploitation d'une ferme ou d'un boisé sauf certaines exceptions prévues par la loi. En vertu des articles 31 et 65 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, ces immeubles sont, en principe, portés au rôle sauf les exceptions expressément mentionnées à l'article 65 de la Loi. Il va de soi que ces changements entraînent l'assujettissement à l'impôt foncier de nombreux biens qui ne l'étaient pas auparavant⁶⁷. L'évaluateur inscrira ces immeubles au rôle d'évaluation et ces nouvelles inscriptions auront effet à compter du 1er janvier 1980.

Deuxièmement, certains immeubles dont un organisme public était propriétaire ou dont il avait l'administration ou la gestion n'étaient pas portés au rôle antérieurement⁶⁸ mais le seront désormais.

67. Voir Jean-M. PAQUET, "Les aspects juridiques" dans BARREAU DU QUÉBEC, *La réforme de la fiscalité municipale*, Montréal, Barreau du Québec, 1980, 21 où l'auteur affirme: "Ainsi à titre d'exemple, il faut noter que tout dispositif de lutte à la pollution qui n'est pas une machine, un appareil ou leurs accessoires, doit être porté au rôle et devient imposable en vertu de la nouvelle loi. Ce sera sans doute le cas, par exemple, des cheminées d'usines, des filtres pour le dépoussiérage, du matériel d'isolation contre les bruits de production, etc... On peut même se demander si les machines servant à la dépollution, et non pas à la production proprement dite, seront exclues du rôle. Il faut noter également qu'en vertu de la nouvelle loi, même une machine ou un appareil qui sont devenus immeubles par destination, s'ils servent à d'autres fins qu'à des fins de production industrielle, par exemple s'ils servent à des fins de recherche, à des fins de commerce, à des fins professionnelles ou à des fins d'affaires en général devront être portés au rôle et deviendront imposables" (à la page 29).

68. Voir les paragraphes f) et h) de l'article 14 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

C'est le cas, par exemple, des immeubles à caractère historique, des jardins zoologiques, des jardins botaniques, des stations de pisciculture, des aquariums, des centres de biologie marine. L'inscription au rôle de ces immeubles découle de l'application de la règle générale de l'article 31 de la *Loi*.

Certains immeubles étaient portés au rôle en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière* mais n'étaient pas assujettis à l'impôt foncier⁶⁹. Certains de ces immeubles sont désormais non seulement inscrits au rôle mais aussi imposés foncièrement. L'exemple le plus notable est sans doute le cas des immeubles administrés ou gérés par une société qui est un mandataire de la Couronne du chef du Québec⁷⁰. Les immeubles des entreprises du gouvernement du Québec sont donc maintenant des biens imposables pour lesquels une taxe foncière et non une compensation sera versée. Il en est de même de ceux appartenant à la Régie de la Place des Arts de Montréal et à la Régie du Grand Théâtre de Québec⁷¹.

En vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les immeubles servant au culte public, les palais épiscopaux, les cimetières, les presbytères (à raison d'un par église) de même que les dépendances immédiates de ces immeubles étaient exempts de toute taxe foncière et leurs propriétaires n'étaient pas assujettis au paiement d'aucune compensation⁷². Certains immeubles appartenant à des institutions religieuses ou charitables ou à des fabriques étaient également exempts du paiement de toute taxe foncière mais leurs propriétaires pouvaient être assujettis au paiement d'une compensation⁷³. Les dispositions correspondantes de la *Loi sur la fiscalité municipale* ont, de façon générale, pour effet de restreindre la portée de ces exemptions et, par conséquent, d'élargir l'assiette de la taxe foncière.

En premier lieu, les immeubles servant de cimetière pour êtres humains seulement seront exempts de toute taxe foncière et désormais, uniquement dans la mesure où ils sont exploités sans but lucratif (art. 204, 9° L.F.M.).

69. Arts 18 de la *Loi sur l'évaluation foncière* et 204 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

70. Voir les articles 18 par. 1 de la *Loi sur l'évaluation foncière* et 204, 1° de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

71. Article 18 par. 3 de la *Loi sur l'évaluation foncière*; Jean-Pierre LORTIE, *Loi sur la fiscalité municipale, étude analytique et comparative*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1980, pp. 39 et 40.

72. Article 18 par. 5 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

73. Article 18 paragraphe 8 et alinéas 2 et 3 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Deuxièmement, il suffira à l'avenir, qu'un immeuble serve *principalement* à l'exercice du culte public, comme palais épiscopal ou encore comme presbytère (à raison d'un seul par Église) pour bénéficier de l'exemption de toute taxe foncière (art. 204, 8° de L.F.M.). Par contre, l'immeuble devra nécessairement appartenir à une corporation épiscopale, à une fabrique, à une institution religieuse ou à une Église constituée en corporation pour bénéficier de l'exemption de l'article 204 de la *Loi*. Enfin, les dépendances immédiates seront exemptes de la taxe que dans la mesure où elles sont utilisées aux mêmes fins que les immeubles principaux. La version originale de la loi, a, par ailleurs, été modifiée de façon à ce que certains édifices servant de presbytères sans être la propriété d'une des institutions énumérées au paragraphe pertinent de l'article 204, puissent être exemptés partiellement des taxes foncières municipales et scolaires⁷⁴.

Troisièmement, le douzième paragraphe de l'article 204 de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui remplace le huitième paragraphe de l'article 18 de la *Loi sur l'évaluation foncière* se lit maintenant comme suit⁷⁵:

"12° Un immeuble appartenant à une institution religieuse ou à une fabrique, utilisé par elle ou gratuitement par une autre institution religieuse ou une autre fabrique, non en vue d'un revenu mais dans la poursuite immédiate de ses objets constitutifs de nature religieuse ou charitable, de même que ses dépendances immédiates utilisées aux mêmes fins;"

Dans sa version originale, ce paragraphe limitait l'exemption aux immeubles utilisés par les institutions religieuses "dans la poursuite immédiate de ses objets constitutifs *de nature religieuse*". Il s'ensuivait que les immeubles des institutions religieuses et fabriques utilisés par elles à des fins charitables plutôt que religieuses, étaient assujettis au contrôle de la Commission municipale du Québec en vertu de l'article 204, 10° de la *Loi*. L'amendement a pour effet de soustraire ces immeubles du contrôle de la Commission. Par ailleurs, en exigeant que les immeubles soient dorénavant utilisés par l'institution "dans la poursuite *immédiate* de ses objets constitutifs *de nature religieuse ou charitable*", le législateur semble réclamer une plus grande connexité qu'auparavant entre les fins des organis-

74. Article 231.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* tel qu'ajouté par l'article 39 de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34.

75. Article 204, 12° de la *Loi sur la fiscalité municipale* tel que modifié par l'article 27 de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34.

mes concernés et l'utilisation qu'ils font de certains immeubles pour qu'ils soient admis à se prévaloir de l'exemption prévue⁷⁶. Remarquons en terminant que la mention des "dépendances immédiates" ici est de droit nouveau.

La *Loi sur l'évaluation foncière* prévoyait déjà des régimes fiscaux particuliers applicables aux terrains de golf de même qu'aux terrains et bâtiments des fermes ou boisés. Essentiellement, ces exemptions partielles reposaient sur un plafonnement de la valeur imposable des terrains de golf et sur un plafonnement du montant total des taxes et de la valeur imposable des fermes et boisés. La nouvelle législation consacre le statut particulier de ces immeubles en matière de fiscalité municipale mais y apporte des changements qui, encore une fois, dans l'ensemble, élargissent l'assiette fiscale des corporations municipales.

La superficie minimale requise pour qu'un terrain de golf bénéficie du régime particulier passe de 50 acres à 20 hectares soit à peu près la même superficie (art. 211 L.F.M.). Une exigence additionnelle est dorénavant posée: le terrain de golf devra être ouvert au public. Cette condition élimine les clubs exclusivement réservés aux membres. La loi étant toutefois imprécise quant aux modalités relatives à l'admission des non-membres, la quasi-totalité des clubs de golf du Québec ne devraient guère avoir de difficulté à satisfaire cette exigence sans pour autant devenir plus accessible "au public". La valeur imposable des terrains de golf éligibles ne pourra dépasser \$2,500.00 l'hectare alors que le maximum prévu sous l'ancienne loi était de \$500.00 l'acre (art. 211 L.F.M.). Quant au rôle d'évaluation, on y inscrivait auparavant les bâtiments et le terrain à la valeur marchande abstraction faite des améliorations apportées au parcours⁷⁷. En vertu de la nouvelle loi, on fera mention du bâtiment et des terrains y compris les ouvrages d'aménagement sur la base de la valeur réelle conformément à l'article 42 de la *Loi*⁷⁸. Il faudra toutefois mentionner également la valeur des ouvrages d'aménagement du terrain puisque cette dernière ne doit pas être incluse dans

76. Sur l'interprétation des dispositions qui prévalait sous la *Loi sur l'évaluation foncière*, voir, entre autres, *Ville de Sainte-Anne-de-Beaupré c. Congrégation du Très Saint Rédempteur*, (1977) C.P. 78; *Corp. du village de Beaulieu c. Soeurs du Bon Pasteur de Québec et al.*, (1976) C.P. 335; *Oblates franciscaines de St-Joseph c. Lac des Seize-Iles*, (1975) R.L. 211 et *Frères de l'Instruction Chrétienne c. Ville de Farnham*, (1974) R.L. 129.

77. Art. 22 al. 2 de la *Loi sur l'évaluation foncière* (abrogée).

78. Il est à noter que l'article 211 de la *Loi sur la fiscalité municipale* ne contient pas de disposition équivalente au second alinéa de l'article 22 de l'ancienne *Loi sur l'évaluation foncière*.

l'estimation de la valeur imposable du terrain (art. 211 al. 2 L.F.M.). L'article 212 de la *Loi sur la fiscalité municipale* reprend essentiellement le contenu de l'ancien article 22 de la *Loi sur l'évaluation foncière* quant au dépôt des plan et description technique du terrain à l'exception du fait qu'il ne suffit plus de faire parvenir à la municipalité une preuve du dépôt des plan et description du terrain au bureau d'enregistrement. On exige maintenant qu'une copie de ces documents soit également transmise à la corporation municipale. L'article 521 de la *Loi* énonce cependant qu'un dépôt fait antérieurement en conformité avec les dispositions de l'article 22 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, tient lieu du dépôt exigé en vertu de la nouvelle législation. Au cas où le terrain cesse d'être utilisé comme parcours de golf, le responsable du paiement des taxes devra rembourser à la corporation municipale et à la commission scolaire concernées un montant équivalent à la différence entre les taxes foncières effectivement payées et celles qui auraient dues être payées n'eut été de l'exemption et ce, jusqu'à concurrence de dix exercices financiers (art. 213 L.F.M.). L'ancienne loi prévoyait un recul de cinq ans. Si le terrain cesse d'être utilisé en partie seulement, le remboursement ne sera exigible que pour la partie inutilisée comme terrain de golf en vertu de l'article 2 de la *Loi*.

Une dernière remarque s'impose au sujet de l'exemption partielle des terrains de golf: le troisième paragraphe de l'article 22 de la *Loi de l'évaluation foncière* se lisait comme suit:

"Toutefois, le propriétaire d'un tel terrain n'a droit à cette exemption qu'après avoir déposé au bureau d'enregistrement de la division d'enregistrement où cet immeuble est situé, un acte décrivant le terrain, accompagné d'un plan..."

Interprétant cette disposition, la Cour d'appel du Québec concluait récemment que seul le propriétaire du terrain pouvait se prévaloir de l'exemption prévue à l'ancien article 22 et que, par conséquent, une demande en ce sens de la part du locataire du terrain ne pouvait être agréée⁷⁹. La formulation de l'article 212 de la *Loi sur la fiscalité municipale* exige certes que le dépôt soit fait par le propriétaire du terrain au sens de l'article 1 de la *Loi* mais ne limite plus, selon nous, à celui-ci le droit de bénéficier de l'exemption.

Le régime d'imposition des fermes⁸⁰ et des boisés⁸¹ a subi de beaucoup plus profondes modifications rendues nécessaires par le

79. C.U.M. c. *Golf Gardens*, (1979) C.A. 73.

80. Voir la définition de l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

81. *Ibid.*

besoin d'une plus grande coordination entre la politique du gouvernement en matière de fiscalité municipale proprement dite et celle poursuivie dans le domaine de l'agriculture.

En vertu de la nouvelle loi, la valeur imposable du terrain d'une ferme ou d'un boisé ne peut excéder \$375.00 l'hectare ce qui équivaut à peu près à la norme de \$150.00 l'acre que prévoyait la *Loi sur l'évaluation foncière*⁸². En revanche, le montant total des taxes foncières municipales à l'égard de la ferme ou du boisé (y compris les maisons et bâtiments) peut représenter jusqu'à 2% de la valeur imposable de la ferme ou du boisé (arts 214 al. 2 et 217 L.F.M.). Cela représente une augmentation de 1% par rapport à la situation qui prévalait autrefois. Au surplus, le montant maximum des taxes mentionné précédemment ne doit pas comprendre celui d'une taxe imposée spécifiquement pour payer le coût de travaux de drainage (art. 214 al. 3 L.F.M.).

On observe une nette évolution législative au niveau des règles concernant le remboursement par le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation au propriétaire ou à l'occupant d'une ferme, d'une partie des taxes payées par ce dernier à l'égard de sa propriété. En premier lieu, il faut noter que le programme de remboursement prévu à l'article 215 de la *Loi* ne s'applique qu'aux fermes et non aux boisés au sens de la *Loi*. De plus, la notion de "ferme" telle que définie à l'article 1 de la *Loi* exclut les immeubles qui sont utilisés principalement à des fins résidentielles ou à des fins d'agrément, de loisir ou de sport. Enfin, le propriétaire ou l'occupant d'une ferme n'est éligible au remboursement que dans la mesure où il est un "producteur agricole" au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*⁸³.

Le remboursement des taxes est fait conformément aux règles qui suivent: Le propriétaire ou l'occupant qui en fait la demande recevra du Ministre une somme équivalente à 40% des taxes foncières municipales ou scolaires de même que des compensations pour services municipaux si la ferme fait partie d'une municipalité n'ayant pas fait l'objet d'un décret établissant une région agricole désignée ou fait partie d'une municipalité où il y a eu un tel décret mais où la zone agricole n'est pas encore définie par décret et ce, conformément à la *Loi sur la protection du territoire agricole*⁸⁴. Si, par ailleurs, la ferme fait partie

82. Voir les articles 21 de la *Loi sur l'évaluation foncière* de même que 214 al. 1 et 217 al. 2 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

83. *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q., 1977, c. P-28.

84. *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10; le processus de délimitation du territoire agricole peut être sommairement décrit de la façon suivante: Dans un premier temps, le gouvernement identifie par décret une partie

d'une municipalité ayant fait l'objet d'un décret de zone agricole et qu'elle est comprise dans cette zone agricole, le remboursement sera équivalent à 70% des taxes foncières municipales ou scolaires de même que des compensations pour services municipaux que le cultivateur a payées (art. 215); si la ferme n'est pas comprise dans cette zone agricole, le propriétaire n'aura droit qu'au remboursement de 40% des taxes foncières et compensations qu'il a payées pour l'année suivant celle du décret de zone agricole seulement (art. 218).

Les différents avantages fiscaux que nous venons de mentionner cessent de s'appliquer à une ferme ou à un boisé "dès que la propriété en est cédée à une personne qui l'acquiert à des fins de lotissement, de développement résidentiel, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières."⁸⁵ Cependant, la preuve de tels faits est parfois extrêmement difficile à faire comme l'illustre la récente décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Von Loe*⁸⁶. L'application de l'article 216 à un boisé ou une ferme oblige celui qui est tenu de payer les taxes à l'égard de cet immeuble, à rembourser les sommes prévues aux articles 219 et 560 de la *Loi*. Par ailleurs, le plafonnement du montant des taxes foncières municipales à payer que prévoit le second paragraphe de l'article 214 cesse de s'appliquer à une ferme qui n'est pas comprise dans la zone agricole d'une municipalité faisant partie d'une région agricole désignée et ce, à compter du deuxième exercice financier municipal qui suit celui au cours duquel est survenu l'entrée en vigueur du décret de zone agricole (art. 217). La même règle s'applique au cas où la ferme est exclue postérieurement à la date du

du territoire du Québec comme "région agricole désignée" (art. 22). La région agricole désignée est, en fait, un ensemble de municipalités (art. 1 (14) de la *Loi*). Par la suite, le Ministre de l'Agriculture dépose à la Commission de protection du territoire agricole un plan provisoire identifiant, pour chacune des municipalités situées dans la région agricole désignée, "l'aire retenue pour fins de contrôle" (art. 39). Il s'agit de la zone agricole provisoire à laquelle se limiteront désormais les prohibitions de la *Loi* (art. 39). Suite à des négociations, le gouvernement approuve, enfin, par décret, le plan de la "zone agricole" de la municipalité (art. 50). Sur le sujet voir, entre autres, Louis A. CORMIER et Louis V. SYLVESTRE, *Loi annotée sur la protection du territoire agricole*, Montréal, Wilson et Lafleur Ltée, 1980, p. 103 et suivantes.

85. Article 216 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Il est important de noter qu'en vertu de l'article 559 de la *Loi*, "l'article 216 s'applique à un immeuble visé à l'article 21 de la *Loi sur l'évaluation foncière* et qui a été cédé avant le 21 décembre 1979 aux fins de lotissement, de développement résidentiel, industriel ou commercial, de spéculation ou d'opérations immobilières".

86. *Ville de Laval c. Wessel Freiherr Von Loe*, (1979) C.A. 69.

décret de zone agricole. Quant au plafonnement de la valeur imposable du terrain de la ferme prévu par le premier paragraphe de l'article 214, le deuxième alinéa de l'article 217 de la *Loi* maintient le maximum à \$375. l'hectare pour les trois premiers exercices financiers municipaux qui suivent celui au cours duquel est survenue l'entrée en vigueur du décret de zone agricole ou l'exclusion. En ce qui a trait aux quatrième, cinquième et sixième exercices financiers municipaux qui suivent, le maximum de la valeur imposable du terrain passe à \$1,250., \$2,500. et \$5,000. l'hectare respectivement. Par la suite, le terrain de la ferme est évalué à la valeur réelle conformément à l'article 42 de la *Loi* (art. 217). Lorsque les articles 219 et 220 sont susceptibles d'application simultanée à une même ferme, l'article prévoyant le remboursement le plus élevé sera appliqué (art. 220.1).

Il faut noter ici la non-concordance des définitions de «ferme» et de «boisé» de l'article 1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* et celle de «agriculture» au sens de l'article 1 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Il s'ensuit que certains lots seront inclus dans la zone agricole en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole* et ainsi assujettis aux importantes restrictions des articles 26, 27, 28, 29 et 70 de cette loi sans pour autant bénéficier des avantages fiscaux que prévoit la *Loi sur la fiscalité municipale*.

En résumé, l'assiette de la taxe foncière a été élargie par l'inscription au rôle et l'imposition de biens qui ne l'étaient pas en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière* de même que par l'imposition de biens qui étaient exemptés en vertu de l'ancienne loi quoiqu'inscrits au rôle. La nouvelle loi confirme, par ailleurs, le statut particulier des terrains de golf de même que des fermes et des boisés, tout en y apportant de notables changements.

SECTION 3 LES COMPENSATIONS ET LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE

Si les modifications apportées aux règles relatives à l'assujettissement de certains biens à la taxe foncière sont sérieuses comme en témoignent les exemples susmentionnés, il demeure que des changements tout aussi radicaux se retrouvent au chapitre des compensations à verser en-lieu des taxes foncières de même qu'à l'égard de la participation gouvernementale.

La *Loi sur l'évaluation foncière* permettait déjà aux corporations municipales d'assujettir les propriétaires de la plupart des

immeubles exemptés des taxes foncières en vertu de l'article 18 de la *Loi*, au paiement d'une compensation pour les services municipaux dont ils bénéficiaient⁸⁷. Les propriétaires de fermes ou de boisés de même que de roulottes non devenues immeubles pouvaient également être assujettis à une compensation⁸⁸.

Avant de procéder à l'étude des modifications les plus significatives qui ont été faites aux divers régimes de compensation qui existaient déjà en vertu de l'ancienne législation de même qu'à l'examen du nouveau régime mis sur pied concernant les fermes et les boisés, il faut préciser que seul le régime applicable à certaines entreprises du gouvernement du Québec a été aboli. Comme il a été dit précédemment, les propriétaires de ces immeubles seront désormais assujettis au paiement de la taxe foncière et non d'une compensation. Parmi les principaux régimes de compensation qui n'ont subi à peu près aucun changement figurent, entre autres, ceux applicables aux immeubles appartenant aux différents organismes municipaux⁸⁹, aux roulottes non encore devenues immeubles⁹⁰ de même qu'aux immeubles utilisés pour des fins d'exposition par les sociétés d'agriculture ou d'horticulture⁹¹.

Abstraction faite des régimes d'imposition des réseaux de distribution de gaz aux consommateurs et de télécommunication de même que des immeubles utilisés à des fins de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique dont il sera question plus loin, trois régimes de compensation ont été modifiés suite à l'adoption de la nouvelle loi. Il s'agit de ceux qui s'appliquaient aux immeubles du réseau des affaires sociales, à ceux des institutions d'enseignement collégial et universitaire de même qu'à ceux appartenant à une commission scolaire ou à une corporation sans but lucratif qui détient un permis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*⁹². C'est la nouvelle section sur la participation gouvernementale.

En premier lieu, le gouvernement paiera aux corporations municipales à titre de taxe foncière un montant égal à la totalité des taxes foncières qui seraient exigibles à l'égard de ses immeubles si

87. Voir les articles 1q) et 18 alinéa 2 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

88. Voir les articles 21 alinéa 3 et 107 alinéa 4 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

89. Voir les articles 204, 4° et 5°, 205, 206, 520 et 589 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

90. Article 231 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

91. Voir les articles 204, 11°, 205, 206 et 208 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

92. *Loi sur l'enseignement privé*, L.R.Q. 1977, c. E-9.

ceux-ci n'étaient pas exemptés de toute taxe foncière (art. 254 al. 1 et 255 al. 1). Les immeubles visés sont ceux qui appartiennent à la Couronne du chef du Québec à l'exclusion de ceux qui sont administrés ou gérés par une société qui est mandataire du gouvernement (art. 204, 1^o) et de ceux qui ont été soustraits au régime de compensation par règlement⁹³. La compensation gouvernementale devra être versée à la corporation municipale avant le 31 décembre de l'année à l'égard de laquelle la somme est censée être versée⁹⁴.

Deuxièmement, le gouvernement versera une compensation tenant lieu des taxes foncières pour les immeubles visés aux paragraphes 1^o.2, 14^o et 15^o de l'article 204 de même qu'à l'égard d'un immeuble visé au paragraphe 17^o de l'article 204 lorsqu'utilisé par une personne visée au paragraphe 14^o ou 15^o de cet article (art. 254 et 255 al. 2). Ces immeubles comprennent notamment ceux appartenant à la Corporation d'hébergement du Québec, à un établissement public au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁹⁵ y compris les centres d'accueil, de même que ceux appartenant au titulaire des permis de service de garde en garderie ou en jardin d'enfants en vertu de la *Loi sur les services de garde de l'enfance*⁹⁶. La compensation payée sera égale au produit obtenu par la multiplication de la valeur inscrite au rôle de cet immeuble par un taux égal à 80% du taux global de taxation de la corporation municipale. Le taux global de taxation est égal au quotient obtenu en divisant le montant total des revenus provenant des taxes ou compensations imposées pour un exercice financier (à l'exclusion des revenus provenant de la taxe d'affaire et des compensations prévues par les articles 205 et 231 de la *Loi*) par le montant total de l'évaluation foncière imposable de la corporation municipale pour le même exercice financier⁹⁷. La somme requise est versée à la corporation municipale pour et à l'acquit du propriétaire suivant les modalités prescrites par règlement⁹⁸. En vertu du troisième paragraphe de l'article 255 de la *Loi*, le gouvernement verse une somme

93. Article 3 du *Règlement concernant la participation gouvernementale au financement des corporations municipales*, (1980) 112 *Gazette Officielle du Québec* 1697 (No 16, 2/4/80).

94. Article 5 du *Règlement* précité.

95. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q. 1977, c. S-5.

96. *Loi sur les services de garde de l'enfance*, L.Q. 1979, c. 85.

97. Article 4 du *Règlement concernant la participation gouvernementale au financement des corporations municipales*, *supra*, note 93.

98. Art. 257 de la *Loi sur la fiscalité municipale* de même que l'article 5 du *Règlement* précité.

équivalente à l'égard des établissements universitaires visés au paragraphe 13° de l'article 204, des cégeps de même qu'à l'égard des immeubles visés au paragraphe 17° de l'article 204 utilisés par une université ou un collège.

La comparaison de ces nouvelles règles avec les dispositions qui étaient en vigueur antérieurement, fait voir l'importance des changements quant à l'imposition des immeubles mentionnés au paragraphe qui précède: en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les corporations municipales pouvaient prélever une compensation qui ne pouvait excéder \$0.50 par cent dollars d'évaluation et dont le taux ne pouvait être supérieur à celui de la taxe foncière (art. 18 al. 2 de la Loi). Les corporations municipales pouvaient, en outre, prélever d'un centre hospitalier une taxe annuelle de \$45.00 par lit (ou \$25.00 par lit dans le cas d'un centre d'accueil)⁹⁹ et des universités et cégeps, une taxe annuelle de \$35.00 par étudiant inscrit à plein temps¹⁰⁰.

Troisièmement, le gouvernement assumera le paiement d'une compensation tenant lieu de taxe foncière quant aux immeubles appartenant à une commission scolaire utilisés par une personne visée aux paragraphes 1°, 13° ou 14° de l'article 204 de la *Loi* de même qu'à l'égard d'un immeuble visé aux paragraphes 15° ou 16° de l'article 204 utilisé aux fins d'enseignement élémentaire ou secondaire, ainsi qu'à l'égard d'un immeuble visé au paragraphe 17° de cet article utilisé aux mêmes fins par une personne visée au paragraphe 15° de l'article 204 ou par une commission scolaire ou une institution d'enseignement privé reconnue d'intérêt public ou reconnue pour fins de subvention en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*¹⁰¹. La somme versée sera égale au produit obtenu par la multiplication de la valeur inscrite au rôle de l'immeuble concerné par un taux égal à 40% du taux global de taxation de la corporation municipale. Les modalités de paiement sont prescrites par règlement¹⁰².

En plus des changements aux régimes qui existaient déjà en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*, le législateur a adopté de

99. *Loi permettant aux municipalités d'imposer les centres hospitaliers et les centres d'accueil*, L.R.Q. 1977, c. M-41 (abrogée).

100. *Loi permettant aux municipalités d'imposer certaines maisons d'enseignement*, L.R.Q. 1977, c. M-40 (abrogée).

101. *Loi sur l'enseignement privé*, L.R.Q. 1977, c. E-9.

102. Voir, *supra*, note 98.

nouvelles règles applicables aux fermes et aux boisés¹⁰³. Comme nous l'avons vu antérieurement, les propriétaires de ces immeubles jouissent d'un statut fiscal particulier qui consiste notamment en un plafonnement de la valeur imposable de même que du taux d'imposition de ces immeubles. À la différence de l'ancien régime toutefois, la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoit maintenant que le gouvernement paiera aux corporations municipales une compensation visant à réduire le manque à gagner des corporations municipales résultant de l'exemption partielle de ces immeubles. Le montant est égal à une partie de la différence entre le montant des taxes foncières municipales qui seraient exigibles si l'on faisait abstraction de l'exemption partielle et le montant des taxes effectivement imposées sur ces immeubles. Pour les fins de ce calcul, il ne doit pas être tenu compte des taxes foncières spéciales imposées sur une partie seulement du territoire de la municipalité sauf celles prélevées pour payer le coût des travaux de drainage (art. 259).

SECTION 4

L'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS OEUVRANT DANS LES DOMAINES DE LA DISTRIBUTION DU GAZ, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE PRODUCTION, TRANSMISSION ET DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

En vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les entreprises oeuvrant dans les domaines de la distribution de gaz aux consommateurs, de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, de même que celles qui sont propriétaires d'un réseau de télécommunications autre qu'un réseau de télévision ou de radiodiffusion, étaient déjà régies par des dispositions particulières quant à leur assujettissement à l'impôt foncier. Cela tient, entre autres, au fait que certains immeubles de ces entreprises sont extrêmement difficiles à évaluer.

Sous l'ancienne loi, les immeubles faisant partie d'un réseau de transport ou de distribution de gaz d'une entreprise faisant la distribution aux consommateurs du Québec n'étaient pas portés au rôle à l'exception de ceux expressément énumérés à l'article 12 de la *Loi sur l'évaluation foncière* (art. 13 par. f). De même, les voûtes souterraines, les puits d'accès et les installations d'entreposage de

103. Article 259 de la *Loi sur la fiscalité municipale* et les articles 6 et 7 du *Règlement concernant la participation gouvernementale au financement des corporations municipales*, supra, note 93.

ces entreprises n'étaient pas portés au rôle sous réserve de l'article 12 de la *Loi* (art. 13 par. g). En vertu de l'article 16 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, les immeubles destinés ou utilisés à des fins de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique sauf les terrains et bâtiments autres que les centrales et les barrages, n'étaient pas, en principe, portés au rôle. Enfin, les voûtes souterraines, les puits d'accès et les autres immeubles faisant partie d'un réseau de télécommunications autres qu'une station de radiodiffusion ou de télévision n'étaient pas portés au rôle, en principe, sauf ceux expressément énumérés à l'article 12 de la *Loi* (art. 13 par. h). Les immeubles susmentionnés qui étaient exceptionnellement portés au rôle étaient sujets à l'impôt foncier conformément aux règles générales. Quant aux immeubles des réseaux de télécommunications qui n'étaient pas portés au rôle, leurs propriétaires étaient assujettis jusqu'en 1979 au paiement d'une compensation basée sur les revenus nets d'exploitation pour l'exercice terminé au cours de l'année civile précédant l'année au cours de laquelle la compensation devait être payée (art. 100 par. 2). À compter de 1979, la compensation était calculée fonction des revenus bruts d'exploitation¹⁰⁴. Avant la réforme, les propriétaires des immeubles des réseaux de distribution de gaz aux consommateurs devaient payer une compensation basée sur leur revenu net d'exploitation pour l'exercice financier terminé au cours de l'année civile précédente (art. 100 par. 1). Enfin, les propriétaires d'immeubles non portés au rôle et destinés ou utilisés à des fins de production d'énergie électrique étaient assujettis au paiement des compensations prévues aux articles 99 et 101 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Les nouvelles règles contenues dans la *Loi sur la fiscalité municipale* modifient les règles d'assujettissement à l'impôt foncier des immeubles de ces sociétés de même que celles qui prescrivent les compensations à payer à l'égard des immeubles non sujets à cet impôt.

Premièrement, tous les immeubles appartenant à ces sociétés doivent dorénavant être, en principe, portés au rôle et sont, comme tels, imposables selon les règles générales des articles 31 et 203 de la *Loi*. Exceptionnellement, certains immeubles de ces sociétés ne sont pas portés au rôle. Ce sont ceux décrits aux articles 66 à 68 de la *Loi*. Antérieurement, les immeubles de ces sociétés étaient, en principe, non portés au rôle en vertu des articles 12, 13 et 16 de la *Loi sur*

104. Article 100 par. 2 de la *Loi sur l'évaluation foncière* tel que modifié par l'article 10 de la *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1978, c. 59.

l'évaluation foncière. Évidemment, la formulation des nouvelles règles est beaucoup plus en accord avec le principe de l'intégrité de l'assiette de l'impôt foncier.

Quels sont les biens non portés au rôle? Le premier alinéa de l'article 66 de la *Loi* énonce que les constructions qui font partie d'un réseau de distribution de gaz aux consommateurs du Québec ne doivent pas être inscrites au rôle. En premier lieu, il faut remarquer que la règle exclut les terrains constituant l'assiette d'un tel réseau ou d'un de ses éléments, lesquels seront inscrits au rôle mais exempts de toute taxe foncière en vertu du septième paragraphe de l'article 204 de la *Loi*. Deuxièmement, sont également portées au rôle les constructions qui font partie du réseau et qui sont utilisées ou destinées à l'être "pour loger ou abriter des personnes, des animaux ou des choses"¹⁰⁵. Les terrains servant d'assiette aux constructions portées au rôle seront non seulement portés au rôle mais aussi sujets à l'impôt foncier (art. 204, 7°). Enfin, il faut noter que les conduits et leurs accessoires, les voûtes souterraines, les puits d'accès et les installations d'entreposage de gaz ne doivent pas être portés au rôle (art. 66 al. 3). Quant aux constructions qui font partie d'un réseau de télécommunications autre qu'un réseau de télévision ou de radiodiffusion de même que celles d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, elles sont respectivement définies par les articles 67 et 68 de la *Loi*.

Les règles relatives aux compensations à payer par ces sociétés à l'égard des immeubles leur appartenant qui ne sont pas sujets à l'impôt foncier, se retrouvent aux articles 221 à 230 de la *Loi*. En vertu de ces dispositions, les propriétaires de réseaux de distribution de gaz, de télécommunications ou d'énergie électrique dont certains immeubles ne sont pas sujets à l'impôt foncier en raison des dispositions des articles 66 à 68 de même que du septième paragraphe de l'article 204 de la *Loi*, paient à titre de taxe foncière municipale une compensation basée sur leurs revenus bruts imposables (art. 228) pour l'exercice financier terminé pendant l'année civile précédant l'année au cours de laquelle la compensation est payable (art. 221). Le montant à payer sera égal à 3% du revenu brut imposable dans le cas d'un réseau de distribution de gaz aux consommateurs du Québec (art. 221 (1) de la *Loi*). La compensation sera la même pour

105. Article 66 al. 2 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. C'est là la définition habituelle de "bâtiment", voir l'ancien paragraphe u) de l'article 1 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, *Hilton Place Québec Ltée c. Ville de Québec*, (1979) C.P. 308 et *La Corporation municipale de la Cité de St-Romuald d'Etchemin c. Golden Eagle Canada Ltd.*, (1980) C.A. 74.

les propriétaires de réseaux de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique sauf le cas où le réseau est exploité par une personne, autre qu'Hydro-Québec et ses filiales, qui exploite ou a exploité un réseau de production d'énergie électrique et qui consomme elle-même toute l'énergie qu'elle produit ou une partie de celle-ci (art. 222). Les propriétaires d'un réseau de câblo-distribution devront payer une compensation égale à 2% de leurs revenus bruts imposables jusqu'à concurrence de \$5,000,000. de dollars et 3% pour l'excédent (art. 221). Enfin, dans tous les autres cas, la compensation payable sera égale à 3% du revenu brut imposable jusqu'à concurrence de \$5,000,000. de dollars et de 5% pour l'excédent (art. 221).

Les compensations payées par ces sociétés sont perçues par le Ministre du revenu et subséquemment redistribuées aux corporations municipales conformément aux dispositions de la réglementation pertinente¹⁰⁶.

Le régime de transition est prévu aux articles 494, 544, 557, 561, 582 et 590 de la *Loi*.

SECTION 5

ABOLITION DE LA TAXE DE LOCATAIRE

Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* autorisaient les corporations municipales à percevoir une taxe à l'égard des locataires¹⁰⁷. À première vue, il peut paraître étrange de mentionner l'abolition de cette taxe¹⁰⁸ au présent chapitre puisqu'il s'agit d'une taxe personnelle sans relation avec l'impôt foncier au plan juridique. Si la relation entre les deux taxes est douteuse en droit, tel ne semble pas être le cas au point de vue économique. Comme le soulignaient avec justesse les auteurs du *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité*¹⁰⁹:

“Il est très difficile, sinon impossible, de déterminer avec précision l'incidence d'un impôt à cause du problème de rejet de l'impôt sur

106. Articles 1 et 5 du *Règlement concernant la répartition entre les corporations municipales des revenus provenant de l'application de l'article 221 de la Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, (1980) 112 *Gazette Officielle du Québec* 1693 (No 16, 2/4/80) et l'article 226 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

107. Articles 699 C.M. et 489 L.C.V.

108. Articles 292 et 309 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

109. *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, 1965, p. 29.

autrui. Celui qui remet au gouvernement le produit d'une taxe n'est pas nécessairement celui qui en supporte le fardeau. Il arrive que des contribuables cherchent à en faire porter le poids par d'autres, à la faveur des circonstances économiques particulières comme les conditions de la demande, la conjoncture économique, la pénurie ou l'abondance des agents de production".

L'impôt foncier est fréquemment cité en exemple pour démontrer que celui qui est imposé n'est pas nécessairement celui qui en supporte le coût: le propriétaire imposé peut faire supporter le coût de l'impôt foncier au locataire par le biais de son loyer¹¹⁰. Dans ce contexte, l'imposition en sus d'une taxe de locataire constitue une double taxation¹¹¹. D'où l'abolition de cette taxe par la *Loi sur la fiscalité municipale*.

CHAPITRE 2

LA TAXE D'AFFAIRES

En plus de l'impôt foncier, la *Loi sur la fiscalité municipale* a modifié de façon substantielle la taxe d'affaires ainsi que les autres taxes analogues que les municipalités pouvaient prélever sous l'ancien régime.

SECTION 1

LE DROIT ANTÉRIEUR¹¹²

Paragraphe 1 – Les différents régimes d'imposition

A) Les lois générales

Auparavant, les corporations municipales pouvaient, en vertu des lois générales qui les régissaient, taxer les commerçants et les industriels de trois façons différentes.

110. THE ONTARIO COMMITTEE ON TAXATION, *Report: The Local Revenue System*, Vol. 2, Toronto, Queen's Printer, 1967, p. 5.

111. SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES, *La revalorisation du pouvoir municipal, Réforme fiscale*, Vol. 2, Québec, 1978, p. 22.

112. Là-dessus, voir Jacques L'HEUREUX, "Évaluation et taxation" dans BARREAU DU QUÉBEC, *Droit public et administratif*, Cours de formation professionnelle, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1980, pp. 33 et ss.

La taxe mobilière

Elles pouvaient tout d'abord imposer une taxe mobilière sur "tout fonds de marchandises ou tous effets de commerce tenus par des marchands ou des commerçants et exposés en vente dans des magasins ou gardés dans des voûtes, entrepôts, ou hangars; sur tout clos ou dépôt de bois brut, scié ou manufacturé, et sur tout clos ou dépôt de charbon ou de tous autres articles de commerce gardés pour la vente"¹¹³. Cette taxe sur la valeur moyenne estimée desdits fonds de marchandises ou autres effets de commerce ne devait pas excéder 1% dans les cas des municipalités soumises à la *Loi sur les cités et villes* et 0,1% pour celles relevant du *Code municipal* (articles 489, 1 L.C.V. et 698 C.M.). Il est à noter, à cet égard, que les corporations municipales ne pouvaient faire de discrimination en imposant, par exemple, que certains types de commerce¹¹⁴.

Les droits, taxes ou permis

En plus des pouvoirs qui leur étaient accordés par les dispositions précitées, les municipalités pouvaient également imposer certaines taxes personnelles aux commerçants, aux industriels ainsi qu'à d'autres personnes exerçant des fonctions plus ou moins similaires. Les gouvernements locaux avaient alors le loisir de procéder suivant l'une ou l'autre des façons suivantes. Ils pouvaient, tout d'abord, imposer "certains droits annuels ou taxes sur tous commerces, manufactures, établissements financiers ou commerciaux, occupations, arts, professions, métiers ou moyens de profit et d'existence exercés ou exploités par une ou des personnes, sociétés ou corporations" dans le territoire (articles 490 L.C.V. et 700 C.M.). Ces droits ou taxes étaient alors limités à \$300 par année. Cependant, en vertu de la *Loi sur les cités et villes* (article 490, 2e alinéa), la taxe était payable "pour chaque établissement de commerce et chaque genre d'affaires ou d'occupations" lorsqu'ils étaient tenus ou exploités par la même personne, société ou compagnie, dans deux ou plusieurs bâtiments ou places d'affaires distincts et séparés. De plus, la loi permettait aux municipalités d'adopter des mesures discriminatoires, sur la base de la résidence¹¹⁵. En effet, en vertu des articles 490 L.C.V. et 700 C.M., il était possible d'imposer des taxes ou droits différents aux personnes qui ne résidaient pas depuis douze mois dans la municipalité mais ces droits ne devaient pas excéder

113. L.R.Q. 1977, c. C-19, arts 489,1 et 698 C.M.

114. *Cité de Sillery c. Canadian Petrofina*, (1968) B.R. 854; (1970) R.C.S. 533.

115. L'article 701 du *Code municipal* prévoyait de plus que le montant fixé pouvait être différent pour chaque type de commerce.

par plus de 50% ceux par ailleurs imposés aux commerçants ou aux marchands résidents.

Ensuite, et c'était l'alternative qu'elles possédaient, les municipalités pouvaient prélever la taxe prévue aux articles 490 L.C.V. et 700 C.M. des personnes qui y étaient mentionnées par le moyen, cette fois-là, de permis ou de licences (arts 703 C.M. et 492 L.C.V.). Encore là, le législateur permettait aux gouvernements locaux d'adopter des mesures discriminatoires à l'égard des commerçants non résidents. Les articles 493 L.C.V. et 703,a C.M. prévoyaient, en effet, que le conseil pouvait "imposer et prélever une licence ou un permis annuel ne dépassant pas \$300 sur les marchands faisant affaires dans la municipalité et n'y résidant pas ou y résidant depuis moins de trois mois et dont le nom n'est pas inscrit au rôle d'évaluation comme propriétaire d'immeubles, mais occupant temporairement un local et, ce, sans être tenu d'imposer une taxe ou un permis à ceux qui y résident depuis plus de trois mois".

La taxe basée sur la valeur locative

Enfin, et c'était là la troisième façon, les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*, et elles seules, pouvaient, au lieu des droits annuels ou taxes prévues par l'article 490, "imposer et prélever sur toutes les catégories ou classes de commerces ou occupations visées à cet article ou sur certaines d'entre elles une taxe d'affaires dont le taux ne peut excéder 10% de la valeur locative, d'après le rôle d'évaluation, des immeubles ou parties d'immeubles dans lesquels s'exercent ces commerces ou occupations" (article 491 L.C.V.). La loi permettait donc expressément aux corporations municipales de faire de la discrimination entre les différents types de commerces. Par contre, les plafonds prévus n'étaient pas alors les mêmes. Si la taxe n'était imposée que partiellement, le montant exigible d'une même personne ne pouvait excéder \$5,000 pour chaque immeuble ou partie d'immeuble où s'exerçait le commerce ou l'occupation. Si, au contraire, la taxe était imposée généralement à toutes les catégories ou classes de commerces ou d'occupations, le taux maximum et le montant exigible d'une même personne étaient différents¹¹⁶. Cette taxe d'affaires devait tenir lieu des droits ou

116. Selon l'article 491 L.C.V., le taux maximum était obtenu en divisant 25% de l'ensemble des taxes, licences, permis ou compensations imposés durant la dernière année financière par la valeur locative des immeubles mentionnés au premier alinéa. Ce taux ne pouvait jamais excéder 10%; de plus, le montant exigible d'une même personne ne pourrait excéder 10% du montant produit par la multiplication du montant total des valeurs locatives par le taux établi par le Conseil.

taxes visés à l'article 490 L.C.V. et ces derniers ne pouvaient alors, pour les mêmes commerces, être imposés en même temps. En somme, selon la *Loi sur les cités et villes*, les corporations municipales pouvaient toujours imposer une taxe mobilière en vertu de l'article 489,1 L.C.V., mais, pour le reste, si elles désiraient prélever un impôt additionnel des commerçants ou des industriels, elles ne pouvaient choisir que l'une ou l'autre des modalités suivantes, l'imposition soit de droits ou de taxes en vertu de l'article 490 L.C.V., de permis ou de licences en vertu de l'article 492 L.C.V. ou, enfin, d'une taxe d'affaires en vertu de l'article 491 L.C.V.

B) Les lois particulières

C'était là, décrits de façon sommaire, les pouvoirs d'imposition que les municipalités possédaient à l'égard des commerçants et des industriels et, ce, en vertu des lois générales qui leur étaient applicables. Il existait, cependant, quelques lois particulières qui leur permettaient d'imposer d'autres droits ou taxes de cette nature.

Ainsi, en vertu de la *Loi sur les colporteurs*¹¹⁷, les conseils municipaux pouvaient imposer à certains colporteurs une taxe, sous forme de licence, qui ne devait pas dépasser \$100 par année (articles 3 et 4). Les municipalités, cependant, ne pouvaient utiliser les pouvoirs qui leur étaient accordés par cette loi que si, au départ, elles ne s'étaient pas prévaluées des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* ou du *Code municipal* pour imposer des licences ou taxes de commerce (article 9). De plus, en vertu de l'article 102,1 du *Code de la route*¹¹⁸, un conseil municipal avait le pouvoir d'imposer une taxe ou un honoraire de licence sur les propriétaires de véhicules automobiles dont ceux-ci se servaient pour exercer le métier de cocher ou de roulier public ou pour fins de location, pourvu qu'une taxe ou un honoraire de licence semblable soit aussi imposé sur les propriétaires d'autres véhicules en usage dans l'exercice du même métier, dans la même municipalité. Par ailleurs, l'article 5 de la *Loi sur les exemptions de taxes municipales*¹¹⁹ permettait aux municipalités d'imposer plus lourdement les personnes opérant plusieurs établissements similaires dans la localité ou celles qui n'y avaient pas leur principale place d'affaires tout en y possédant, cependant, une ou plusieurs succursales. Enfin la Communauté urbaine de Montréal,

117. *Loi sur les colporteurs*, L.R.Q. 1977, c. C-30. Comme on le verra plus loin, ces dispositions n'ont pas été abrogées par la réforme. Voir *infra*, note 138.

118. *Code de la Route*, L.R.Q. 1977, c. C-24. Cet article n'a pas été abrogé par la réforme.

119. *Loi sur les exemptions de taxes municipales*, L.R.Q. 1977, c. E-20.

de même que la Ville de Montréal, avaient le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les immeubles dont la valeur au rôle d'évaluation excédait \$100,000. Il ne s'agissait pas d'une véritable taxe d'affaires puisqu'elle affectait tous les immeubles. Il n'en reste pas moins que cette taxe grevait dans les faits plus particulièrement les immeubles commerciaux et industriels¹²⁰.

Paragraphe 2 — Les exemptions

En sens contraire, la *Loi sur les exemptions de taxes municipales* prévoyait, à l'article 1, qu'aucune corporation municipale ne pouvait "obliger une personne n'ayant pas de place d'affaires dans la municipalité à payer une taxe ou à se munir d'un permis pour prendre des commandes, vendre et livrer des marchandises si ces opérations ne sont faites qu'avec des marchands, commerçants ou manufacturiers dans le cours ordinaire de leurs affaires"¹²¹. L'article 2 énonçait, quant à lui, qu'aucune taxe ne pouvait être prélevée sur un agent ou représentant d'une compagnie d'assurance ou d'une société de secours mutuel. Les corporations municipales, en vertu de l'article 3, n'avaient pas, par ailleurs, le droit d'imposer de licence ou de taxe d'affaires à une société de secours mutuel, titulaire d'un permis émanant du surintendant des Assurances ou à une association charitable. Elles ne pouvaient non plus (celles de 5000 habitants ou plus) prélever de taxe, de droit ou de cotisation d'une personne travaillant à un ouvrage quelconque dans les limites de son territoire, à raison de seul fait que cette personne ne résidait pas ou n'était pas domiciliée dans ce territoire. Enfin, les institutions suivantes, parce qu'elles étaient réputées, en vertu de la loi, ne pas constituer l'exploitation d'un commerce ou d'un moyen de profit, étaient soustraites à toute forme de taxe d'affaires¹²², soit les caisses d'épargne et de crédit¹²³, les associations coopératives¹²⁴, les syndicats coopératifs¹²⁵, les coopératives agricoles (en ce qui concerne les activités avec leurs membres)¹²⁶, ainsi que les horti-

120. L.Q. 1969, c. 84 et amendements, arts 248a et ss; S.Q. 1959-60, ch. 102 et amendements, art. 776.

121. L'article 702 C.M. était d'ailleurs sensiblement au même effet.

122. On verra plus loin que le droit antérieur, sur ce point n'a pas été modifié par la réforme.

123. L.R.Q. 1977, c. C-4, art. 77 al. 3.

124. L.R.Q. 1977, c. A-24, art. 80.

125. L.R.Q. 1977, c. S-38, art. 6 al. 3.

126. L.R.Q. 1977, c. S-24, art. 4 al. 2.

culteurs, les agriculteurs, les cultivateurs et les apiculteurs qui vendent les produits de leurs fermes et ce, en vertu de l'article 700 C.M.

Notons, avant de terminer sur ce point, que les différentes municipalités avaient tiré, en 1976, \$130,5 millions de la taxe d'affaires ainsi que des permis ou licences. Ces revenus représentaient alors 6,3% des ressources totales des municipalités¹²⁷.

SECTION 2 LA RÉFORME

La proposition initiale présentée par le gouvernement à la conférence de juin 1978 comportait une modification radicale du droit antérieur. Les municipalités perdaient la taxe d'affaires locale imposée sur la base de la valeur locative ou autrement et, ce, au bénéfice du gouvernement. Ce dernier se voyait en effet attribuer un tout nouveau champ de taxation. Il aurait désormais la possibilité d'imposer une taxe foncière sur la valeur excédant \$100,000 des propriétés industrielles et commerciales¹²⁸. Cette proposition devait être critiquée de façon très vigoureuse par les représentants du monde municipal¹²⁹ et le gouvernement, suite aux suggestions présentées par le Comité conjoint dans son premier rapport¹³⁰, décida alors de l'abandonner complètement. Il présenta sur la question, en mars 1979¹³¹, un nouveau projet qui devait, pour l'essentiel, être repris par la *Loi sur la fiscalité municipale*. Il nous reste maintenant à analyser les principales caractéristiques de cette réforme, ses différents éléments ainsi que le régime de transition qu'elle prévoit.

Paragraphe 1 — Les principales caractéristiques

Parmi les différentes formes de taxation qui pouvaient auparavant être imposées aux industriels et aux commerçants, la *Loi sur la fiscalité municipale* n'en retient qu'une seule qu'elle rend, par

127. À elle seule, la taxe d'affaires avait rapporté \$117 millions en 1976 (13.1 millions pour les licences et permis). Elle avait, par ailleurs, augmenté de 72% de 1973 à 1976. *Op. cit. supra*, note 6, 8, et 10.

128. *Op. cit. supra*, note 7, 21, 30.

129. *Op. cit. supra*, note 3, 22, 27, 67.

130. *Op. cit. supra*, note 8, 32, 43.

131. *Op. cit. supra*, note 9, 20.

ailleurs, accessible à toutes les corporations municipales, et ce, quelle que soit la loi qui les régit. En effet, en vertu de l'article 232, une corporation municipale peut maintenant prélever une taxe d'affaires sur toute personne exerçant, dans son territoire, une activité économique ou administrative, sauf un emploi ou une charge et, ce, en fonction de la valeur locative de la place d'affaires où s'exerce cette activité. Dorénavant, c'est la seule taxe supplémentaire (en plus de la taxe foncière) qui peut être imposée aux commerçants et aux industriels pour financer les services municipaux qui ne font pas l'objet d'une tarification¹³². On a d'ailleurs fait appel au principe de l'équité pour justifier cette forme de taxation. Les établissements industriels et commerciaux occasionneraient, en effet, une augmentation en volume et en qualité des services municipaux¹³³ et il serait alors tout à fait normal et juste que les principaux bénéficiaires défraient ces services additionnels¹³⁴. Il est à noter, par contre, que cette taxe personnelle est facultative. Cependant, si une corporation municipale décide de l'imposer, elle demeure en vigueur, comme telle, durant les exercices financiers subséquents et, ce, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou abolie (article 232, alinéa 4). De plus, contrairement à l'ancien article 491 L.C.V., la loi ne permet plus maintenant de faire de la discrimination entre les différents types de commerces ou d'industries. En effet, si la corporation municipale décide d'imposer une taxe d'affaires, cette dernière doit affecter toutes les personnes visées par l'article 232 et le taux doit être le même pour tous les contribuables affectés. La nouvelle loi, en utilisant le critère de la valeur locative de la place d'affaires, permet également d'éliminer un des problèmes existant auparavant, soit celui de savoir si une personne faisait affaires ou non dans la municipalité¹³⁵.

132. *Ibid.*

133. *Op. cit. supra*, note 10, 28. Projet de loi no 57 (10 décembre 1979), 4e session, 31e législature, Assemblée nationale du Québec, Journal des débats, Commission parlementaire, Commission permanente des Affaires municipales, no 232, p. B-11105.

134. Pour certains, par contre, rien ne démontrerait que la présence d'entreprises nécessite la fourniture de services additionnels. Pour eux, la taxe d'affaires serait plutôt basée sur la capacité de payer de ces entreprises, ce qui serait contraire aux principes directeurs devant sous-tendre la réforme (au niveau local l'équité devant être fonction du bénéfice reçu et non de la capacité de payer). Jean-Guy LACHANCE, "Peut-on envisager une utilisation plus répandue de la tarification comme mode de financement municipal" dans Dominique ACHOUR, *op. cit. supra*, note 15, p. 84.

135. À titre d'exemples, voir: *Ville d'Arthabaska c. The British American Oil Co.*, (1969) R.L. 333; *Ville de Trois-Rivières c. Juneau Service Inc.*, (1976) R.L. 124, etc...

La taxe d'affaires basée sur la valeur locative remplace donc les autres formes de taxation applicables aux commerçants et aux industriels. Ainsi les articles 292 et 309 abrogent les dispositions (698 C.M. et 489 L.C.V.) qui permettaient auparavant de prélever une taxe mobilière sur les fonds de commerce. Quant aux pouvoirs que possédaient les municipalités d'imposer des droits, taxes ou permis (arts 700 à 703A C.M. et 490, 492, 493 L.C.V.), ils sont abrogés par les articles 293, 310, 312 et 313 de la nouvelle loi. Suite à l'élimination des droits et des permis comme formes de taxation, la *Loi sur les exemptions de taxes municipales* n'avait plus sa raison d'être¹³⁶ et l'article 331 l'a abrogée¹³⁷. En raison de ces différentes modifications, les corporations municipales ne pourront plus maintenant utiliser les permis ou les licences comme sources de revenus, mais elles conservent cependant la possibilité de s'en servir comme instruments de contrôle en autant, il va sans dire, qu'il s'agisse d'activités relevant de leur domaine de compétence¹³⁸. La loi devait également abroger les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (article 491) concernant la taxe d'affaires basée sur la valeur locative pour lui substituer un tout nouveau régime (article 311). Ce dernier, par ailleurs, devenait désormais accessible, ce qui n'était pas le cas auparavant, aux corporations municipales régies par le *Code municipal*. La loi enfin abroge toutes les surtaxes existantes sur l'île

136. L'abrogation était d'ailleurs conforme au principe de l'équité.

137. La taxe spéciale sur les succursales (art. 5) et les différentes exemptions prévues par cette loi se trouvaient alors à disparaître. Les personnes qui bénéficiaient de ces dispositions peuvent maintenant être affectées par la nouvelle taxe d'affaires en autant, il va sans dire, qu'elles soient visées par l'article 232 et qu'elles occupent une place d'affaires dans la municipalité et qu'elles soient inscrites sur le rôle de valeur locative.

138. *Op. cit. supra*, note 11, 31. Le projet de loi, présenté en première lecture, prévoyait à l'article 237 que le tarif de ces permis ou licences, instruments de contrôle, devait être fonction des coûts inhérents à l'émission de ces permis ou licences, ainsi que du contrôle effectif qui était assuré pour vérifier s'ils étaient respectés ou non. Cette disposition devait être abandonnée par la suite parce qu'il était difficile de calculer de façon précise les coûts effectifs du contrôle. Cependant, le droit antérieur n'en était pas pour autant modifié, puisque la jurisprudence prévoyait déjà que les permis — instruments de contrôle — ne pouvaient être utilisés de façon détournée, comme source de financement pour les municipalités (d'ailleurs dans certains cas, le taux est déterminé en vertu de la loi elle-même. Voir *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51, art. 241,5 modifié par L.Q. 1980, c. 84, art. 11). Pour la jurisprudence, voir *Cité de Montréal c. Murray Hill Limousine Service Ltd.*, (1966) R.L. 53, etc... Enfin, il est à noter que les permis ou les licences pourront encore être utilisés, à titre exceptionnel, comme source de financement puisque la *Loi sur la fiscalité municipale* n'a pas abrogé la *Loi sur les colporteurs* (arts 3 et 4) ni l'art. 102,1 du *Code de la route*.

de Montréal, tant la surtaxe scolaire (article 378)¹³⁹, que celles imposées par la Communauté urbaine (article 418) et la Ville de Montréal (article 468)¹⁴⁰. Il est à noter, en terminant, que le nouveau régime est censé procurer à l'ensemble des municipalités des revenus additionnels, au chapitre de la taxe d'affaires basée sur la valeur locative, de \$132 millions¹⁴¹.

Paragraphe 2 — Les différents éléments

A) L'assiette

La nouvelle taxe d'affaires est établie en fonction de la valeur locative telle que portée au rôle de la valeur locative¹⁴² de la place d'affaires occupée à l'une des fins visées au premier alinéa de l'article 232¹⁴³. La valeur locative, quant à elle, est définie par l'article 190: "La valeur locative d'une place d'affaires ou d'un local est établie sur la base du loyer annuel brut qui proviendrait de sa location en vertu d'un bail renouvelable d'année en année, selon les conditions du marché, en incluant les taxes foncières et les frais d'exploitation de l'unité d'évaluation ou, selon le cas, de la partie de cette unité que représente la place d'affaires ou le local, mais sans tenir compte du prix ou de la valeur des services autres que ceux relatifs à l'immeuble".

Notons, à cet égard, que le législateur a hésité quelque peu avant de retenir finalement le critère du loyer annuel brut. En effet, dans le projet de loi présenté en première lecture, l'article 184 du projet de loi

139. Ainsi que la disposition permettant d'imposer des taux de taxation différents pour les premiers 100,000 \$ de valeur des immeubles selon qu'ils appartiennent à des corporations ou à des particuliers, articles 373 et 374.

140. Voir le texte de la conférence de Me Jean-Pierre LORTIE, "La réforme de la fiscalité municipale: l'évaluation foncière", (1981) 12 R.D.U.S. 117, 121 et 122.

141. Sur la base des données pour 1979, la taxe d'affaires sur la valeur locative était censée rapporter \$147 millions alors qu'on prévoyait des revenus de \$279 millions selon le nouveau régime. Par contre, si l'on tenait compte de l'abolition des deux surtaxes municipales (Montréal et la C.U.M.), les revenus additionnels pour l'ensemble des municipalités ne s'élevaient plus qu'à \$56 millions. *Op. cit. supra*, notes 11, 32.

142. De façon générale, sur le rôle de la valeur locative, voir les articles 185 à 194 ainsi que le texte de Me Jean-Pierre LORTIE, *loc. cit. supra*, note 140, 134 et 135.

143. Rappelons que l'article 188 précise, entre autres choses, que doit être inscrit au rôle de la valeur locative chaque place d'affaires située dans le territoire de la corporation municipale: 1) qui fait partie d'une unité d'évaluation devant être portée au rôle d'évaluation foncier et 2) où est exercée une activité distincte visée au premier alinéa de l'article 232.

prévoyait que la valeur locative devait s'établir en fonction du loyer annuel net¹⁴⁴. L'U.M.Q. n'était pas en désaccord¹⁴⁵ avec le critère du loyer annuel net bien qu'il s'agissait, pour les municipalités, d'un tout nouveau concept. L'U.M.Q. aurait toutefois préféré que la taxe d'affaires soit plutôt imposée sur la valeur foncière et prélevée directement du propriétaire et non de l'occupant¹⁴⁶. Le gouvernement devait, quant à lui, refuser la solution avancée par l'U.M.Q.¹⁴⁷. Finalement, comme le critère du loyer annuel net était peu connu du monde municipal et qu'il posait certains problèmes au niveau administratif¹⁴⁸, le législateur décida alors de revenir au concept du loyer annuel brut tout en fournissant, par ailleurs, une définition beaucoup plus précise¹⁴⁹.

Avec ce dernier critère, l'assiette s'en trouve donc élargie, du moins par rapport au projet initial déposé en première lecture. Ainsi, les taxes foncières sont incluses dans la valeur locative et l'occupant

144. Soit, selon le deuxième alinéa de cet article, le partie du loyer annuel brut qui est censée rester au locateur après déduction d'un montant raisonnable destiné à payer les frais d'exploitation de l'immeuble visé, sur une base annuelle, y compris les taxes foncières générales.

145. UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Commentaires préliminaires sur le projet de loi 57 (Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives)*, 4 décembre 1979, 14.

146. Selon eux, le critère de la valeur foncière n'était pas tellement différent de celui du loyer annuel net, puisqu'il existait une corrélation étroite entre ces deux concepts. Leur formule, par contre, présentait, selon eux, des avantages certains (par exemple, au niveau de la perception, en éliminant le problème de la répartition entre les différents occupants) tout en étant, par ailleurs, davantage conforme avec les principes directeurs à la base de la réforme. Cf. *Projet de loi no 57, Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives* (11 décembre 1979), 4e session, 31e législature, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission parlementaire, Commission permanente des Affaires municipales, no 232, pp. B-11105 et B-11106.

147. Par exemple, selon le ministre des Affaires municipales, la solution de l'Union des municipalités du Québec posait des problèmes lorsque l'on était en présence d'un immeuble à vocation mixte (commerciale et résidentielle). De plus, elle lui semblait contraire aux principes puisque c'était l'occupant, en raison de son activité particulière, et non le propriétaire, qui était responsable de la fourniture de services municipaux additionnels. L'Union des municipalités, quant à elle, devait différer d'opinion sur ce point. Cf. *op. cit. supra*, note 146, pp. B-11112 et B-11113.

148. Cf. *Projet de loi no 57, Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, 4e session, 31e législature, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission parlementaire, Commission permanente des Affaires municipales, 21 décembre 1979, no 258, pp. B-12353 et ss.

149. À cet égard, l'article 30 de la *Loi sur l'évaluation foncière* prévoyait simplement ce qui suit: "La valeur locative d'un immeuble s'établit sur la base du revenu annuel qui proviendrait de sa location aux conditions du marché".

visé à l'article 232 doit alors payer la taxe d'affaires sur ce dernier montant¹⁵⁰. Par contre, l'article 190 précise que le coût des services qui ne sont pas relatifs à l'immeuble ne font pas partie de la valeur locative¹⁵¹. Notons, de plus, que dans la détermination de la valeur locative, on doit rechercher, comme c'était le cas auparavant, la valeur objective de la place d'affaires et non sa valeur subjective et, à cet égard, le loyer effectivement payé n'est pas toujours déterminant.

Pour certains, le choix de la valeur locative comme base d'imposition pour la taxe d'affaires n'est pas à l'abri de toute critique. En effet, ce critère leur paraît peu équitable, et ce, pour plusieurs raisons¹⁵². De plus, suite à l'abolition des différentes surtaxes (C.U.M. et Ville de Montréal) et à leur remplacement par cette nouvelle forme d'imposition, ces derniers appréhendent un transfert, peut-être inéquitable, du fardeau fiscal des propriétaires d'immeubles vers les occupants¹⁵³.

B) Les personnes assujetties

Le principe

La taxe d'affaires peut être imposée et prélevée sur toute personne inscrite au rôle de la valeur locative qui exerce une activité économique ou administrative en matières de finance, de commerce, d'industrie ou de service, 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 (arts 232 et 192). L'article 232 élargit donc le champ d'application de la taxe d'affaires. En effet, selon les anciens textes (les arts 700 et 703 C.M. ainsi que 490, 491 et 492 L.C.V.), la taxe d'affaires, qu'elle soit imposée sous forme de droits, de permis ou basée sur la valeur locative, ne pouvait être prélevée que des personnes exerçant une activité qui constituait un moyen de profit et

150. Jean-Marie PAQUET, *op. cit. supra*, note 67, 21-26.

151. *Ibid.* Il s'agit de services fournis à l'occupant et non à l'immeuble comme tel, par exemple, le service de réceptionnistes fourni par le propriétaire de l'immeuble à certains occupants.

152. Tout d'abord, la valeur locative peut varier selon les catégories de locataires, le niveau de risque qu'ils représentent et alors, cela n'a rien à voir avec les services que la municipalité peut leur fournir. De plus, alors que la taxe est uniforme, le niveau des services peut varier d'un quartier à l'autre. Enfin, il semble discriminatoire d'exiger la taxe d'affaires des hôtels ou motels, alors qu'elle ne frappe pas les conciergeries. Cf. Jean-Guy LACHANCE, *op. cit. supra*, note 134, 84 et 85.

153. François VAILLANCOURT, *loc. cit. supra*, note 5, 285; *op. cit. supra*, note 133, p. B-11106.

d'existence. C'était là, selon nous, le critère principal sur lequel on devait se fonder pour savoir si une personne pouvait ou non être assujettie à la taxe d'affaires. Or l'article 232 est maintenant formulé de façon différente et le fait d'exercer ou non une activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence ne nous semble plus, en soi, déterminant pour juger de l'application de cet article. Une personne, en effet, peut être assujettie à la taxe d'affaires, même lorsqu'elle exerce simplement une activité administrative, en matière de services par exemple¹⁵⁴.

La taxe d'affaires est prélevée de l'occupant¹⁵⁵ de la place d'affaires et, ce, pour chacune des places qu'il occupe (article 232 alinéa 2). Pour faciliter l'administration de cette forme d'imposition, l'article 243 prévoit que l'occupant doit aviser par écrit la corporation municipale lorsqu'il commence ou cesse d'occuper une place d'affaires¹⁵⁶. De plus, les articles 239 à 242, ainsi que l'article 244, traitent de la divisibilité de la taxe d'affaires. L'article 244 prévoit tout d'abord, lorsque le début ou la fin de l'occupation d'une place d'affaires survient au cours d'un mois, que l'occupation est censée avoir commencé ou cessé le premier jour du mois suivant. En principe, la personne qui commence à occuper une place d'affaires après le début d'un exercice financier est tenue, selon l'article 242, de payer la taxe d'affaires seulement en proportion de la partie de l'exercice financier (soit du nombre de mois restant à écouler selon l'article 244) non encore écoulee au moment du début de l'occupation¹⁵⁷.

Ce principe connaît par contre deux exceptions. Ainsi, selon l'article 239, si une place d'affaires est successivement occupée, pendant un exercice financier, par plusieurs personnes visées par l'article 232 et si l'une d'elles a payé la taxe d'affaires pour toute la durée de l'exercice financier, l'autre personne est exempte du paiement de cette taxe, si elle peut établir que la personne qui l'a payée lui a cédé sous sa signature le bénéfice de ce paiement et si elle produit le compte acquitté. De plus, la personne qui avait déjà payé la taxe d'affaires et qui, au cours du même exercice financier, cesse d'occuper cette place d'affaires pour en occuper une autre, dans le territoire de la même municipalité, voit alors sa contribution à ce

154. *Op. cit. supra*, note 11, 16.

155. Le mot "occupant" est utilisé ici dans un sens général. Il est donc plus large que la définition qu'on en trouve à l'article 2 de la *Loi*. Il s'agit en fait de l'exploitant.

156. Cette disposition doit être lue en relation avec l'article 193, al. 1, par. 2.

157. La jurisprudence, antérieurement, était arrivée à peu près au même résultat. *Steinberg Limitée c. Cité de Thetford-Mines*, (1977) C.P. 63.

chapitre déterminée de la façon suivante: sous réserve de l'article 239, le deuxième alinéa de l'article 240 prévoit, en effet, qu'elle a droit à ce moment à un remboursement du trop-perçu de la taxe si la valeur locative de sa nouvelle place d'affaires est inférieure à celle de la première et, dans l'hypothèse contraire, qu'elle n'est tenue qu'au paiement d'un supplément de taxe. Le supplément, ou le trop-perçu qui découle de cette différence, est calculé en fonction du nombre de mois (article 244) qui restent à écouler dans l'exercice financier au moment du début de l'occupation de la nouvelle place d'affaires. Enfin la personne qui cesse, dans le cours d'un exercice financier, d'occuper une place d'affaires sans en occuper une autre dans la municipalité, a droit, selon l'article 241, à un remboursement ou à un crédit qui est calculé en fonction du nombre de mois qui restent à écouler dans l'exercice financier au moment où elle cesse d'occuper sa place d'affaires, en autant qu'elle n'ait pas déjà cédé le bénéfice du paiement à son successeur en vertu de l'article 239. En somme, le législateur a voulu, par ces différentes dispositions, éviter, au nom du principe de l'équité, qu'une personne ne soit appelée à verser à ce chapitre une contribution qui ne soit pas justifiée.

Les exceptions

Le principe établi à l'article 232 quant aux personnes assujetties à la taxe d'affaires connaît cependant quelques exceptions dont certaines ne manquent pas d'étonner. La première exception est prévue à l'article 236, alinéa premier¹⁵⁸. Pour qu'elle puisse s'appliquer, il faut absolument que les trois conditions énoncées à cet alinéa soient satisfaites. Ces exigences sont, en effet, cumulatives. Même s'il s'agit d'une activité couverte par l'article 232, aucune taxe d'affaires ne peut être imposée, d'abord si cette activité est exercée dans un immeuble visé à l'article 204¹⁵⁹, ensuite si cet immeuble est occupé par une personne visée à l'article 204¹⁶⁰ et, enfin, si l'activité

158. Cet alinéa vient d'être modifié par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34, art. 40.

159. Cependant, l'exemption n'est pas applicable si l'immeuble de la Couronne provinciale est administré ou géré par une société mandataire de celle-ci (art. 204, par. 1). Soulignons que la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités* (cf. *ibid.*) a ajouté certaines exemptions à l'article 204 et en a modifié certaines autres (arts. 27 et 28).

160. C'est l'article 208 *a contrario*. La formulation de cette dernière disposition a été précisée par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités* (cf. *ibid.*) (article 30) pour tenir compte du statut particulier des immeubles appartenant à la Couronne provinciale et, surtout, à la Couronne fédérale. Rappelons de plus que l'article 204.1 ajouté par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités* (cf. *ibid.*) (art. 28), élargit la

en question est mentionnée à l'article 204 ou si elle fait partie des activités normales de la personne visée à cet article qui l'exerce, dans le cas où cette activité n'est pas mentionnée à cet article¹⁶¹.

Si on analyse cette disposition, on s'aperçoit alors que la Couronne du Chef du Québec est directement assujettie à la taxe d'affaires lorsqu'elle poursuit une activité visée par l'article 232, dans un immeuble ne lui appartenant pas (par exemple, si elle loue un local dans un édifice commercial). L'article 488 prévoit, en effet, que la loi lie la Couronne et ses mandataires¹⁶². Il en va de même — l'exemption ne joue pas — pour les autres personnes mentionnées à l'article 204 (par exemple, les universités, les CEGEPS, les centres d'accueil, etc...) lorsque ces dernières occupent une place d'affaires dans un immeuble à titre de simples locataires¹⁶³. Par contre, la Couronne du Chef du Québec est exemptée de la taxe d'affaires lorsque sa place d'affaires est située dans un immeuble qui lui appartient (en autant, selon l'article 204, paragraphe 1, que ce dernier ne soit pas administré ou géré par une société mandataire). Cependant, dans cette dernière hypothèse, elle est tenue, en vertu des articles 254 et 255, alinéa premier, de verser un "en-lieu" de taxes égal à la totalité de la taxe d'affaires qui serait exigible, n'eût été de l'exemption. L'exemption prévue à l'article 236, paragraphe 1 joue également,

portée des exemptions établies par les articles 204 et 236 et réduit, en conséquence, celle de l'exception créée par l'article 208. Ainsi, l'exemption n'est pas applicable à un immeuble du gouvernement provincial si ce dernier est occupé par une firme privée y détenant une place d'affaires. Il en va autrement par contre, si ce même immeuble est occupé par une autre personne mentionnée à l'article 204, la Régie des installations olympiques ou une université, par exemple, qui y détient une place d'affaires. L'article 204.1 vient maintenant préciser l'état du droit sur la question. Cependant, il était possible auparavant d'en arriver à un même résultat en interprétant largement l'ancien article 208.

161. Cette dernière disposition peut poser parfois certaines difficultés. Ainsi, on peut se demander si les activités se déroulant dans une salle de spectacles ou un centre sportif appartenant à une université font partie des activités normales de cette institution. Il est vrai, par contre, que ce genre d'activités pourraient toujours être couvertes par l'alinéa 10 de l'article 204. Notons que l'article 204.1 vient encore ici, étendre la portée de l'exemption.
162. Quant aux sociétés mandataires, elles sont toujours tenues de payer la taxe d'affaires, qu'elles occupent un immeuble à titre de propriétaire ou autrement, si elles poursuivent une des activités visées à l'article 232.
163. En autant, encore là, que le propriétaire de l'immeuble ne soit pas une des personnes visées à l'article 204 (art. 204.1). La situation est la même pour la Couronne provinciale qui occupe une place d'affaires, à titre de locataire dans un tel immeuble. Dans ce dernier cas, aucune taxe d'affaires ne peut être imposée et la Couronne provinciale n'est tenue à verser aucun "en-lieu" de taxes en vertu des articles 254 et 255.

dans les mêmes circonstances, à l'égard des autres personnes visées à l'article 204¹⁶⁴. Par contre, on peut se demander, dans le cas des personnes mentionnées aux paragraphes 13, 14, 15, 16 et 17 de l'article 204, si le gouvernement doit alors payer des "en-lieux" pour la taxe d'affaires. La réponse était incertaine auparavant (sauf pour le paragraphe 17 puisqu'il n'existait pas) compte tenu alors de l'ambiguïté des articles 254 et 255. Cependant, le législateur, avec la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités* (arts 43 et 44), est venu clarifier la situation (arts 254 et 255). Il est maintenant certain que le gouvernement du Québec n'a à verser des "en-lieux" pour la taxe d'affaires, à titre de compensation pour l'exemption prévue par l'article 236, que dans la mesure où les activités visées par l'article 232 sont exercées dans un immeuble qui lui appartient (art. 204,1). Dans ce dernier cas, il est important de rappeler que l'obligation de verser des "en-lieux" existe, que l'activité soit exercée par le gouvernement lui-même ou par une autre personne mentionnée à l'article 204 (art. 204,1)¹⁶⁵. Par contre, en ce qui concerne les activités exercées dans les immeubles appartenant aux personnes mentionnées aux paragraphes 13, 14, 15, 16 et 17 de l'article 204 et sujettes à l'exception prévue à l'article 236, le gouvernement n'a à verser aucun "en-lieu", y compris dans l'hypothèse où c'est le gouvernement lui-même qui exerce cette activité.

La deuxième exception est prévue au deuxième alinéa de l'article 236: la taxe d'affaires ne peut être imposée à l'égard de l'exploitation d'une ferme.

Quant aux autres exceptions, elles découlent plutôt du silence des différents législateurs. Ainsi, les privilèges accordés antérieurement aux caisses d'épargne et de crédit¹⁶⁶, aux associations coopératives¹⁶⁷, aux syndicats coopératifs¹⁶⁸, ainsi qu'aux coopératives agricoles¹⁶⁹, n'ont pas été abrogés par la nouvelle loi. Ces institu-

164. Si elles occupent un immeuble qui leur appartient et si elles y exercent une activité visée par l'article 232, lorsque cette dernière est de celle mentionnée à l'article 204 ou fait partie de l'activité normale de la personne. Il faut maintenant ajouter la nuance établie par l'article 204.1.

165. Les articles 256 et 262, paragraphe 2, sous-paragraphe b), tels qu'ils se lisent présentement prévoient de plus que le gouvernement peut par règlement énumérer les genres de places d'affaires qui sont comprises ou exclues d'une catégorie visée à l'article 255.

166. L.R.Q. 1977, c. C-4, art. 77, al. 3.

167. L.R.Q. 1977, c. A-34, art. 80.

168. L.R.Q. 1977, c. S-38, art. 6, al. 3.

169. L.R.Q. 1977, c. S-24, art. 4, al. 2.

tions continuent donc d'être soustraites à toute forme de taxe d'affaires pour les activités qu'elles ont avec leurs membres¹⁷⁰. Il s'agit là d'une lacune fort critiquable, surtout lorsque l'on connaît l'insistance mise par les auteurs de la réforme sur certains principes devant l'orienter, notamment celui de l'équité fiscale. Enfin, le gouvernement fédéral, en vertu du Bill C-4 (*Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités*, loi sanctionnée le 17 juillet 1980), ne paie aucune taxe d'affaires (et il ne verse aucune subvention en tenant lieu), qu'il occupe une place d'affaires à titre de propriétaire ou de locataire¹⁷¹. Cette situation, encore là, est contraire au principe de l'équité fiscale tout en conférant au Québec un statut particulier qu'il n'avait pas, pour une fois, réclamé¹⁷². Par contre, les sociétés de la Couronne fédérale mentionnées à l'Annexe IV du Bill C-4 versent des subventions à titre de compensation pour la taxe d'affaires¹⁷³.

C) Le taux maximum et les réductions possibles

Le législateur a voulu éviter que la taxe d'affaires soit utilisée par les corporations municipales pour déplacer de façon indue le fardeau fiscal des particuliers vers les entreprises¹⁷⁴. Il s'agissait là d'un objectif nécessaire si on voulait, conformément aux principes retenus, développer, auprès des élus municipaux et des particuliers, le sens de la responsabilité fiscale. Le législateur a donc fixé un taux maximum pour la taxe d'affaires, taux qui vise à assurer que le niveau de cette taxe puisse être déterminé en fonction de l'effort fiscal de l'ensemble des contribuables¹⁷⁵. L'article 233 prévoit en

170. Certains prétendent que ces exceptions ont été abrogées implicitement en raison de l'élargissement du champ d'application de la taxe d'affaires (art. 232). Une telle interprétation nous semble irreconciliable avec l'économie générale de la nouvelle loi. En effet, pour le reste, le législateur a déployé des efforts considérables pour préciser dans les détails (arts 267 à 487 et Annexe A), quelles dispositions étaient abrogées ou modifiées. Il serait donc pour le moins fort surprenant dans le cas de ces quatre exceptions qu'il ait modifié radicalement son approche.

171. Le Bill C-4 ne prévoit le versement d'aucune subvention en compensation de la taxe d'affaires dont le gouvernement fédéral pourrait être responsable à titre d'occupant. Le Bill 12, en modifiant les articles 204 et 236, rappelle maintenant — la chose n'était point nécessaire — que le gouvernement fédéral n'est pas sujet à la taxe prévue par l'article 232, pour les places d'affaires qu'il occupe dans les immeubles lui appartenant.

172. Là-dessus, voir le texte de Me Jean-Pierre LORTIE, *loc. cit. supra*, note 140, 136, 137 et 138.

173. Les articles 8,1,g et 9,1,b du Bill C-4.

174. *Op. cit. supra*, note 11, 15.

175. *Op. cit. supra*, note 10, 28. En 1981, la corporation municipale qui imposera une taxe d'affaires au taux maximum permis par l'article 232 pourra accorder à certains contribuables le bénéfice prévu par le nouvel article 579.2 (art. 59, Bill 12).

effet que le taux ne peut excéder cinq fois et demie (5,5) le “taux global de taxation” de la corporation municipale¹⁷⁶. Quant à l’article 234, il définit le “taux global de taxation”, aux fins de l’article 233¹⁷⁷, de la façon suivante: il s’agit du quotient obtenu par la division du montant total des revenus, prévus pour un exercice financier, provenant des taxes ou compensations imposées par la corporation municipale parmi celles visées au règlement adopté en vertu du troisième paragraphe de l’article 263, par le montant total de l’évaluation foncière uniformisée de la corporation municipale pour la même année financière.

Le 23 avril 1980, le règlement adopté par le ministre des Affaires municipales, en vertu de l’article 263, paragraphe 3, entré en vigueur¹⁷⁸. Ce dernier précise, à l’article 1, qu’il faut tenir compte, dans la détermination du “taux global de taxation”, de toutes les taxes ou compensations qui seront imposées par la municipalité, à l’exclusion de la taxe d’affaires, de la compensation prévue à l’article 205 de la loi¹⁷⁹ ainsi que celle établie à l’article 231¹⁸⁰. Quant au deuxième élément de la division prévue à l’article 234, il est précisé à l’article 235: l’évaluation foncière uniformisée d’une corporation municipale correspond au produit obtenu par la multiplication du total des valeurs imposables inscrites au rôle par le facteur établi en vertu de l’article 264¹⁸¹.

176. Au départ, le gouvernement avait suggéré deux plafonds, un de 5.5, pour les municipalités situées dans une communauté urbaine ou régionale ainsi que pour Laval et Longueuil, et un autre de 4.0 pour les autres municipalités, *op. cit. supra*, note 9, 20. Cette proposition devait être critiquée par le comité conjoint, car elle risquait d’accentuer les écarts de fardeau fiscal des entreprises entre les différentes municipalités, *op. cit. supra*, note 10, 29. Le gouvernement décida alors de retenir le plafond le plus haut parmi ceux qu’il avait proposés, soit 5.5 sous prétexte que l’assiette était maintenant réduite puisqu’en première lecture, la loi retenait le critère du loyer annuel net pour établir la valeur locative (cette dernière correspondant alors à environ 12% de la valeur foncière), *op. cit. supra*, note 11, 15. Par la suite, le concept du loyer annuel brut devait être réintroduit, sans que le plafond de 5.5 ne soit modifié pour autant.

177. Selon l’article 256 alinéa 3, le taux global pour la détermination des en-lieux de taxes à payer peut être différent de celui utilisé pour fixer le taux maximum de la taxe d’affaires.

178. *Règlement précisant la nature des taxes ou des compensations dont il faut tenir compte pour établir le taux global de taxation d’une corporation municipale*, (1980) 112 *Gazette Officielle du Québec*, Partie II, 2043 (no 19, 23/4/80).

179. Les compensations pour des services municipaux exigibles en regard des immeubles prévus aux alinéas 4, 5, 10, 11 et 12 de l’article 204.

180. La compensation pour les services municipaux fournis au propriétaire ou à l’occupant de certaines roulottes.

181. Il s’agit de l’inverse de la proportion médiane. Me Jean-Pierre LORTIE, *loc. cit.*

En plus de la limite générale prévue à l'article 233, le législateur a voulu également établir un deuxième plafond pour certaines entreprises. En effet, si le réaménagement de la taxe d'affaires était de nature à alléger le fardeau fiscal de l'ensemble des entreprises, il n'en restait pas moins que certaines risquaient de voir leur contribution augmenter à ce chapitre. En fait, le problème se posait uniquement pour les entreprises de l'Île de Montréal qui possédaient des immeubles dont la valeur foncière était inférieure à \$100,000. Ces dernières voyaient leur fardeau fiscal s'alourdir, si tout le champ de la taxe d'affaires était occupé et, ce, en raison de l'abolition des différentes surtaxes municipales qui, auparavant, les favorisaient. La situation, par contre, était différente pour les entreprises possédant des immeubles évalués à plus de \$100,000¹⁸².

Le législateur a donc voulu régler ce problème en permettant aux petites entreprises, — celles occupant une place d'affaires dont la valeur locative est peu importante — et à elles seules¹⁸³, de réduire leur contribution au chapitre de la taxe d'affaires¹⁸⁴. L'article 237 prévoit, en effet, lorsque le taux de la taxe d'affaires dépasse 15%, que le montant de la taxe payable pour une place d'affaires est réduit

supra, note 140, 124 de son texte, explique comment l'établir. Pour illustrer la façon de calculer le taux maximum de la taxe d'affaires, on peut utiliser l'exemple suivant:

Les hypothèses

— l'ensemble des revenus prévus par l'article 234, paragraphe 1	\$200,00
— le total des valeurs imposables inscrites au rôle	\$8,000,000
— la proportion médiane	90%

Les calculs

— détermination du facteur comparatif	$\frac{100\%}{90\%} : 1.11$
— détermination du montant total de l'évaluation foncière uniformisée (art. 235)	$\$8,000,000 \times 1.11 : \$8,880,000$
— détermination du taux global selon l'article 234	$\$200,000 \div \$8,880,000 = 0.0225$ ou $\$2.25/\100
— détermination du taux maximum	$2.25 \times 5.5 : 12.375\%$

On pourrait arriver au même résultat en suivant la méthode exposée dans un document gouvernemental, cf. *op. cit. supra*, note 11, 91.

182. *Op. cit. supra*, note 11, 15; *op. cit. supra*, note 10, 28.

183. Le gouvernement a en effet refusé la suggestion du comité conjoint d'appliquer la réduction prévue à l'article 237 à l'ensemble des entreprises. *Op. cit. supra*, note 11, 16.

184. Cette réduction semblait conforme au principe de l'équité puisqu'on prenait pour acquis que la grande entreprise nécessitait la fourniture de services municipaux additionnels plus importants que la petite entreprise. On admettait, par contre, que cette mesure tenait compte également de la capacité de payer de ces différents contribuables. *Op. cit. supra*, note 11, 16.

d'un certain montant calculé selon la formule apparaissant au deuxième alinéa de cette disposition¹⁸⁵. En fait, comme nous l'avons dit auparavant la formule n'est avantageuse, il n'y a effectivement réduction, que pour les petites entreprises. Ainsi, selon une analyse faite par un évaluateur Monsieur Claude Caumartin¹⁸⁶, pour une hypothèse donnée (soit un taux de 20% et un facteur comparatif de 1,11), il n'existait plus aucune réduction pour les places d'affaires dont la valeur locative excédait \$27,000 (non redressée). Lorsqu'une entreprise peut profiter d'une réduction selon l'article 237, le gouvernement doit alors rembourser, selon l'article 260, le manque à gagner ou la différence à la corporation municipale. Le règlement adopté en vertu de l'article 262, paragraphe 6 prévoit d'ailleurs que les sommes visées par l'article 260 doivent être versées aux corporations municipales, par le ministre des Affaires municipales, avant le 31 décembre de l'année à l'égard de laquelle elles sont dues¹⁸⁷.

185. Cet alinéa constitue la traduction législative de la formule suivante:

$$[(T-10) \times VL \text{ maximum } \$1,500 - (5\% \times VL)]$$

OU: C: réduction

T: taux de la taxe d'affaires

VL: valeur locative de la place d'affaires inscrite au rôle

f: le facteur de l'article 264

(cf. Me Jean-Pierre LORTIE, *loc. cit. supra*, note 71, 45)

L'exemple suivant peut être utile pour comprendre cette disposition.

Les données

— taux de la taxe d'affaires	18%
— valeur locative	\$20,000
— facteur comparatif	1.11
— le montant prévu à l'art. 237,2a	$\$1,500 \div 1.1 = \$1,351.35$

Le calcul

— la taxe à payer avant la réduction	$\$20,000 \times 18\% = \$3,600$
— détermination du montant prévu à l'article 237,1	$\$20,000 \times 5\% = \$1,000$
— détermination du montant prévu à l'article 237,2b	$18\% - 10\% = 8\%$
	$\$20,000 \times 8\% = \$1,600$
— le moindre des montants entre \$1,351.35 et \$1,600	\$1,351.35
— la réduction (2e par., 1er par.)	$\$1,351.35 - \$1,000 = \$351.35$
— la taxe effective à payer	$\$3,600 - \$351.35 = \$3,248.65$

Le gouvernement devait payer à la corporation municipale la somme de \$351.35 (art. 260).

186. Claude CAUMARTIN, in "La réforme de la fiscalité municipale" — *loc. cit. supra*, note 12, 79 et 113-116.

187. *Règlement concernant la participation gouvernementale au financement des corporations municipales*, (1980) 112 *Gazette Officielle du Québec*, 1697 (décret 657-80, 2/4/80, arts 8, 9). On évaluait, selon une formule qui a été quelque peu

Ces mêmes entreprises pourront de plus profiter, éventuellement, de la réduction prévue à l'article 238. Cette disposition précise, en effet, que la corporation peut, pour chaque place d'affaires à l'égard de laquelle le montant de la taxe d'affaires est réduit en vertu de l'article 237, accorder une réduction supplémentaire qui ne dépasse pas celle établie selon ce dernier article. Il s'agit là d'une mesure qui a été introduite dans la loi lors de l'étude en commission parlementaire, à la demande des autorités de la Ville de Montréal¹⁸⁸. La discrétion accordée par l'article 238 n'est pas encadrée, mais il n'en reste pas moins que les autorités municipales devront l'exercer de bonne foi, dans la poursuite d'une fin municipale légitime. Cette disposition a été critiquée par certains comme constituant une dérogation sérieuse au principe de l'équité fiscale. Cette mesure leur paraissait de plus susceptible d'entraîner une certaine forme de surenchère, aussi inutile que coûteuse, entre les différentes municipalités¹⁸⁹.

Paragraphe 3 — Le régime transitoire

Il nous reste maintenant à analyser, parmi les différentes règles transitoires susceptibles de produire un effet quelconque après 1980, celles qui nous paraissent les plus significatives.

Les droits et permis

L'article 584 prévoit, tout d'abord, que les corporations municipales, régies par le *Code municipal*, conservent les pouvoirs que leur reconnaissait le droit antérieur d'imposer aux commerçants et aux industriels une taxe personnelle, sous forme de droit ou de permis¹⁹⁰, jusqu'au 31 décembre 1983¹⁹¹. Par contre, si une de ces corporations municipales décide d'imposer une taxe d'affaires en vertu de la nouvelle loi pour un exercice financier commençant avant le 1er janvier 1984, elle perdra alors, à compter du début de cet exercice

modifiée depuis, ces remboursements à \$10 millions sur la base des données de 1979. *Op. cit. supra*, note 11, 35.

188. Assemblée nationale du Québec, Commission permanente des Affaires municipales, *loc. cit. supra*, note 148, pp. 13-12365.

189. *Ibid.*

190. La taxe mobilière prévue par les articles 489 L.C.V. et 698 C.M. est définitivement abrogée.

191. Les dispositions abrogeant ces pouvoirs ne prendront effet qu'au 1er janvier 1984 ou à la date prévue par l'article 584.

financier, les pouvoirs que lui reconnaissait le droit antérieur en matière de droits ou de permis. En fait, le législateur a prévu cette période de transition pour permettre à ces corporations municipales d'établir un rôle de valeur locative¹⁹². Quant aux corporations municipales régies par la *Loi sur les cités et villes* ou par une charte spéciale, la situation est la même, sauf que la période de transition prévue est plus courte. Elles pourront continuer à imposer des droits ou des permis jusqu'au 31 décembre 1981 ou jusqu'au début de l'exercice financier, antérieur au 1er janvier 1982, pour lequel elles auront décidé de se prévaloir de la nouvelle loi¹⁹³. Le dernier alinéa de l'article 584 prévoit enfin que la taxe d'affaires imposée avant le 21 décembre 1979 par une municipalité (régie par la *Loi sur les cités et villes* ou par une charte spéciale), sur la base de la valeur locative, pour l'exercice financier 1980, doit être conforme aux articles 232 et suivants et est censée avoir été imposée en vertu de la nouvelle loi.

La surtaxe de la Ville de Montréal

Le pouvoir que possédait la Ville de Montréal d'imposer une surtaxe a été abrogé par l'article 468 de la loi. Par contre, la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*¹⁹⁴ sanctionnée le 15 avril 1980, prévoit, à l'article 63, que la Ville de Montréal pourra, malgré tout, continuer à imposer une surtaxe de \$0.435/\$100 d'évaluation sur certains immeubles¹⁹⁵ et, ce, pour les exercices financiers 1980, 1981 et 1982.

Les limitations apportées à l'augmentation de la valeur locative

L'article 572 plafonne, pour les exercices financiers 1980 à 1983, l'augmentation de la valeur locative imposable de la place d'affaires située dans le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal, et ce, à trois conditions. Cette place d'affaires doit d'abord être comprise dans une unité d'évaluation dont la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière uniformisée est inférieure à \$250,000 et elle

192. *Op. cit. supra*, note 9, 20.

193. L'article 331, qui abrogeait la *Loi sur les exemptions de taxes municipales*, suit le même sort et prend effet le 1er janvier 1984 ou le 1er janvier 1982 (ou autres dates prévues par l'article 584), selon le type de municipalités.

194. *Loi modifiant la Charte de la ville de Montréal*, Projet de loi 200 (Privé), 31e législature, 4e session (sanctionné le 15 avril 1980).

195. Les immeubles dont la valeur excède \$100,000 et qui sont classés dans la catégorie II, déterminés et définis par le règlement 1976-1 de la Commission municipale du Québec etc... *Id.*, art. 63.

doit, de plus, pouvoir bénéficier de la réduction prévue à l'article 237. Enfin, troisième et dernière condition, la corporation municipale concernée doit avoir adopté une résolution à cet effet pour que le bénéfice puisse s'appliquer. Le montant maximum de la valeur locative de cette place d'affaires, pour chacune de ces années, est alors déterminé selon la formule énoncée au deuxième alinéa de l'article 572¹⁹⁶.

Les autres mesures transitoires

Selon l'article 573, le locateur d'une place d'affaires comprise dans une unité d'évaluation assujettie, au cours de l'exercice financier commencé en 1979, à une taxe supplémentaire ou à une surtaxe abolie par la présente loi, a droit, sur demande faite dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la fiscalité municipale*, à un réajustement de loyer en fonction de la réduction des taxes découlant de cette abolition et des autres facteurs énoncés à cette disposition¹⁹⁷.

Enfin, l'article 589 prévoit que le gouvernement peut, par proclamation, fixer la date à compter de laquelle les paragraphes 4 et 5 de l'article 204 cesseront d'avoir effet. Une telle proclamation aura donc pour effet, à ce moment-là, de réduire la portée de l'exemption prévue à l'article 236.

CHAPITRE 3

LES REVENUS NON AUTONOMES

La réforme de la fiscalité municipale visait, avons-nous dit, à renforcer l'autonomie financière des gouvernements locaux. Dans une telle perspective, il fallait donc s'attendre à voir l'importance des différents paiements de transfert réduite considérablement, et ce, en contrepartie de l'augmentation des revenus autonomes des municipalités. On estimait ainsi, en mars 1979, que la contribution du gouvernement québécois à ce chapitre serait diminuée, suite à la réforme, de \$582 millions¹⁹⁸. Les revenus autonomes des différentes

196. *Op. cit. supra*, note 12, 79-80, 117.

197. L'article 65 de la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, *supra*, note 1 prévoit maintenant qu'on doit tenir compte de la surtaxe de la Ville de Montréal pour calculer le réajustement de loyer. Sur la question, voir: Jean-Marie PAQUET, *loc. cit. supra*, note 12, 49, 56 et ss. Il est à noter que l'article 573 a été modifié par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, *supra*, note 1, arts 56 et 76.

198. *Op. cit. supra*, note 9, 25. Le chiffre devait être modifié quelque peu dans le document gouvernemental publié en novembre 1979, cf. *op. cit. supra*, note 11, 45.

municipalités, par contre, étaient censés augmenter de plus de \$900 millions¹⁹⁹. Il nous reste maintenant à analyser le régime de subventions qui est aujourd'hui applicable aux municipalités suite à l'adoption de la nouvelle loi.

SECTION 1

LES SUBVENTIONS INCONDITIONNELLES

La réforme de la fiscalité municipale a entraîné l'abolition des différentes subventions inconditionnelles qui existaient et la mise sur pied de nouveaux programmes paraissant plus justifiés. L'opération devait se solder, dans l'ensemble, par une réduction des paiements de transfert de cette nature de l'ordre de \$518 millions²⁰⁰.

Paragraphe 1 — L'abolition des programmes existants

Le partage de la taxe de vente

Les municipalités recevaient auparavant, à titre de compensation, le quart de la taxe perçue par le gouvernement en vertu de la *Loi concernant l'impôt sur la vente en détail*²⁰¹. La même redistribution s'appliquait en ce qui concerne les droits prélevés pour les différents permis d'alcool²⁰². Les sommes devant être versées à ce chapitre étaient évaluées, pour l'année 1979, à \$433 millions²⁰³. Cette formule de redistribution présentait bien certains avantages, mais elle n'en demeurait pas moins critiquable dans l'ensemble. Elle permettait ainsi aux municipalités de profiter de l'évolution de l'activité économique. Elle impliquait également un élément de péréquation qui était favorable à certaines municipalités. Par contre, elle ne tenait aucunement compte des besoins, du potentiel et de l'effort

199. *Op. cit. supra*, note 9, 42; *op. cit. supra*, note 11, 44.

200. *Op. cit. supra*, note 11, 45.

201. *Loi concernant l'impôt sur la vente en détail*, L.R.Q. 1977, c. I-1. L'article 33 prévoyait que ce quart était distribué de la façon suivante: chaque municipalité devait recevoir: 1) la moitié du quart de la taxe prévue dans son territoire; 2) une part, proportionnelle à sa population d'un montant égal à 40% du quart de la taxe perçue dans une région économique; 3) une part, proportionnelle à sa population, d'un montant égal à 10% du quart de la taxe perçue dans l'ensemble des régions économiques.

202. *Loi sur la Commission de contrôle des permis d'alcool*, L.R.Q. 1977, c. C-33, art. 67.

203. Si elles avaient été versées conformément au droit alors existant. Cf. *op. cit. supra*, note 9, 25; *op. cit. supra*, note 11, 45.

fiscal des contribuables des différentes municipalités. De plus, son rendement pouvait facilement être affecté si le gouvernement décidait, pour des motifs économiques, de l'éliminer — comme la chose s'est déjà produite — dans certains secteurs d'activités²⁰⁴. Pour ces raisons, et compte tenu de l'augmentation anticipée des revenus autonomes des municipalités, le gouvernement décida alors d'abolir cette forme de subvention. La loi précise, en effet, (aux articles 337 et 585) que les différentes dispositions à la base de ces paiements de transfert seront abrogées définitivement à partir du 1er octobre 1980²⁰⁵. Dans l'intervalle, par contre, les articles 335 et 336 prévoient, pour l'exercice financier 1979-1980, une diminution (les municipalités recevant seulement les trois-quarts du quart) de la contribution financière du gouvernement québécois à ce chapitre.

Le partage de la taxe sur les repas et l'hôtellerie

Auparavant, les municipalités possédant une population d'au moins 150 000 habitants (Montréal, Laval et Québec) avaient droit de recevoir, pour chaque exercice financier, une quote-part de la taxe perçue durant cette période en vertu de la *Loi concernant la taxe sur les repas et l'hôtellerie*²⁰⁶. Cette redistribution visait à aider financièrement les grandes municipalités qui, en raison de leur taille, devaient faire face à des besoins plus élevés en matière de services²⁰⁷. Les sommes qui auraient dû être versées à ce chapitre en 1979 étaient estimées à \$32 millions²⁰⁸. Cette forme de subvention posait en fait les mêmes problèmes que le partage de la taxe de vente et c'est pourquoi le gouvernement a décidé de l'abolir. Ainsi, l'article 394 abroge de façon définitive, et ce à partir du 1er octobre 1980 (article 585), les dispositions qui étaient à la base de ce mode de transfert. D'ici là, cependant, les articles 392, 393 et 586 prévoient une réduction de la participation financière du gouvernement pour l'exercice 1979-1980²⁰⁹.

204. *Op. cit. supra*, note 7, 23, 24; Alain GAUTHIER, *op. cit. supra*, note 14, 24, 25.

205. Quant à la quote-part des municipalités sur les droits prélevés relativement aux permis d'alcool, elle a été abrogée définitivement à partir du 1er janvier 1980 (articles 324 et 496).

206. *Loi concernant la taxe sur les repas et l'hôtellerie*, L.R.Q. 1977, c. T-3. Les articles 10 et 11 prévoyaient que la subvention devait être égale à 58,60% de la taxe perçue sur le territoire de la municipalité durant l'exercice financier.

207. *Op. cit. supra*, note 7, 24.

208. *Op. cit. supra*, note 9, 25. En novembre 1979, l'évaluation était de \$37 millions. *Op. cit. supra*, note 11, 45.

209. La subvention était alors égale aux trois-quarts de 58,60%.

Les subventions “per capita”

Les municipalités recevaient, sous l'ancien régime, des subventions qui étaient établies en fonction du nombre de leurs habitants²¹⁰. Ces versements (évalués pour 1979 à \$72 millions²¹¹) ne tenaient, encore là, aucun compte de l'effort fiscal fourni par les contribuables des différents gouvernements locaux. La loi devait donc, à l'article 391, en décréter l'abolition, et ce, à partir du 1er janvier 1980.

Les autres programmes

Les municipalités recevaient auparavant des compensations²¹² pour les services qu'elles rendaient aux immeubles des réseaux de l'Éducation (universités et cégeps) et des Affaires sociales (centres hospitaliers et centres d'accueil)²¹³. Ces différentes compensations étaient évaluées, pour 1979, à \$30 millions²¹⁴. Elles ont maintenant été abolies (arts 267, 384 et 385) et remplacées, comme on l'a vu, par le nouveau régime d'“en-lieux” de taxes prévus aux articles 254 à 258. Enfin, la subvention spéciale (\$4 millions en 1979) que recevait la Ville de Québec, à titre de Capitale nationale, a été, elle aussi, abolie suite à la réforme²¹⁵.

Paragraphe 2 — La création de nouveaux programmes

La formule de péréquation

Les auteurs de la réforme se sont aperçus, à l'analyse, qu'il existait des disparités, au plan de la richesse, entre les différentes

210. *Loi sur les subventions aux municipalités de 10 000 habitants ou plus*, L.R.Q. 1977, c. S-37. Par suite d'un amendement intervenu en 1978 (L.Q. 1978, c. 62), la loi s'appliquait depuis aux municipalités de 5 000 habitants ou plus. La subvention, suivant l'article 1, était calculée selon des taux qui allaient en progressant avec les tranches de population.

211. *Op. cit. supra*, note 9, 25.

212. En fait, ce n'est qu'indirectement que ces compensations pouvaient être assimilées à des subventions gouvernementales.

213. *Loi permettant aux municipalités d'imposer certaines maisons d'enseignement*, L.R.Q. 1977, c. M-40. La somme était établie à \$35 par étudiant. *Loi permettant d'imposer les centres hospitaliers et les centres d'accueil*, L.R.Q. 1977, c. M-41. La compensation s'élevait à \$45 par lit dans les centres hospitaliers et \$25 par lit dans les centres d'accueil. Voir également les compensations prévues par l'article 18, paragraphe 11 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.Q. 1977, c. E-16.

214. *Op. cit. supra*, note 9, 25. En novembre 1979, l'estimé était de \$32 millions. Voir: *op. cit. supra*, note 11, 45.

215. *Op. cit. supra*, note 11, 33.

municipalités et que certaines, à cet égard, étaient vraiment démunies. Ces dernières, pour s'offrir les services jugés essentiels, risquaient de devoir imposer à leurs contribuables un fardeau fiscal peut-être intolérable. Il fallait donc remédier à la situation et prévoir une formule d'assistance financière de nature à atténuer la pression fiscale susceptible de s'exercer sur les contribuables de ces municipalités²¹⁶. L'article 261 répond à cet objectif en permettant l'établissement d'un régime de péréquation dont l'objet est le versement, à toute corporation municipale dont le potentiel fiscal est inférieur à une partie du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des corporations municipales du Québec, d'une somme d'argent calculée suivant la formule prévue au règlement établi en vertu de l'article 262, paragraphe 7²¹⁷. Cette formule mathématique s'exprime de la façon suivante:

$S = R \left(\frac{2}{3} - \frac{EVi/Pi}{EV/P} \right)$ pour les municipalités de moins de 20 000 habitants et $S = R \left(\frac{3}{4} - \frac{EVi/Pi}{EV/P} \right)$ pour les municipalités de 20 000 habitants et plus²¹⁸. Dans cette formule $\frac{EVi}{Pi}$ représente le poten-

216. *Op. cit. supra*, note 9, 26; *op. cit. supra*, note 11, 33, 34.

217. *Règlement concernant la participation gouvernementale au financement des corporations municipales*, (1980) 112 *Gazette Officielle du Québec*, 1697 (décret 657-80, 2/4/80, arts 10 à 12).

218. Pour connaître la signification des différents symboles utilisés dans la formule, il nous paraît nécessaire de reproduire, en partie, le texte de l'article 10 du règlement:

1. S: la somme d'argent versée à une corporation municipale;
2. R: le montant total des revenus provenant des taxes ou compensations imposées par la corporation municipale pour l'exercice financier considéré, à l'exception de ceux provenant de:
 - a) la taxe d'affaires;
 - b) la compensation prévue par l'article 205 de la loi; et
 - c) la compensation prévue par l'article 231 de la loi.
3. EVi : la somme des éléments suivants pour l'exercice financier de la corporation municipale à l'égard duquel le versement est effectué:
 - a) l'évaluation uniformisée imposable de l'ensemble des immeubles imposables situés dans le territoire de la corporation municipale;
 - b) l'évaluation uniformisée de l'ensemble des immeubles visés au premier alinéa de l'article 255 de la loi et de ceux appartenant à la couronne du chef du Canada, dans la mesure où ces immeubles sont situés dans le territoire de la corporation municipale et où des sommes tenant lieu de taxes sont versées à leur égard;
 - c) 80 pour cent de l'évaluation uniformisée des immeubles visés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 255 de la loi qui sont situés dans le territoire de la corporation municipale;
 - d) 40 pour cent de l'évaluation uniformisée des immeubles visés au quatrième alinéa de l'article 255 de la loi qui sont situés dans le territoire de la corporation municipale;

tiel fiscal de la corporation municipale et $\frac{EV}{P}$, le potentiel fiscal moyen des corporations municipales. Les paiements de péréquation seront donc versés en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal observé de la municipalité et 66 2/3% ou 75%²¹⁹, selon la population, du potentiel fiscal moyen de l'ensemble des municipalités, et ce, compte tenu des différentes taxes ou compensations prélevées par la municipalité²²⁰. Cette formule, selon une analyse publiée en novembre 1979²²¹, était censée procurer des revenus additionnels de \$23 millions aux municipalités dans le besoin. On s'aperçoit, en définitive, que, pour ces cas limites, le législateur a dû renoncer à appliquer de façon intégrale le principe de l'autonomie financière qui était à la base de la réforme.

La formule de transfert minimum

La réforme était avantageuse pour l'ensemble des municipalités puisqu'elle devait leur procurer un transfert net de ressources appréciables²²². Par contre, certaines municipalités, estimées au nombre de 188, risquaient de n'absolument rien gagner dans l'opération si le système n'était pas corrigé. Il s'agissait, pour la plupart, de municipalités où l'effort fiscal des contribuables était inférieur à l'effort fiscal moyen des contribuables de municipalités de même envergure²²³.

Il fallait alors permettre à ces dernières de s'ajuster et prévoir une période de transition à cet effet. L'article 579 établit donc une

e) l'évaluation uniformisée non imposable des terrains des fermes et des boisés situés dans le territoire de la corporation municipale;

4. P: la population du territoire de la corporation municipale;

5. Ev: le montant des sommes obtenues en vertu du paragraphe 3 pour l'ensemble des corporations municipales du Québec;

6. P: la population de l'ensemble des territoires des corporations municipales du Québec.

219. Selon les auteurs de la réforme, on a voulu compenser l'écart entre le potentiel fiscal de la municipalité et seulement un pourcentage du potentiel fiscal moyen parce que les besoins en services municipaux varient selon la taille des municipalités. *Op. cit. supra*, note 9, 26.

220. Plus simplement la formule signifie ce qui suit:
Péréquation = facteur de déficience de la richesse foncière x taxes de sources locales. *Op. cit. supra*, note 9, 26.

221. *Op. cit. supra*, note 11, 45.

222. Voir l'introduction, *supra*, p. 147.

223. *Op. cit. supra*, note 9, 27.

formule de transfert minimum applicable durant les exercices financiers 1980, 1981 et 1982²²⁴. Cette formule garantit à chaque corporation municipale un transfert net de ressources fiscales d'au moins \$10 par habitant²²⁵, et ce, pour chacun des exercices financiers mentionnés. On évalue, sur la base des données pour 1979, à \$7 millions le montant qui pourrait être versé en vertu de cette formule²²⁵.

Le déficit de la Place des Arts

Le déficit encouru par la Régie de la Place des Arts était auparavant partagé sur une base paritaire, entre la Ville de Montréal et le Gouvernement du Québec²²⁷. L'article 388 de la loi prévoit maintenant qu'il pourra être assumé en totalité par le gouvernement.

SECTION 2

LES SUBVENTIONS CONDITIONNELLES

La plupart des subventions conditionnelles qui existaient auparavant ont été abolies suite à la réforme²²⁸. Ces dernières présentaient parfois des avantages²²⁹, mais le gouvernement a jugé que, dans l'ensemble, elles n'étaient pas de nature à favoriser l'utilisation optimale des ressources²³⁰. Il devait, toutefois, s'engager à respecter tous les engagements qu'il avait contractés, avant le 1er avril 1979, dans le cadre des subventions maintenant abolies²³¹.

224. Après quoi la formule est censée être réexaminée. *Op. cit. supra*, note 9, 27.

225. Le gouvernement comblera l'écart (s'il en est) entre l'impact global de la réforme et le transfert net minimal garanti. La *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, *supra*, note 1 (art. 58) est venu modifier la façon d'évaluer la population de la municipalité pour les fins de cette subvention.

226. *Op. cit. supra*, note 11, 45.

227. *Id.*, 33. *Loi sur la Place des Arts*, L.R.Q., c. P-II, art. 19.

228. Pour connaître la nature et l'importance de ces différentes subventions, voir François VAILLANCOURT, *loc. cit. supra*, note 5, 276-277; Jean-Guy LEBEL, "L'aide gouvernementale aux municipalités" dans Dominique ACHOUR, *op. cit. supra*, note 14, 54-55.

229. En permettant, par exemple, à certaines municipalités de s'offrir de nouveaux services ou d'améliorer ceux qui existaient et ce, à des coûts moindres. *Op. cit. supra*, note 7, 25.

230. De plus, ce type de subvention pour certains est contraire au principe de l'autonomie des municipalités et empêche bien souvent ces dernières de planifier, un tant soit peu, leur développement. *Id.*, note 7, 27.

231. *Op. cit. supra*, note 9, 27.

Les autorités québécoises devaient, par contre, décider de maintenir un certain nombre de subventions conditionnelles²³². Ainsi, les programmes suivants sont toujours en vigueur:

- toutes les subventions conditionnelles liées à des ententes fédérales/provinciales;
- les subventions aux bibliothèques publiques;
- l'aide financière aux initiatives des municipalités relativement au patrimoine;
- l'aide à l'aménagement des cours d'eau municipaux;
- les subventions aux villages miniers;
- le programme anti-inondation de la région de Montréal;
- le programme d'aide suite à des accidents naturels en territoire municipalisé;
- l'urgence-inondation;
- les subventions à l'entretien des chemins d'hiver;
- les subventions à la restructuration municipale;
- les subventions pour faciliter l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- les subventions à la confection des rôles d'évaluation;
- les subventions à la Société d'aménagement de l'Outaouais²³³.

Il faudrait également, en terminant, noter les modifications importantes apportées à ce chapitre, en ce qui concerne le financement des communautés urbaines et régionales, ainsi que le transport en commun²³⁴.

CONCLUSION

Du point de vue des sources de revenu, il faut conclure que la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives* n'est pas l'équivalent d'une refonte de l'ensemble des textes législatifs habilitant les corporations municipales à prélever des impôts et des taxes. Dans ce domaine, le législateur s'est limité à

232. Il est difficile de savoir précisément pourquoi certains programmes ont été sacrifiés alors que d'autres ont été retenus. De toute façon, sur l'analyse des justifications possibles pour ce genre de subventions, voir Jean-Guy LEBEL, "L'aide gouvernementale aux municipalités" in Dominique ACHOUR, *op. cit. supra*, note 14, 43 et ss.

233. *Op. cit. supra*, note 9, 27.

234. Soit l'abolition des subventions d'équilibre budgétaire pour les communautés, le réaménagement des subventions au transport en commun et le financement, là où c'est possible, des fonctions gouvernementales gérées localement. *Op. cit. supra*, note 11, 45, 85.

modifier les pouvoirs des corporations municipales en matière d'impôt foncier, de taxes d'affaires et des autres dispositions connexes. À l'exception de l'ancienne taxe sur les fonds de marchandise et effets de commerce, la loi ne touche pas aux taxes mobilières²³⁵. Les pouvoirs des corporations municipales de prélever des taxes de services n'ont pas été modifiés²³⁶. Enfin, la *Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières* n'est pas amendée par la nouvelle loi²³⁷. L'occasion était pourtant propice au regroupement sous un même toit de l'ensemble des dispositions à caractère fiscal en matière de droit municipal.

235. Arts 406 C.M. et 494 L.C.V.

236. Arts 408 (3) C.M. et 432-434 L.C.V. (aqueduc), 408 (3), 408b C.M., 432-440 L.C.V. (eau), 408 (3), 408b C.M. et 413,22o L.C.V. (égout), 404a à 404c C.M. et 413 (10) L.C.V. (vidanges), 408 (5a) C.M. et 449 L.C.V. (éclairage).

237. *Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*, L.R.Q., c. M-39.