



Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4
Tél. : (514) 871-1522
Fax : (514) 871-8977

Bureau 500
925, chemin St-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1
Tél. : 1-800-463-4002
Tél. : (418) 688-5000
Fax : (418) 688-3458

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5
Tél. : (514) 978-8100
Fax : (514) 978-8111

45, rue O'Connor
20^e étage
World Exchange Plaza
Ottawa (Ontario)
K1P 1A4
Tél. : (613) 594-4936
Fax : (613) 594-8783

Site Internet : <http://www.laverydebilly.com>

Cabinet associé :
Blake, Cassels & Graydon
Toronto, Ottawa, Calgary
Vancouver, Londres (Angleterre)

ALUMINERIE ALOUETTE ET AL. C. VILLE DE SEPT-ÎLES UNE VICTOIRE IMPORTANTE ET DIX ENSEIGNEMENTS À RETENIR

Introduction

Le 7 février 1996, le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (« B.R.E.F. ») rendait une décision aux termes de laquelle la valeur attribuée par l'évaluateur municipal aux immeubles situés sur le site de l'aluminerie qui exploite Aluminerie Alouette (« Alouette ») à Sept-Iles, était ramenée de 253 millions de dollars à 173 millions de dollars.

Lavery, de Billy représentait Alouette.

Non satisfaites de la décision du B.R.E.F., les deux parties l'ont portée en appel.

Le 7 octobre 1997, M. le juge Daniel Lavoie de la Cour du Québec, siégeant en appel de la décision du B.R.E.F., rendait un jugement de 82 pages (le « jugement Lavoie »)¹ aux termes duquel la valeur attribuée aux éléments d'actif de l'aluminerie, soit 173 millions de dollars, était de nouveau révisée à la baisse et établie à 125 millions de dollars, ce qui représente une diminution supplémentaire de 48 millions de dollars.

La Ville a déposé une inscription en appel le 14 octobre 1997.

L'inscription en appel porte sur sept points, soit tous les points contestés par la Ville, tant devant le B.R.E.F. que devant la Cour du Québec, à l'exception de deux points qui sont désormais concédés : le facteur de financement intérimaire et le facteur de classe.

¹ *Aluminerie Alouette inc. et al. c. Ville de Sept-Îles*, Cour du Québec, 650-02-000081-966 et 650-02-000082-964, le 7 octobre 1997.

Malgré l'appel de la Ville de Sept-Îles et la réserve que cet appel nous impose, nous croyons qu'il y a intérêt à renseigner nos clients sur le contenu du jugement Lavoie : selon nous, il est possible, dès à présent, d'en tirer certains enseignements intéressants.

1^{er} enseignement : L'importance de l'équipe multidisciplinaire

Le succès obtenu dans le présent dossier est essentiellement un succès d'équipe. En effet, une équipe multidisciplinaire composée d'un évaluateur, M. Émile Larochelle de la firme Racine Larochelle & Associés inc., d'un ingénieur, M. Réjean Carrier de la firme Geracon inc. et de deux procureurs de *Lavery, de Billy* avait été constituée pour les fins du dossier.

Un dossier d'évaluation foncière comporte souvent des notions mixtes de droit et d'évaluation. Le présent dossier soulevait en outre, des questions d'ingénierie : il fallait expliquer au tribunal le fonctionnement des diverses machines et appareils, dans le but de démontrer leur utilisation principale à des fins de production industrielle.

Le choc des idées provoqué par la mise en commun des ressources et de l'expertise de chacun des membres de l'équipe a été un atout indispensable pour le succès du dossier.

Nous croyons donc que, pour une gestion judicieuse d'un budget de contestation d'évaluation foncière, l'équipe multidisciplinaire appropriée au dossier devrait être formée, le plus rapidement possible. Plus tôt l'équipe multidisciplinaire est formée, plus tôt elle est en mesure de bien cerner les enjeux du dossier, ses forces et ses faiblesses, et plus tôt le procureur et l'évaluateur au dossier sont en mesure de négocier un règlement avantageux avec la municipalité en cause.

En évaluation foncière, c'est la meilleure équipe qui gagne.

2^e enseignement : Il y a souvent lieu pour les propriétaires de gros complexes industriels de contester leur évaluation foncière.

Dans le contexte économique actuel, la tentation est forte pour les villes et les municipalités de boucler leur budget en laissant l'évaluateur municipal surévaluer les complexes industriels importants.

Il est en effet plus facile pour les élus municipaux, quand vient le temps de hausser les recettes fiscales, de mettre à contribution les propriétaires de gros complexes industriels et commerciaux plutôt que les propriétaires de résidences.

Chacun est d'accord avec le principe de payer sa juste part de taxes municipales. Par contre, un système honnête et équitable doit dissuader les évaluateurs municipaux de la tentation de surévaluer certains types d'immeubles.

Alouette a réussi à faire réviser à la baisse la valeur de son site industriel essentiellement parce qu'elle en a contesté l'évaluation en déposant une plainte en temps utile. Le dépôt d'une plainte dans les délais requis est une procédure simple et peu coûteuse qui a pour effet de conserver les droits du contribuable et de lui permettre de contester l'évaluation foncière de son unité d'évaluation, le cas échéant.

Le dépôt d'une plainte procure un levier de négociation au contribuable; la plainte peut très bien déboucher sur un règlement extrajudiciaire avec la municipalité.

À partir de 1998, les municipalités doivent faire parvenir des avis d'évaluation aux propriétaires d'immeubles évalués à 1 million de dollars et plus. Le propriétaire doit d'abord faire une demande de révision

de l'évaluation mentionnée à l'avis au service d'évaluation de la municipalité en cause. Cette demande de révision doit être faite avant le 30 avril. S'il demeure insatisfait de la décision de l'évaluateur municipal, le propriétaire peut, comme avant, faire une plainte officielle au B.R.E.F. Cette plainte doit être déposée dans les 30 jours suivant la décision de l'évaluateur municipal.

3^e enseignement : Au-delà de la valeur attribuée aux éléments d'actif par l'évaluateur municipal, méfiez-vous des facteurs d'ajustement.

La plupart du temps, la méthode du « *coût de remplacement déprécié* » est utilisée pour évaluer des complexes industriels. Cette méthode consiste à établir la valeur de remplacement dépréciée de chacun des éléments d'actif faisant partie de l'unité d'évaluation au moyen du Manuel d'évaluation foncière du Québec publié par le ministère des Affaires municipales du Québec ou de guides d'estimation analogues.

Une fois cet exercice terminé, l'évaluateur municipal ajuste le coût de remplacement déterminé au moyen de différents facteurs, dont le facteur de classe et le facteur de conversion. Dans le dossier Alouette, l'évaluateur municipal prétendait ajouter un facteur de financement intérimaire et un facteur économique ou facteur F. Les facteurs retenus par l'évaluateur de la Ville de Sept-Îles étaient les suivants :

- Facteur de conversion : 1,28
- Facteur de classe : variable selon le bâtiment en cause mais supérieur à 1,00
- Facteur de financement intérimaire : 1,05
- Facteur F : 1,20

Alouette a contesté, avec succès jusqu'à ce jour, le facteur de classe, le facteur de financement intérimaire et le facteur F.

Les facteurs retenus par la Cour sont les suivants :

- Facteur de classe : 0,98 (facteur unique)
- Facteur de financement intérimaire : 1,00
- Facteur F : 1,00

Les facteurs déterminés par la Ville, appliqués à l'évaluation du complexe industriel d'Alouette, représentaient à eux seuls une somme de 77 millions de dollars.

Il faut donc se méfier des facteurs car ils peuvent avoir un impact considérable sur l'évaluation totale.

4^e enseignement : Pour bénéficier de l'exclusion que procure la Loi, il faut faire commencer le cycle de la production industrielle plus tôt que tard.

La décision de la Cour du Québec confirme la décision du B.R.E.F. sur ce point qui, par contre, a été porté en appel par la Ville.

Il s'agissait de déterminer si un convoyeur de 1695 mètres servant à acheminer l'alumine et le coke dans le circuit de production à partir de silos situés physiquement à l'extérieur du site de fabrication lui-même, devait être exclus du rôle.

Sous réserve de l'appel de la Ville, on peut affirmer que le jugement Lavoie donne une vision claire permettant de déterminer le point de départ de la production industrielle.

On peut retenir les principes suivants :

- lorsque la matière première est simplement stockée dans des silos, des réservoirs ou d'autres contenants du même type, ces appareils ne sont pas exclus du rôle;
- le cycle de la production industrielle commence au soutirage des matières premières, c'est-à-dire lorsqu'on extrait la matière première des appareils dans lesquels elle est entreposée pour l'acheminer sur le site de production industrielle et cela, sans distinguer ce qui sert au transport ou à l'acheminement des matières dans le circuit de production;
- il faut retenir « l'approche intégriste », c'est-à-dire l'approche en vertu de laquelle la production industrielle est envisagée comme un tout et non pas comme si chaque machine ou appareil était une mini-usine et qu'entre chacune de ces mini-usines, la production cessait momentanément;
- l'emplacement géographique d'où sont soutirées les matières premières importe peu; même si le convoyeur se situe physiquement à l'extérieur du cœur de l'usine, il y est directement intégré.

5^e enseignement : Certains éléments structuraux ont des fonctions mixtes : il faut s'attacher essentiellement à la fonction principale de cet élément pour déterminer s'il doit être inclus ou exclu du rôle.

Il s'agit encore ici d'un point porté en appel par la Ville.

À notre avis, le jugement Lavoie ne fait que confirmer la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ciment Québec*² relativement aux éléments structuraux ayant des fonctions mixtes.

Par fonction mixte, il faut entendre qu'un élément structural peut en même temps constituer l'accessoire d'une machine de production et supporter les éléments de revêtement extérieur de la bâtisse qui abrite les machines.

Il faut s'attacher à déterminer qu'elle est la fonction principale de l'élément structural : si sa fonction principale est d'être l'accessoire d'une machine ou d'un appareil, il doit être totalement exclu du rôle.

Monsieur le juge Lavoie l'affirme clairement :

« Il est indéniable que plusieurs éléments structuraux ont une fonction mixte mais la L.F.M. exige clairement que l'on recherche la fonction principale de chaque élément structural. S'il sert principalement à la production industrielle, il ne doit pas être porté au rôle. » (Jugement Lavoie, p. 35)

On n'a pas à se demander, comme le plaideait la Ville, « après quoi vont tenir les éléments architecturaux ou le revêtement extérieur de la bâtisse une fois les éléments structuraux enlevés ? »

La *Loi sur la fiscalité municipale* (« L.F.M. ») n'exige pas de maintenir à tout prix au rôle une structure complète et autoportante avec un plancher, des murs et un toit. En conséquence, un pilier vertical qui sert principalement à soutenir une machine de production est à exclure du rôle, quitte à ne laisser au rôle que des panneaux muraux (sans le pilier auquel ils sont attachés).

Veillez cependant à appliquer le texte législatif approprié. En effet, en 1993 le texte de l'article 65 de la L.F.M. a été modifié notamment pour faire en sorte que les

² *Ciment Québec inc. c. Corporation municipale de Saint-Basile Village Sud*, [1993] 2 R.C.S. 823.

bases de béton sur lesquelles un bien est placé ou destiné à l'être, soient portées au rôle.

6^e enseignement : L'électricité sert principalement à la production industrielle et ce, sans égard à la tension à laquelle elle transite.

La décision du B.R.E.F. de même que le jugement Lavoie ont exclu du rôle l'ensemble du réseau électrique du site d'Alouette alimentant les différentes machines et appareils de l'aluminerie.

La Ville a porté ce point en appel.

La partie du réseau électrique assurant le service au bâtiment a été identifiée et portée au rôle, d'un commun accord entre les parties.

Des 3,1 milliards de KWH consommés annuellement par l'aluminerie, la presque-totalité sert à la fabrication de l'aluminium. Il ne s'agit que d'électricité de puissance élevée, sans rapport avec le service aux bâtiments.

Le tribunal n'a pas retenu l'argument de la Ville à l'effet que le réseau électrique ne peut être totalement exclu du rôle tant que ses principales composantes servent à la « *manutention de l'énergie électrique à des tensions de l'ordre de 161 KV et/ou 25 KV* ». Selon cet argument de la Ville, l'énergie ainsi manutentionnée ne pourrait être utilisée pour la production industrielle en raison de la haute tension à laquelle elle transite.

La Cour a plutôt retenu que la destination principale du réseau électrique est de servir à des fins de production industrielle. Et comme le dit monsieur le juge Lavoie :

« ... l'aluminium et l'électricité sont le même visage d'une aluminerie. »
(*Jugement Lavoie*, p. 41)

7^e enseignement : Les équipements antipollution doivent être exclus du rôle.

C'est la conclusion à laquelle en est arrivé le B.R.E.F. La Cour du Québec a confirmé la décision du B.R.E.F. sur ce point.

La Ville de Sept-Îles en appelle de la décision de la Cour du Québec. Il nous semble cependant que la décision *Alouette* confirme une tendance nette de la jurisprudence depuis quelques années.

En effet, le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Ville de Charny c. Alex Couture*³ avait également conclu que l'équipement antipollution servait principalement à la production industrielle et qu'il n'avait pas pour but principal d'agir comme « *service à un bâtiment* » malgré ses avantages indirects, comme celui de rendre l'air ambiant plus respirable pour le personnel.

La Ville de Sept-Îles a tenté de distinguer le jugement *Alex Couture* de l'affaire *Alouette* en prétendant que l'essence même de la production industrielle s'effectuant chez Alex Couture (industrie de l'équarrissage) était de nature environnementale, puisqu'elle consiste à traiter des matières organiques impropres à la consommation pour qu'elles deviennent utilisables ou propres à être consommées.

Le juge Lavoie n'a pas retenu cette distinction. Les machines, appareils ou accessoires doivent être appréciés dans leur réalité économique et sociologique actuelle. Il ne viendrait à l'idée de personne de dire qu'un catalyseur n'est pas une pièce usuelle du système d'échappement d'une automobile. De même, l'équipement antipollution est intégré à la chaîne de production :

³ *Ville de Charny c. Alex Couture inc.*, J.E. 96-620, le 31 janvier 1996, (Cour du Québec).

« Que les cheminées et les centres de traitement améliorent la production sur le plan quantitatif ou qualitatif ou qu'ils ne servent qu'à adapter la production aux nouvelles exigences de la société, cela fait découvrir le lien étroit entre ces équipements et la production d'aluminium ou d'anodes. » (Jugement Lavoie, p. 62)

8^e enseignement : Le déchargeur de navires ou portique de déchargement pneumatique est un immeuble; il constitue du matériel roulant utilisé principalement à des fins d'industrie au sens du paragraphe 2 de l'article 65 de la L.F.M.

Alouette invoquait le paragraphe 2 de l'article 65 L.F.M. afin de faire exclure du rôle le déchargeur de navires, à titre d'immeuble constituant du matériel roulant.

Le B.R.E.F. a rejeté l'argument d'Alouette en invoquant le précédent *Iron Ore Company of Canada c. Sept-Îles*.⁴

Sur ce point, Alouette a obtenu un renversement de la jurisprudence prévalant depuis 1990. La Cour du Québec a en effet contredit la décision du B.R.E.F. qui avait pour effet pratique de restreindre l'exemption de l'article 65(2^e) à des meubles alors que cet article se réfère à des « *immeubles* » constituant du matériel roulant.

Le tribunal a accepté les prétentions d'Alouette à l'effet que le déchargeur de navires est un immeuble et en même temps du « *matériel roulant utilisé principalement à une fin d'industrie* ». Les principaux arguments d'Alouette étaient les suivants :

- Le déchargeur de navires est intimement lié à sa base : il roule sur un rail. Il est illogique de retirer le statut d'équipement mobile à un élément d'actif parce qu'il roule sur un rail. C'est clairement le cas de tout l'équipement de transport par chemin de fer, pour lequel, le B.R.E.F. admet qu'il est indiscutablement du matériel roulant dans l'affaire *Iron Ore Company* (à la p. 336 de la décision IOC).

- Il semble que le déchargeur de navires d'I.O.C. ne pouvait être déplacé qu'en le démolissant ou en le démontant. La preuve a démontré que ce n'est pas le cas du déchargeur de navires d'Alouette.

- Conclure comme l'a fait le B.R.E.F. que le déchargeur de navires d'I.O.C. est un immeuble et ne peut être du matériel roulant pêche contre la logique de l'article 65, logique suivant laquelle un immeuble peut très bien constituer du matériel roulant. Plutôt que de voir une opposition dans les termes, il faut rechercher les situations où les deux conditions sont réunies chez un même élément d'actif.

La Ville en a appelé de cette partie du jugement Lavoie.

9^e enseignement : Méfiez-vous d'un facteur F supérieur à 1,00 car les tribunaux n'en ont encore validé aucun.

Devant le B.R.E.F. et devant la Cour du Québec, la Ville réclamait un facteur F de 1,20, ce qui avait pour effet d'augmenter considérablement l'évaluation totale.

Les deux décisions rendues ont plutôt retenu un facteur F neutre de 1,00, tel que suggéré par Alouette.

⁴ *Iron Ore Company of Canada et al. c. Ville de Sept-Îles*, [1990-91] B.R.E.F. 328.

Le facteur F est un facteur économique qui est censé refléter certaines réalités économiques locales et particulières que le Manuel d'évaluation foncière du Québec n'a pu prédire.

Par exemple : Le marché de la construction est tellement déprimé que les entrepreneurs sont prêts à renoncer temporairement à faire des profits pour rester en affaires. Dans ce cas, un facteur F négatif ou inférieur à 1,00 devrait être appliqué.

Avant d'entreprendre de calculer mathématiquement un facteur F, il faut démontrer la présence, dans le marché immobilier local, d'indices probants qui vont influencer à la hausse ou à la baisse les coûts habituels de construction déjà ajustés par l'application du facteur de conversion.

Les enseignements à retenir de la jurisprudence relativement au facteur F sont les suivants :

1. Il faut un échantillonnage suffisant et une qualité minimale de données pour pouvoir établir un facteur F .
2. On peut établir une analogie avec la technique de parité au moment de la cueillette des données requises, tant sur le plan de la quantité que de la qualité des données.
3. Il est préférable d'utiliser pour fins de comparaison, des bâtiments standard plutôt que des bâtiments à vocation unique.
4. Le facteur F à déterminer doit être le même pour tous les immeubles de même catégorie de la municipalité.
5. Il est insolite et même invraisemblable qu'un facteur F s'écarte considérablement du facteur neutre de 1,00.

D'ailleurs, suivant l'inventaire exhaustif que nous avons effectué concernant le facteur F, aucune décision québécoise publiée jusqu'à ce jour n'a retenu un facteur F supérieur à 1,00.

10^e enseignement : Le terrassement primaire doit être inclus dans le coût du terrain et non dans celui des bâtiments.

En plus de calculer le coût du terrain par la technique de parité, l'évaluateur doit ajouter à la valeur du terrain, le coût du terrassement primaire, c'est-à-dire le coût des travaux nécessaires pour mettre le terrain en état d'être construit.

Ces travaux incluent notamment la coupe des arbres, l'aplanissement du terrain et le remblaiement.

Le coût du terrassement primaire ne doit pas être inclus dans le coût des bâtiments.

Nous vous recommandons de vous assurer que l'évaluateur municipal n'a pas imputé ce coût deux fois, d'abord dans l'estimation de la valeur du terrain, puis dans la valeur des bâtiments.

En faisant corriger une telle double imputation, Alouette a fait réduire son évaluation de 3,6 millions de dollars.

Par contre, cet élément du jugement Lavoie a été porté en appel par la Ville.

*Pierre-C. Gagnon
Hélène Gauvin*

**LE GROUPE DU
DROIT MUNICIPAL**

Laval

Paul Leduc
Luc Villiard

Montréal

François Charette
Raymond Doray
Hélène Lauzon
Jean Pomminville

Québec

Richard Dion
Christian R. Drolet
Pierre-C. Gagnon
Hélène Gauvin
Michel Giroux
François Houde
Bernard Jacob

LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Droit de reproduction réservé.
Le Bulletin fournit des commentaires généraux destinés
à notre clientèle sur les développements récents du droit.
Les textes ne constituent pas un avis juridique.
Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi
des informations qui y sont contenues.