

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Section des affaires immobilières

En matière de fiscalité municipale

Date : 13 DEC. 2013

Référence neutre : 2013 QCTAQ 12260

Dossiers : SAI-M-200226-1206 / SAI-M-200228-1206

Devant le juge administratif :

JACQUES FORGUES

CHRISTINE VAUDRY

Partie requérante

c.

VILLE DE SAINT-JÉRÔME

Partie intimée

et

JACQUES BRAZEAU

Partie mise en cause



1651F88606

DÉCISION

[1] Le Tribunal est saisi de deux recours, dont le premier porte sur le rôle triennal 2008-2009-2010 quant à l'unité d'évaluation dont les coordonnées sont les suivantes :

Matricule :	6269-19-2856
Unité d'évaluation :	655, rue Lamontagne
Rôle d'évaluation contesté :	2008-2009-2010
Valeur inscrite au rôle :	Terrain : 28 200 \$
	Bâtiment : <u>257 000 \$</u>
	Total : 285 200 \$
Proportion médiane :	100 %
Facteur comparatif :	1,00
Valeur uniformisée :	285 200 \$

[2] Le deuxième recours porte sur le rôle triennal 2011-2012-2013, pour la même unité d'évaluation :

Matricule :	6269-19-2856
Unité d'évaluation :	655, rue Lamontagne
Rôle d'évaluation contesté :	2011-2012-2013
Valeur inscrite au rôle :	Terrain : 42 400 \$
	Bâtiment : <u>273 600 \$</u>
	Total : 316 000 \$
Proportion médiane :	100 %
Facteur comparatif :	1,00
Valeur uniformisée :	316 000 \$

[3] Précisons dès le départ que les valeurs aux rôles ne sont pas contestées. La seule question en litige est celle de savoir si l'inscription INR (immeuble non résidentiel), doit être radiée des rôles.



[4] Plus précisément, en raison du fait que selon lui, une superficie égale à 26,8 % de la résidence est utilisée à des fins non résidentielles, soit pour un service de garde en milieu familial, l'évaluateur municipal modifie les rôles d'évaluation pour ajouter au regard de l'unité d'évaluation en cause, un code INR, c'est-à-dire, un code d'imposition R-5. Il correspond à la classe 5 décrite à l'article 244.32, paragraphe 7 de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹. Mme Vaudry est insatisfaite des réponses de l'évaluateur municipal à ses demandes de révision administrative, par lesquelles il maintient les inscriptions INR. Elle se pourvoit donc devant le Tribunal et demande que les inscriptions INR soient radiées des rôles.

[5] Six recours, dont ceux de Mme Vaudry, ont fait l'objet d'une enquête commune; les quatre autres portent les numéros suivants : SAI-M-200156-1206 et SAI-M-200158-1206, Mme Martine Tessier, SAI-M-201174-207, Mme Louise Bélanger, SAI-M-200926-1207, Mme Annick Bouthillette.

[6] La preuve révèle que pour l'un et l'autre, il s'agit substantiellement d'une même réalité, bien que des particularités soient spécifiques à chaque résidence, compte tenu notamment de sa grandeur et des facilités qu'elle offre, autant que du nombre d'enfants qu'elle accueille. Les constantes sont par ailleurs nombreuses.

La preuve

[7] Les parties conviennent que la preuve est commune; elle doit être considérée globalement sous réserve des caractéristiques particulières qu'elle fait ressortir. Mme Vaudry, comme les autres requérantes, donne une description physique de sa résidence et raconte l'utilisation qui en est faite par sa famille et les enfants qu'elle reçoit à titre de RSG, responsable de service de garde en milieu familial, conformément aux trois avis de renouvellement de reconnaissance lui permettant de recevoir neuf enfants. Ils sont du 29 mars 2007 pour trois ans, du 19 février 2010 pour trois ans et pour la période du 19 février 2013 au 19 février 2016.

Mise en contexte

[8] Dans toutes les résidences visées par la preuve commune, la description de l'aménagement des lieux amène à conclure qu'il est fonctionnel pour une résidence dans laquelle vivent quotidiennement de jeunes enfants; des jouets complètent les effets

¹ RLRQ, chapitre F-2.1.

meublés; ils s'ajoutent aux meubles meublants dont certains sont destinés aux enfants, ne serait-ce que par leur gabarit.

[9] Il appert aussi que les enfants ne circulent pas seulement aux endroits où sont concentrés les aménagements qui leur sont plus particulièrement adaptés. Au fil du temps, comme ils sont intégrés aux activités quotidiennes d'une famille, heures de repas, de repos, de divertissement, etc., ce qui est une caractéristique essentielle du service de garde en milieu familial et le distingue des différents types de garderie, ils ont accès aux autres pièces de la maison, à l'exclusion de certaines, comme la chambre des maîtres ou des enfants plus âgés, ce qui, à juste titre, protège leur intimité.

[10] Bref, l'utilisation des lieux fait voir que, tant les jeunes enfants qui bénéficient du service de garde que les adultes, membres de la famille et autres utilisent selon les disponibilités salle de séjour, toilette ou autres. Il n'y a pas d'occupation exclusive.

[11] À ce stade, le Tribunal tient à préciser, tel que l'affirme l'intimée, que l'évaluateur municipal et la Ville de Saint-Jérôme sont distincts; ils ont des responsabilités différentes et bien définies.

[12] L'évaluateur est un officier public indépendant de la Ville et du conseil de ville; c'est lui qui a la responsabilité de confectionner le rôle d'évaluation et d'en effectuer la tenue à jour. Les inscriptions INR qui font l'objet de contestation relèvent donc de lui, de lui seul.

[13] La taxation qui en résulte est effectuée par la Ville au moyen de règlements et résolutions adoptés par le conseil de ville. Le Tribunal n'a pas compétence sur la taxation; il ne peut que maintenir, modifier ou radier une inscription au rôle s'il la juge erronée.

[14] Dans le contexte des affaires dont le Tribunal doit disposer, l'argument allégué par les requérantes relativement au fait que l'évaluateur aurait commis plusieurs erreurs n'est pas déterminant. Leur importance est toute relative, puisqu'elles ont principalement trait à la description des lieux et à des calculs. Ce constat est d'autant plus vrai que la classe attribuée, 5 dans tous les cas, ne fait pas l'objet de contestation comme telle.

[15] Quand l'évaluateur municipal est informé de l'émission d'un permis de construction et qu'il constate que les travaux effectués en conformité avec celui-ci influencent la valeur, il doit alors en refléter le résultat dans la valeur inscrite au rôle d'évaluation. La façon dont il s'acquitte de cette responsabilité n'est pas l'objet des recours dont le Tribunal est saisi.



[16] La situation spécifique à chaque résidence, notamment au regard du type d'occupation, sans être identique, est similaire à celle qui est décrite à la récente décision du Tribunal dans l'affaire *Valois*².

[17] Précisons toutefois qu'il s'agit ici de résidences unifamiliales. La requérante y réfère en plaidoirie comme étant un précédent que le Tribunal doit suivre. La Ville n'est toutefois pas d'accord, alléguant notamment les raisons suivantes :

- 1) La décision du Tribunal n'est pas congruente avec le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Loyer*³.
- 2) Cette décision fait un lien inapproprié avec la taxe d'affaires.
- 3) Le système de taxation foncière est différent de celui de la taxe d'affaires.
- 4) La taxe d'affaires vise l'activité en référence au rôle de la valeur locative.
- 5) La taxe qui résulte de l'inscription INR est une taxe foncière imposée sur l'immeuble à partir du rôle d'évaluation foncière
- 6) Rien n'interdit de « diviser » l'unité d'évaluation, ce que soutient la Ville avec raison. Reste à voir si un service de garde en milieu familial justifie de le faire.

[18] Ceci dit, le Tribunal ne voit pas ce qui le justifierait de ne pas s'inscrire dans le courant jurisprudentiel qui est celui de l'affaire *Valois*⁴. Il fait sienne l'analyse qui y est contenue aux paragraphes 49 à 67.

[19] Le Tribunal ne peut faire fi du contexte où les recours dont il s'agit de disposer sont perçus comme étant des « causes types », ce qu'indique la preuve, notamment le témoignage de Mme Annie Broekaert, présidente de l'Alliance des intervenantes en milieu familial des Laurentides.

² *Caroline Valois c. Ville de Montréal*, 2013 QCTAQ 07478, rectifié par 2013 QCTAQ 10532.

³ *M.R.C. de Matawinie c. Loyer*, C.Q., Joliette, 705-80-000387-031, 28 avril 2004.

⁴ Précité, note 2.



[20] Il ne peut non plus ignorer le fait que selon la preuve, plusieurs municipalités et autres instances décisionnelles attendent la décision du Tribunal sur ces recours pour guider leurs actions. Ainsi, il y a lieu, pour éviter de créer des ambiguïtés et pour bien marquer la cohérence du Tribunal dans l'application de la loi, de reproduire ces paragraphes qui favorisent une meilleure compréhension de la présente décision :

« [49] Le Tribunal doit déterminer si une unité d'évaluation comportant un immeuble résidentiel cesse de faire partie de la catégorie résiduelle pour faire partie de la catégorie des immeubles non résidentiels lorsque son propriétaire ou son locataire y fournit un service de garde en milieu familial. Dans l'hypothèse affirmative, il devra, de plus, établir la classe d'immeubles non résidentiels dont fait partie l'unité d'évaluation.

[50] Les questions auxquelles le Tribunal doit répondre s'inscrivent dans un cadre légal bien précis.

[51] La Ville s'est prévalué du régime de la taxe foncière générale à taux variés autorisé par l'article 244.29 LFM :

244.29. *Toute municipalité locale peut, conformément aux dispositions de la présente section, fixer pour un exercice financier plusieurs taux de la taxe foncière générale en fonction des catégories auxquelles appartiennent les unités d'évaluation.*

[52] Pour l'application de ce régime, une municipalité peut prescrire un taux de taxation particulier pour diverses catégories d'immeubles qu'elle choisit parmi celles prévues à l'article 244.30 LFM :

244.30. *Pour l'application de la présente section, les catégories d'immeubles sont:*

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



La composition de la catégorie des immeubles non résidentiels et de la catégorie résiduelle varie selon les diverses hypothèses quant à l'existence de taux particuliers à d'autres catégories.

Une unité d'évaluation peut appartenir à plusieurs catégories.

[53] Le régime des taux variés suppose que la municipalité a choisi d'établir minimalement deux catégories d'immeubles, celle des immeubles non résidentiels et la catégorie résiduelle. Dans ce régime, le taux de taxation de base s'applique à la catégorie résiduelle (article 244.38 LFM) tandis que celui applicable à la catégorie des immeubles non résidentiels doit être égal ou supérieur au taux de base (article 244.39 LFM).

[54] La composition de ces catégories varie selon les catégories auxquelles la municipalité a décidé de prescrire un taux de taxation particulier. Par exemple, si aucun taux spécifique n'est fixé pour les immeubles industriels, ceux-ci font partie de la catégorie des immeubles non résidentiels. Comme autre exemple, si aucun taux n'est fixé pour les immeubles de six logements et plus, ils appartiennent alors à la catégorie résiduelle.

[55] Mais peu importe les catégories qu'une municipalité a choisies pour déterminer un taux de taxation foncière générale qui leur est propre, un immeuble résidentiel comportant moins de six logements fait inéluctablement partie de la catégorie résiduelle (articles 244.30 et 244.37).

[56] Même s'il s'agit là de dispositions adoptées essentiellement à des fins de taxation, le législateur a choisi de confier aux évaluateurs municipaux le devoir de consigner au rôle d'évaluation foncière les renseignements requis pour permettre l'application du régime. Les deux premiers alinéas de l'article 57.1.1 LFM prévoient en effet ce qui suit :

57.1.1. Le rôle identifie chaque unité d'évaluation qui appartient au groupe des immeubles non résidentiels prévu à l'article 244.31, indique la classe prévue à l'article 244.32 dont fait partie l'unité et, le cas échéant, indique que celle-ci est visée à l'un ou l'autre des articles 244.51 et 244.52.

Le rôle d'une municipalité locale qui adopte une résolution en ce sens identifie chaque unité d'évaluation qui appartient à toute



catégorie précisée dans la résolution parmi celles que prévoient les articles 244.34 à 244.36. Si la catégorie prévue à l'article 244.34 est ainsi précisée, le rôle indique, le cas échéant, que l'unité fait partie de l'une ou l'autre des classes prévues à l'article 244.54.

[57] Conséquemment, c'est aussi à l'évaluateur municipal qu'il incombe, en cours de rôle, de tenir à jour les mentions requises pour l'application du régime :

174. L'évaluateur modifie le rôle d'évaluation foncière pour:

(...)

13.1.1° eu égard à l'article 57.1.1, ajouter une mention indûment omise ou supprimer une mention indûment inscrite et, dans la mesure où le rôle doit contenir des renseignements à ce sujet, tenir compte du fait qu'une unité d'évaluation:

(...)

[58] C'est sur la base de ce paragraphe de l'article 174 LFM que le certificat n° 50-10-F303488 pour modifier le rôle quadriennal 2007, et le certificat n° 50-11-F066323 pour modifier le rôle triennal 2011, ont été émis pour inscrire l'unité dans la catégorie des immeubles non résidentiels, classe 5.

[59] Apparaît ici la notion de classe. Comme une unité d'évaluation peut appartenir à plusieurs catégories, la catégorie des immeubles non résidentiels est divisée en 12 classes établies selon le pourcentage que représente la valeur imposable des immeubles non résidentiels par rapport à la valeur imposable totale de l'unité d'évaluation. Ces classes sont énumérées au premier alinéa de l'article 244.32 :

244.32. Chaque unité d'évaluation appartenant au groupe prévu à l'article 244.31 fait partie de l'une ou l'autre des classes suivantes, selon le pourcentage que représente, par rapport à la valeur imposable totale de l'unité, la valeur imposable de l'ensemble des immeubles non résidentiels compris dans l'unité:



- 1° classe 1A: moins de 0,5%;
- 2° classe 1B: 0,5% ou plus et moins de 1%;
- 3° classe 1C: 1% ou plus et moins de 2%;
- 4° classe 2: 2% ou plus et moins de 4%;
- 5° classe 3: 4% ou plus et moins de 8%;
- 6° classe 4: 8% ou plus et moins de 15%;
- 7° classe 5: 15% ou plus et moins de 30%;
- 8° classe 6: 30% ou plus et moins de 50%;
- 9° classe 7: 50% ou plus et moins de 70%;
- 10° classe 8: 70% ou plus et moins de 95%;
- 11° classe 9: 95% ou plus et moins de 100%;
- 12° classe 10: 100%.

[60] L'établissement de la classe de l'unité d'évaluation permettra aux autorités taxatrices de la municipalité de déterminer quel pourcentage de chacun des taux de taxation pertinents doit être appliqué¹¹.

[61] Il est intéressant de constater la définition qu'apporte le deuxième alinéa de l'article 244.32 LFM à l'expression « immeuble non résidentiel » :

1° « immeuble non résidentiel »: tout tel immeuble, autre que celui qui est compris dans une exploitation agricole enregistrée conformément à un règlement pris en vertu de l'article 36.15 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14), et tout immeuble résidentiel visé au premier alinéa de l'article 244.31;

(Soulignements du Tribunal)

[62] L'on note, dans un premier temps, qu'en employant l'expression « tout tel immeuble », le législateur se garde bien de référer à l'utilisation qui est faite de l'immeuble, et pour cause. Les catégories d'immeubles, dont celle des immeubles non résidentiels, existent aux fins de l'imposition de la taxe foncière générale¹². Or, par définition, une telle taxe est imposée

sur un immeuble sans égard à son utilisation. La définition contenue à l'article 1 LFM le précise expressément :

« taxe foncière »: une taxe ou une surtaxe imposée par une municipalité locale ou une commission scolaire sur un immeuble ou, pourvu qu'elle soit imposée indépendamment de l'usage qui est fait de l'immeuble, à l'égard de celui-ci;

(Soulignement du Tribunal)

[63] Cela distingue donc la taxe foncière, imposée sur ou à l'égard d'un immeuble, de la taxe d'affaires qui, elle, est une taxe dite personnelle parce qu'elle est imposée sur une personne en raison de son exercice d'« une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence »¹³. C'est pourquoi le Tribunal accorde peu de pertinence à la jurisprudence concernant l'inscription au rôle de la valeur locative d'une pièce d'un logement ou d'une habitation que son occupant utilise à des fins autres que strictement résidentielles.

[64] Dans un deuxième temps, l'on note que le législateur a explicitement prévu que certains immeubles, malgré leur caractère éminemment résidentiel, devaient faire partie de la catégorie des immeubles non résidentiels en raison des activités qui y sont exercées. Il en est ainsi des gites et des résidences de tourisme, au sens du Règlement sur les établissements d'hébergement touristique¹⁴, puisque leurs exploitants doivent détenir une attestation de classification en vertu la Loi sur les établissements d'hébergement touristique¹⁵. Le premier alinéa de l'article 244.31 LFM prévoit en effet ce qui suit :

244.31. Aux fins de déterminer la composition de la catégorie des immeubles non résidentiels, on tient compte du groupe comprenant les unités d'évaluation qui comportent un immeuble non résidentiel ou un immeuble résidentiel dont l'exploitant doit être le titulaire d'une attestation de classification délivrée en vertu de la Loi sur les établissements d'hébergement touristique (chapitre E-14.2) à l'égard d'un établissement autre qu'un établissement de pourvoirie.

[65] Le Tribunal souligne une cohérence certaine entre l'assujettissement des immeubles ainsi exploités, dans le régime de la taxation foncière à taux variés, au fardeau fiscal plus lourd imposé sur les immeubles non résidentiels et l'imposition de la taxe d'affaires explicitement prévue, dans le régime de la taxe d'affaires, en raison de ces activités au paragraphe 13^e de l'article 236 LFM.

[66] Or, le législateur n'a pas édicté que les activités inhérentes à un service de garde en milieu familial faisaient de l'immeuble éminemment résidentiel dans lequel elles sont exercées un immeuble non résidentiel comme il l'a fait à l'égard des établissements d'hébergement touristique.

[67] Le Tribunal est d'avis que ce sont d'abord les caractéristiques physiques et la vocation d'un immeuble qui permettent de déterminer s'il s'agit d'un immeuble résidentiel ou non résidentiel. Cela ne signifie pas qu'il ne faille aucunement tenir compte de l'utilisation d'un immeuble puisqu'une utilisation de tout ou partie d'un immeuble peut en révéler la vocation ou le changement de vocation.

¹¹ Article 244.53 LFM.

¹² Article 244.29 LFM.

¹³ Article 232 LFM.

¹⁴ R.R.Q., c. E-14.2, r. 1.

¹⁵ L.R.Q., c. E-14.2.

[Transcription conforme avec soulignements ajoutés]

[21] Les paragraphes 78 à 86 sont tout aussi pertinents pour motiver adéquatement la présente décision; ils méritent également d'être cités comme en faisant partie:

« [78] À moins, bien sûr, que l'on estime que dans un immeuble résidentiel servant effectivement de résidence, des espaces occupés à des fins de prestation de services de garde en milieu familial font de cet immeuble un immeuble non résidentiel dont il convient de déterminer la classe de mixité. C'est ce que suggère la partie intimée. C'est une thèse à laquelle le Tribunal n'est pas disposé à adhérer. Voici pourquoi.

[79] Le Tribunal a pris connaissance de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance¹⁸, la « LSGEE », et du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance¹⁹, le « Règlement ».

[80] Selon une lecture a contrario de l'article 6 LSGEE, la garde de six enfants ou moins ne requiert aucun permis ou reconnaissance :

6. Nul ne peut, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers, offrir ou fournir des services de garde à plus de six enfants s'il n'est titulaire d'un permis de centre de la petite enfance ou de garderie ou s'il n'est reconnu à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial agréé.

[81] Il appert de la LSGEE et du Règlement qu'il est de l'essence même d'un service de garde en milieu familial qu'il soit prodigué dans un immeuble résidentiel. La lecture de quelques dispositions législatives et réglementaires nous en convainc²⁰.

Articles de la LSGEE :

52. Peut être reconnue à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur suivant les conditions et modalités déterminées par règlement, la personne physique, travailleuse autonome, agissant à son propre compte qui, contre rémunération, fournit dans une résidence privée des services de garde aux parents avec qui elle contracte et qui reçoit, selon le cas:

1° au plus six enfants parmi lesquels au plus deux sont âgés de moins de 18 mois, en incluant ses enfants de moins de neuf ans et les enfants de moins de neuf ans qui habitent ordinairement avec elle et qui sont présents pendant la prestation des services;

2° au plus six enfants parmi lesquels au plus quatre sont âgés de moins de 18 mois, si elle est assistée d'une autre personne adulte et en incluant leurs enfants de moins de neuf ans et les enfants de moins de neuf ans qui habitent ordinairement avec elles et qui sont présents pendant la prestation des services.

53. Doit être reconnue à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur de la manière déterminée par règlement et être assistée d'une autre

personne adulte, la personne physique, autre qu'un titulaire de permis de garderie, travailleuse autonome, agissant à son propre compte qui, contre rémunération, fournit dans une résidence privée des services de garde aux parents avec qui elle contracte et qui reçoit au moins sept mais au plus neuf enfants.

Cette personne ne peut recevoir plus de quatre enfants qui sont âgés de moins de 18 mois et elle doit, pour les fins du calcul du nombre d'enfants reçus, inclure ses enfants et ceux de la personne qui l'assiste s'ils sont âgés de moins de neuf ans ainsi que les enfants de moins de neuf ans qui habitent ordinairement avec elles et qui sont présents pendant la prestation des services.

Articles du Règlement :

3. La personne qui demande une reconnaissance à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial doit faire en sorte que soit effectuée à son égard et à l'égard de chacune des personnes majeures vivant dans la résidence privée où sont fournis les services de garde, une vérification des renseignements nécessaires à l'établissement d'un empêchement et que soit remise au bureau coordonnateur, pour chacune, une attestation d'absence d'empêchement ou, à défaut, après en avoir pris connaissance et si elle maintient sa demande, une déclaration de renseignements pouvant révéler un empêchement, afin qu'il en apprécie le contenu.

5. Les dispositions du premier alinéa de l'article 4 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à la personne qui assiste une personne responsable d'un service de garde en milieu familial, à sa remplaçante occasionnelle, à une stagiaire ou à une bénévole qui se retrouve régulièrement dans la résidence où sont rendus les services de garde.

Avant leur entrée en fonction, ces personnes doivent consentir par écrit à la vérification des renseignements nécessaires à l'établissement d'un empêchement. Elles doivent aussi consentir à la communication de l'attestation d'absence



d'empêchement à la personne qui demande une reconnaissance à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial et au bureau coordonnateur ou soumettre à leur appréciation, après en avoir pris connaissance et si elles maintiennent leurs candidatures, la déclaration de renseignements pouvant révéler un empêchement.

SECTION II

RECONNAISSANCE D'UNE PERSONNE À TITRE DE PERSONNE RESPONSABLE D'UN SERVICE DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

51. Pour obtenir une reconnaissance, une personne physique doit satisfaire aux conditions suivantes:

(...)

6° disposer, dans la résidence privée où elle entend fournir les services de garde, de l'espace suffisant eu égard au nombre et à l'âge des enfants reçus;

(...)

53. Un bureau coordonnateur ne peut reconnaître une personne comme responsable d'un service de garde en milieu familial sans, au préalable, avoir eu une entrevue avec cette personne, avec chaque personne âgée de plus de 14 ans qui réside dans la résidence où elle entend fournir les services de garde et, le cas échéant, avec la personne adulte qui l'assiste.

Il doit, de plus, visiter la résidence où seront fournis les services de garde.

Cette visite et ces entrevues doivent faire l'objet d'un rapport.

55. Un bureau coordonnateur peut refuser d'accorder une reconnaissance si la personne qui la demande, une personne majeure vivant dans la résidence où seront fournis les services de garde, la personne qui doit l'assister ou la remplaçante occasionnelle le cas échéant, est l'objet d'un empêchement.



60. Une personne physique doit, pour obtenir sa reconnaissance, soumettre au bureau coordonnateur agréé pour le territoire où est située la résidence où elle entend fournir les services de garde, une demande écrite accompagnée des documents et renseignements suivants:

(...)

6° l'adresse de la résidence où elle entend fournir les services de garde;

(...)

62. L'avis d'acceptation doit contenir les renseignements suivants:

(...)

3° l'adresse de la résidence où seront fournis les services de garde.

(...)

86. Le bureau coordonnateur doit effectuer annuellement 3 visites à l'improviste de la résidence où sont fournis les services de garde pendant leur prestation, afin de s'assurer du respect de la Loi et des règlements, notamment du respect des conditions de la reconnaissance.

(...)

(Soulignements du Tribunal)

[82] Il serait pour le moins dichotomique de décider que tout ou une partie d'un immeuble résidentiel perd sa qualité d'immeuble résidentiel en raison de l'exercice en son sein d'activités qui doivent légalement être exercées dans une résidence. C'est, curieusement, ce que suggère la partie intimée.

[83] Contrairement aux centres de la petite enfance et aux garderies généralement implantés dans des locaux commerciaux, un service de garde en milieu familial doit être exploité dans une résidence.



[84] Pareillement aux centres de la petite enfance et aux garderies, un service de garde en milieu familial dispose du mobilier adéquat pour les jeunes enfants et il est heureux qu'il en soit ainsi. Mais ni ce mobilier ni l'installation de crochets à basse hauteur pour permettre aux enfants de suspendre leurs manteaux ou autres effets personnel non plus d'ailleurs que la présence de barrières de sécurité entre les pièces d'une maison ne sont des éléments de nature à modifier le caractère et la vocation purement résidentiels d'un logement.

[85] Le Tribunal partage les commentaires suivants formulés dans la décision Bilodeau²¹ :

« [19] Reste à déterminer si la superficie de 520 pieds carrés située au sous-sol de l'immeuble, et telle qu'établie par l'évaluateur municipal, a perdu sa nature ou son caractère résidentiel, du fait que les requérants l'utilisent pour la garde d'enfants d'une façon non continue et non exclusive.

[20] En premier lieu, regardons ce que dit la loi. L'article 1 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.F.M.) définit comme suit une taxe foncière :

«1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

[...]

«**taxe foncière**» : une taxe ou une surtaxe imposée par une municipalité locale ou une commission scolaire sur un immeuble ou, pourvu qu'elle soit imposée indépendamment de l'usage qui est fait de l'immeuble, à l'égard de celui-ci ;

[...]

[21] De toute évidence, en employant les mots «indépendamment de l'usage qui est fait de l'immeuble», le législateur a voulu que cette taxe soit imposée en fonction de la nature même de l'immeuble et non selon les activités qui y sont exercées, puisque dès lors cette taxe deviendrait une taxe



personnelle de la nature de la taxe d'affaires imposée à l'encontre d'une valeur locative.

[22] Le Tribunal en déduit donc qu'il faut se pencher surtout sur les caractéristiques particulières qui auraient pu transformer cette partie d'immeuble résidentiel en une partie d'immeuble à vocation non résidentielle, indépendamment de l'activité qui y est exercée.

[23] Ainsi est-ce que les qualités physiques de cette partie d'immeuble résidentiel ont été suffisamment modifiées pour qu'elle devienne non résidentielle? Le Tribunal ne le croit pas. Du moins, la preuve ne l'a pas démontré. »

[86] En somme, le Tribunal est d'avis qu'un service de garde en milieu familial ne doit pas être assimilé à une garderie ou à un centre de la petite enfance puisque contrairement à ces derniers, il doit être fourni dans un immeuble résidentiel. Partant, il ne saurait être question de faire perdre à une unité d'évaluation foncière son statut d'immeuble résidentiel en raison de l'exercice, dans cet immeuble, des activités d'un service de garde en milieu familial et de la présence du mobilier adéquat et requis à cette fin.

¹⁸ L.R.Q., c. S-4.1.1.

¹⁹ R.R.Q., c. S-4.1.1, r.2.

²⁰ Les articles ci-après reproduits ne constituent pas l'inventaire complet des dispositions où la notion de résidence est impliquée.

²¹ Bilodeau c. Longueuil, T.A.Q., n° SAI-M-072882-0112, le 5 décembre 2002.

[Transcription conforme]

[22] Les articles 51, 53, 55, 60, 62 et 86 du *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*⁵ sont particulièrement pertinents.

[23] Comment croire à la lecture de la loi et de la réglementation, que le fait d'utiliser une résidence pour qu'une responsable de garde en milieu familial y accueille des enfants qui y habitent quotidiennement pour y vivre en famille, puisse lui faire perdre son caractère résidentiel ? Serait-ce parce qu'on la rend fonctionnelle pour les enfants qui y vivent ?

[24] Tel que déjà mentionné, la Ville soutient que le Tribunal ne devrait pas suivre sa décision dans *Valois*⁶, notamment parce qu'elle ne considère pas comme il se doit le jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Loyer*⁷.

⁵ R.R.Q., chapitre S-4.1.1, r.2.



[25] Le Tribunal n'en est pas convaincu; voici pourquoi.

[26] Le paragraphe 52 de ce jugement est porté spécifiquement à l'attention du Tribunal pour appuyer le fait qu'une partie des résidences, dont celle de Mme Vaudry, doit être qualifiée de non résidentielle. Il convainc plutôt du contraire sur la base des faits.

[27] Reproduisons ce paragraphe :

*« 52 D'autre part, le T.A.Q. définit l'immeuble non résidentiel comme celui dont la «vocation fondamentale» est autre que celle de servir de résidence. Les membres ne précisent pas la source de cette interprétation. L'appelante reconnaît que la Cour d'appel a employé tel concept dans l'affaire *Vigi santé*, précitée, mais qu'il est inapplicable en l'espèce, puisque la Cour d'appel était saisie d'une demande d'exemption totale à une taxe. La présente situation se rapprocherait davantage de celle à la base de la décision *Gestion immobilière Louvon*, précitée, où on a plutôt retenu la notion d'«utilisation principale» qui, au lieu de considérer un immeuble uniquement dans son ensemble, permet plutôt de considérer chaque partie d'immeuble selon la preuve d'utilisation. À titre d'exemple, dans un cas comme celui sous étude, l'utilisation de la partie servant au travail de l'intimé n'aurait pas été considérée principale si la preuve avait révélé que sa fille, étudiante, utilisait principalement l'équipement de bureau pour ses études, conférant une utilisation secondaire ou négligeable par l'intimé. Au contraire, la preuve démontre que la partie de l'immeuble, telle que mesurée, servait principalement de bureau d'affaires. La définition retenue par le T.A.Q. était donc erronée. »*

[Transcription conforme]

[28] À la simple lecture, on constate qu'il s'agit d'un espace, d'une partie ou d'une pièce d'une résidence qui est utilisée principalement « comme bureau d'affaires ». Ici, nous sommes en présence d'une utilisation à une fin d'habitation. Les enfants habitent la résidence où ils bénéficient d'un service de garde; on peut facilement croire que pour eux, elle prend l'allure d'une résidence secondaire.

[29] Ils ne sont pas les seuls habitants, car on peut résumer leur occupation à une cinquantaine d'heures par semaine (± 10 heures par jour pendant 5 jours) par exemple, et même pendant ce temps, ils n'ont pas l'exclusivité des lieux.

⁶ Précité, note 2.

⁷ Précité, note 3.



[30] Le Tribunal ne croit pas que le fait de considérer une résidence comme un immeuble d'habitation consiste à « élaborer la définition qui convient », ce que reproche la Cour dans l'affaire *Loyer*⁸. En effet, au sens ordinaire des mots, une résidence est un endroit où demeurer; c'est ce que font les enfants dans ces résidences qui les accueillent au quotidien.

[31] De ce fait, radier des rôles d'évaluation, l'inscription INR est non seulement compatible avec les enseignements des tribunaux dans les affaires *Vigi Santé*⁹, *Louvon*¹⁰ et *Trimatas*¹¹, mais c'est s'y conformer car c'est respecter l'essentiel de ces jugements. Les paragraphes 59 à 62 du jugement dans *Trimatas*, auxquels la ville réfère, l'illustrent :

« 59 La Cour du Québec a plutôt analysé la décision du TAQ comme si le critère d'intervention à titre d'instance d'appel était celui de la décision correcte. Si la norme applicable avait été celle de la décision correcte, la Cour du Québec aurait pu évaluer la preuve différemment et conclure comme elle l'a fait. À partir du moment où la norme retenue était celle de la décision raisonnable, la Cour du Québec ne pouvait intervenir que si son analyse avait démontré que les conclusions du TAQ étaient déraisonnables. La situation factuelle de l'occupation et de l'utilisation des immeubles ayant été analysée par le TAQ, la Cour du Québec, en l'absence d'une erreur manifeste et dominante à ce sujet, se devait de la considérer raisonnablement établie.

60 Après avoir reconnu que la distinction entre les parties résidentielles et celles non résidentielles peut, dans une certaine mesure, s'avérer arbitraire malgré que la preuve offerte soit de qualité, la Cour du Québec prend pour acquis qu'un CHSLD comprend un volet résidentiel et qu'il n'est pas impossible de départager les parties résidentielles des parties non résidentielles. Cela revient à dire que le TAQ, selon la Cour du Québec, a tiré une conclusion de fait erronée ou a mal évalué la situation.

61 À cet égard, le tribunal est d'avis que l'utilisation et l'occupation des immeubles sont d'abord et avant tout des sujets qui visent un état de fait où chaque situation peut devenir unique. Le TAQ n'a manifestement pas

⁸ Précité, note 3.

⁹ *Vigi Santé Ltée c. Ville de Montréal, C.A.*, Montréal, 500-09-003363-967, 2 février 1999.

¹⁰ *Gestion immobilière Louvon inc. c. Ville de Laval*, TAQ-SAI-M-033570-9811 et SAI-M-033572-9504, 27 juin 2002.

¹¹ *Ville de Laval c. Cour du Québec intimée, Trimatas et autres, C.S.*, Laval, 540-17-001239-036 et 540-17-0012358-044, 13 avril 2005.



omis d'examiner la preuve relative à la vocation et à l'occupation de l'immeuble; bien au contraire, il s'est même rendu sur place afin de voir et les lieux et les personnes qui s'y trouvent. C'est en fonction de l'ensemble de cette preuve que le TAQ devait interpréter la L.F.M.

62 Peu importe que les dispositions des articles 244.11 et 244.33 qui s'appliquent ici aient ou non besoin de l'article 2 de la L.F.M. pour ne viser qu'une partie, encore faudrait-il que ces immeubles aient une vocation résidentielle. Ce qui n'est pas le cas puisque, selon le TAQ, toute partie d'immeuble qui sert à résider se confond avec les parties qui servent à dispenser des soins, procurer de l'assistance et assurer une surveillance. »

[Transcription conforme]

[32] Quant à la référence à l'affaire *Lambert*¹², elle ne s'intéresse pas à une situation qui se compare à celle des services de garde en milieu familial; il s'agit d'un centre de réadaptation locataire dans un immeuble dont la Cour conclut que le propriétaire ne peut pas bénéficier de l'exemption prévue à l'article 204, paragraphe 14 LFM.

[33] Même en prenant pour acquis que des locaux distincts situés dans un même bâtiment puissent être soumis à des régimes de taxation distincts, ces jugements enseignent de considérer la situation factuelle et la vocation des résidences.

[34] Ici, elles sont destinées à l'être et sont totalement occupées à une fin d'habitation tant par les enfants gardés que par la famille. D'ailleurs, selon la preuve, le nombre d'enfants mentionné dans les avis de renouvellement de reconnaissance prend en considération ceux de la responsable du service de garde en milieu familial, le cas échéant.

[35] En fait, comme le soulignent les requérantes en plaidoirie, les jugements auxquels se réfèrent la ville pour appuyer sa prétention n'ont rien de commun avec les présentes affaires; ils traitent de situations où le bâtiment est totalement ou pour partie utilisé à une autre fin que de résidence et même d'habitation.

[36] Même si comme dans les CHSLD, les occupants sont hébergés, ils le sont pour y recevoir des soins. Ce qui n'est pas le cas ici parce que le service de garde est de la nature d'une résidence secondaire pour les enfants à qui on ne fournit rien de plus que ce qu'ils recevraient s'ils habitaient alors à leur résidence principale avec leurs parents. C'est une distinction fondamentale avec la mission des CHSLD. Le rapprochement que la Ville y

¹² *Lambert c. Ville de Lévis, C.A., Québec, 200-09-004458-037, 14 mai 2004.*



voit est loin d'être évident pour le Tribunal en rapport avec le service de garde en milieu familial.

[37] Compte tenu de la preuve et du droit, il n'y a pas lieu de conclure à une utilisation non résidentielle de la résidence de Mme Vaudry même pour une partie.

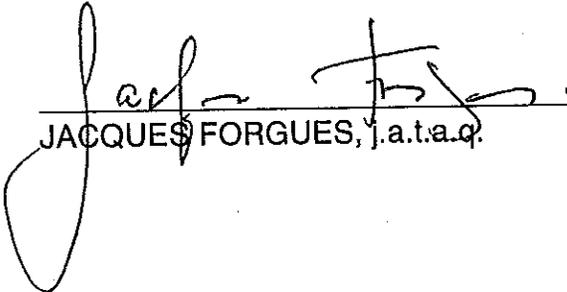
[38] **PAR CES MOTIFS**, le Tribunal :

ACCUEILLE les recours;

RADIE la mention INR eu égard à l'unité d'évaluation comme appartenant au groupe des immeubles non résidentiels, telle qu'inscrite tant pour le rôle 2008-2009-2010 que pour le rôle 2011-2012-2013;

LE TOUT AVEC DÉPENS contre la partie intimée, dont les sommes d'argent exigées pour le dépôt des requêtes introductives des recours devant le Tribunal.




JACQUES FORGUES, j.a.t.a.q.

Bissonnette Fortin Giroux
Me Rhéal E. Fortin
Procureur de la partie requérante

Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert & Associés
Me André Bourgeois
Procureur de la partie intimée

Bissonnette Fortin Giroux
Me Rhéal E. Fortin
Procureur de la partie mise en cause