

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
District de MONTREAL

No 500-09-000107-813

Montréal, le vingt-septième jour de février
mil neuf cent quatre-vingt-quatre.

PRÉSENTS: LES HONORABLES JUGES TURGEON
KAUFMAN
MALOUF

MUNICIPALITE DE ROCK FOREST,
APPELANTE,

-C-

THE F.W. WOOLWORTH CO. LIMITED,
INTIMEE.

LA COUR, statuant sur le pourvoi de l'appelante et le
pourvoi incident de l'intimée à l'encontre d'un jugement de la Cour
supérieure, district de St-François, rendu le 7 janvier 1981;

APRES audition, examen du dossier et délibéré;

POUR LES MOTIFS énoncés dans l'opinion écrite de
monsieur le juge Albert H. Malouf dont copie est déposée avec le
présent jugement et auxquels souscrivent messieurs les juges Jean
Turgeon et Fred Kaufman;

REJETTE l'appel de l'appelante avec dépens;

ACCUEILLE l'appel incident de l'intimée avec dépens
et MODIFIE le dispositif du jugement de la Cour supérieure en
remplaçant les mots "avec intérêts à compter de l'institution de
l'action et les dépens" par les mots "avec intérêts sur \$11,893 au
taux de 10.5% depuis le 15 décembre 1975 jusqu'au 12 septembre 1976,
sur \$28,819.20 au taux de 10.5% depuis le 13 septembre 1976 jusqu'au

.../2

.../2

9 décembre 1977, sur \$35,712.20 au taux de 11% depuis le 10 décembre 1977 jusqu'au 5 novembre 1978, sur \$48,605.20 au taux de 11% depuis le 6 novembre 1978 jusqu'à la date du jugement".

(signé) JEAN TURGEON

FRED KAUFMAN

ALBERT H. MALOUF

JJ.A.

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE MONTREAL

C O U R D ' A P P E L

No 500-09-000107-813

MUNICIPALITE DE ROCK FOREST,
APPELANTE,

-c-

THE F.W. WOOLWORTH CO. LIMITED,
INTIMEE.

CORAM
TURGEON
KAUFMAN
MALOUF, JJ.A.

OPINION DU JUGE MALOUF

En date du 18 avril 1968, l'appelante a adopté un règlement dont la partie pertinente se lit comme suit:

... une taxe de locataire est par les présentes imposée à un taux de 5% de la valeur locative annuelle sur tout locataire résidant dans la municipalité.

Ce même règlement fut modifié le 23 juin 1969 en édictant que la taxe de locataire sera dorénavant exigible de toute personne payant un loyer dans la municipalité, et non seulement des locataires y résidant. Aucun autre règlement au sujet de cette taxe ne fut adopté avant 1977, alors qu'un nouveau règlement 325 daté du 18 mai 1977 décréta que toute personne, société ou corporation imposable par la loi, faisant affaires dans la municipalité paie la taxe d'affaires mentionnée dans ledit règlement. Ce nouveau règlement impose une taxe de \$35 à toute personne non autrement couverte par ledit règlement, ce qui est le cas de l'intimée. L'article 2 du règlement 325 édicte encore que les contribuables ne résidant pas dans le territoire de l'appelante devront payer des droits supérieures de 50% à ceux que l'on percevra des résidents de la municipalité.

- 2 -

L'intimée, qui réside en Ontario, lieu de son siège social, tombe aussi sous le coup de cette disposition.

Le règlement 325 ne contient aucune disposition relative à une taxe sur les locataires. L'article 4 du règlement 90 ayant été entièrement remplacé par l'article 1 du règlement 325, l'inexistence de cette taxe ne fait aucun doute à partir de 1977.

L'ancien article 699 du Code municipal qui régit le présent débat (abrogé en 1979) se lisait en partie comme suit:

Toute corporation locale peut imposer et prélever annuellement les taxes ci-après désignées sur les personnes suivantes:

1. Sur tout locataire qui paie un loyer, une taxe n'excédant pas cinq centins par piastre, sur le montant de son loyer; ...

La question cruciale à déterminer est de savoir qu'elle est la signification qu'on doit donner aux mots "peut imposer et prélever annuellement".

Le premier juge a interprété ce texte comme signifiant que l'imposition et le prélèvement devaient tous deux se faire annuellement.

L'appelante soumet deux moyens d'appel. Premièrement, elle soutient qu'il est évident du texte même de l'article 699 que le mot "annuellement" s'applique seulement au prélèvement de la taxe. Deuxièmement, elle nous réfère à l'article 368 du Code municipal qui stipule que les règlements adoptés par une municipalité restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils aient été amendés, abrogés ou cassés par l'autorité compétente, ou jusqu'à l'expiration du délai pour lequel ils ont

été faits. Ceci veut dire, d'après l'appelante, que le règlement adopté en 1968 est resté en vigueur durant toute la période qui nous concerne, c'est-à-dire pour les années 1975 à 1978 inclusivement et que, par conséquent, l'intimée doit payer un montant de \$48,605.20 à titre de taxe dite de locataire.

Le premier juge n'a pas retenu les arguments avancés par l'appelante et a déclaré nuls et de nul effet les comptes annuels de taxe de locataires réclamés de l'intimée par l'appelante au cours des années 1975 à 1978 inclusivement, et a condamné l'appelante à remettre à l'intimée ledit montant avec intérêts à compter de l'institution de l'action et les dépens.

EXAMEN DE LA LOI ET OPINION

Les parties reconnaissent que l'imposition et le prélèvement d'une taxe sont deux opérations distinctes. Le mot "imposer" désigne la création d'une taxe, tandis que le mot "prélèvement" désigne l'action de percevoir la taxe ainsi créée (Commissaires d'écoles pour la municipalité de la paroisse de St-Adophe c. Charest et al., 1944, S.C.R. 391, à la page 403).

Maurice Grevisse, Le bon usage, 11e édition, 1980, nous enseigne que l'adverbe "est un mot invariable que l'on joint à un verbe, à un adjectif ou à un autre adverbe, pour en modifier le sens ... Il joue, à l'égard du verbe, le même rôle que l'adjectif à l'égard du nom; c'est, en quelque sorte, l'adjectif du verbe, comme l'indique d'ailleurs l'étymologie ...".

On peut donc conclure que les mêmes rapports s'établissent entre l'adverbe et les mots qu'il modifie et ceux qui sont établis entre l'adjectif et les mots qu'il qualifie. Généralement, l'adjectif qui suit deux noms reliés par la conjonction "et" qualifie les deux noms. Ce n'est que parfois, dans le cas de deux noms unis par "et" que l'adjectif ne qualifie que le dernier nom (Maurice Grevisse, supra, et Thomas, Dictionnaire des difficultés de la langue française). Notre cas ne tombe pas dans la liste des exceptions mentionnées par ces auteurs.

En l'occurrence, je suis d'avis que les termes mêmes de l'article 689 sont clairs et ne portent pas à confusion et que l'usage général doit prévaloir. L'adverbe "annuellement" se rapporte donc aux deux infinitifs complémentaires "imposer" et "prélever".

D'autres dispositions du Code municipal et de la Loi sur la fiscalité municipale (L.Q. 1979, c.72) vont également dans le sens de cette interprétation. Différents articles du Code municipal contiennent des termes différents afin de prescrire des taxes revenant à chaque année et ne nécessitant qu'un seul règlement au départ. En effet, à l'article 699 a) du Code municipal, on parle de possibilité de faire des règlements afin d'obliger l'obtention d'un permis annuel; à l'article 700, il est question de "... imposer et prélever certains droits annuels ...;" à l'article 703 a): "... peut imposer et prélever une licence ou un permis annuel ...".

Il est aussi intéressant de voir les termes employés par le législateur à l'article 232 de la Loi sur la fiscalité municipale au sujet de la taxe d'affaires. Au premier alinéa, il est prescrit que la corporation peut imposer et prélever, et au dernier alinéa, il est prévu spécifiquement que la taxe demeure imposée pour les exercices financiers subséquents, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou abolie. En d'autres termes, lorsque le législateur a voulu qu'une taxe demeure en vigueur pour les exercices financiers municipaux subséquents, il l'a clairement dit.

Deux autres articles vont également dans le même sens: les articles 696 et 697 du Code municipal. Au premier alinéa de ceux-ci, on prescrit encore que la corporation locale peut imposer et prélever annuellement. Au deuxième alinéa, il y est prévu que le conseil peut, par règlement, décréter qu'à l'avenir ces taxes soient imposées chaque année par résolution. Il s'agit donc d'une exception à l'effet qu'on n'a plus besoin d'un règlement, une résolution suffit. Cette résolution doit être adoptée à toutes les années;

- 5 -

on peut alors en déduire que le règlement, en tant que règle générale, devait également être adopté à toutes les années.

La jurisprudence a établi deux principes fondamentaux de l'interprétation des lois fiscales. Premièrement, ces lois doivent être interprétées restrictivement (Chibougamau Lumber Ltée c. Sous-ministre du revenu du Québec, 1976, C.A. 166) et, deuxièmement, si un doute existe, il doit toujours bénéficier le contribuable (Montreal Light, Heat and Power Consolidated v. City of Westmount (1926) R.C.S. 575, à la page 579).

Je suis d'opinion que le texte du premier paragraphe de l'article 699 du Code municipal tel qu'il existait à la période pertinente au présent litige exigeait que la municipalité adopte chaque année un règlement prévoyant l'imposition et le prélèvement d'une telle taxe.

La preuve démontre que l'appelante n'a pas, durant la période pertinente au présent litige, adopté un règlement imposant une taxe sur les locataires. Vu que c'était son obligation d'adopter et de mettre en vigueur le règlement pour créer une telle taxe, il faut en conclure que la prétendue taxe de locataire perçue par l'appelante n'existait légalement pas et n'était pas due à l'intimée.

Quant au deuxième argument soumis par l'appelante, je suis d'avis que l'article 368 ne fait pas obstacle à la réclamation de l'intimée. Cet article ne dit pas seulement que les règlements sont en vigueur jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés, amendés ou cassés, mais précise également que les règlements cessent d'être en vigueur à l'expiration de la période pour laquelle ils ont été faits. Dans le présent cas,

- 6 -

le règlement adopté par la municipalité ne pouvait rester en vigueur plus d'une année pour les raisons déjà données. Par conséquent, ledit règlement ne pouvait avoir aucun effet au cours des années 1975 à 1978.

Je partage l'avis du premier juge qui, dans son jugement, déclare:

Suivant les dispositions de l'article précité, l'imposition et le prélèvement devaient tous deux se faire annuellement. La municipalité pouvait prélever la taxe chaque année, mais elle devait d'abord, chaque année aussi, procéder à son imposition "par règlement ou procès-verbal" comme l'exige l'article 695 du Code municipal. Une taxe ne peut être imposée en la portant simplement au rôle de perception ou en procédant à son prélèvement. Il faut d'abord la créer par un acte exprimant la volonté du Conseil municipal.

Dans son appel incident, l'intimée demande à cette cour de modifier le dispositif du jugement a quo pour que les intérêts payables sur le capital soient égaux à ceux que la municipalité elle-même exigeait de ses contribuables sur leurs arrérages de taxe pendant la période pertinente. A l'appui de son argument, l'intimée réfère à certaines dispositions de la Loi sur l'évaluation foncière L.Q. 1971, c.50, et à celles de la Loi sur la fiscalité municipale qui lui donnent le droit à l'intérêt réclamé dans sa déclaration au même taux réclamé par l'appelante sur les arrérages de taxe.

D'autre part, l'appelante prétend que ce sont les articles 1047 et 1049 du Code civil qui doivent régler la question du taux d'intérêt.

Je partage l'avis de l'intimée sur cette question.

- 7 -

Je désire reproduire ici textuellement une partie du mémoire de l'intimée où il réfère à la Loi sur l'évaluation foncière par les lettres L.E.F. et à la Loi sur la fiscalité municipale par les lettres L.F.M.:

En matière de taxe foncière proprement dite, l'article 26 L.E.F. prévoyait, au paragraphe 4:

- « 4. Tout supplément ou remboursement de taxe foncière municipale et scolaire dû par suite de la décision rendue sur une plainte ou une contestation du rôle porte intérêt au même taux que la taxe, à compter de l'exigibilité de celle-ci. Le remboursement doit être effectué dans les trente jours suivant celui de la modification prévue au paragraphe 2. »

(soulignements ajoutés)

Cette règle s'appliquait également «mutatis mutandis» aux taxes fondées sur la valeur locative. L'article 32 L.E.F. énonçait en effet en son premier alinéa:

- « 32. Toutes les dispositions de la présente loi relatives à la confection, au dépôt, la (sic) tenue à jour du rôle, aux plaintes et aux appels s'appliquent mutatis mutandis au rôle de valeur locative, sauf incompatibilité et sous réserve de la présente section. »

La jurisprudence a pris acte de ces dispositions particulières. Par exemple, dans l'affaire Télécâble de Québec Inc. c. Ville de Québec, 1979 C.S. 767, le juge Pelletier accordait sur le remboursement de taxes foncières un «intérêt au taux de 13%» (page 778) et ce «à compter du 22 janvier 1976» soit précisément la date du paiement (page 769). De même, dans l'affaire F.W. Woolworth Co. Limited c. Cité de Verdun, C.S., district de Montréal, no 500-05-012937-791, 28 janvier 1981 (maintenant en appel) le juge Forest a accordé à la demanderesse un intérêt calculé exactement de la même manière que dans la présente cause, sur le remboursement partiel d'une taxe d'affaires illégalement prélevée. En l'espèce, il s'agit aussi d'une taxe basée sur la valeur locative et l'article 32 L.E.F. s'applique donc.

- 8 -

Immédiatement après avoir présenté les arguments que je viens de citer, l'intimée a continué sa présentation en référant à la Loi sur la fiscalité municipale (qui a remplacé la Loi sur l'évaluation foncière) sanctionnée le 21 décembre 1979 et applicable à compter du 1er janvier 1980. Cette nouvelle loi prévoit pratiquement la même chose que les articles 26 et 32 de la Loi sur l'évaluation foncière. L'intimée cite dans son mémoire, dans leur totalité, les articles 182, 248, 249 et 194 de la Loi sur la fiscalité municipale. Il suffit de référer au deuxième paragraphe de l'article 249 qui prévoit que "Le montant du remboursement porte intérêt au même taux que la taxe à compter de la date où celle-ci est devenue exigible". Ces mêmes dispositions s'appliquent à la taxe sur les locataires que prévoit l'article 699 du Code municipal. Comme le dit l'intimée dans son mémoire "La combinaison de ces dispositions oblige la municipalité à payer sur les sommes qu'elle rembourse au contribuable l'intérêt qu'elle-même réclamait sur les arrérages de taxes de ses contribuables pendant la période pertinente lorsque ces sommes ont été indûment versées en paiement de taxes fondées sur un rôle de valeur locative. La taxe sur les locataires que prévoit l'article 699 C.m. étant une taxe fondée sur le rôle de valeur locative, l'intimée a droit, sur les sommes que lui remboursera l'appelante, à l'intérêt aux taux réclamés sur les arrérages de taxes, soit les taux admis à l'enquête par le procureur de l'appelante (d.c. pages 38 à 41):

<u>ANNEE</u>	<u>TAUX</u>
1975	10.5%
1976	10.5%
1977	11%
1978	11%
1979	18%
1980	18% "

- 9 -

L'appelante ne conteste pas la véracité des taux mentionnés.

Pour tous ces motifs, l'appel de l'appelante devrait être rejeté avec dépens, l'appel incident devrait être accueilli avec dépens et le dispositif du jugement a quo modifié en remplaçant les mots "avec intérêts à compter de l'institution de l'action et les dépens" par les mots "avec intérêts sur \$11,893 au taux de 10.5% depuis le 15 décembre 1975 jusqu'au 12 septembre 1976, sur \$28,819.20 au taux de 10.5% depuis le 13 septembre 1976 jusqu'au 9 décembre 1977, sur \$35,712.20 au taux de 11% depuis le 10 décembre 1977 jusqu'au 5 novembre 1978, sur \$48,605.20 au taux de 11% depuis le 6 novembre 1978 jusqu'à la date du jugement".

J.C.A.