COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-022051-155

DATE : 12 septembre 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE ÉRIC HARDY, j.c.s.

ABATTOIR AGRI-BIO INC.

Demanderesse

c.

MUNICIPALITÉ DE SAINT-AGAPIT

Défenderesse

JUGEMENT

(sur une demande en nullité de règlements municipaux)

TABLE DES MATIÈRES

L'APERÇU.....	3
LE CONTEXTE	4
L'ANALYSE ET LA DÉCISION	6
1. LE RAPPORT DE L'EXPERT STÉPHANE VACHON DOIT-IL ÊTRE REJETÉ?	6
1.1 CONCLUSION	6
1.2 LES PRINCIPES DE DROIT APPLICABLES À LA PREMIÈRE QUESTION EN LITIGE	6

1.3	DISCUSSION.....	8
2.	LES DISPOSITIONS ATTAQUÉES SONT-ELLES DISCRIMINATOIRES, INJUSTES, DÉRAISONNABLES OU ABUSIVES ET SI OUI, DOIVENT-ELLES ÊTRE DÉCLARÉES NULLES, INAPPLICABLES, INVALIDES OU INOPÉRANTES À L'ENDROIT D'AGRI-BIO?	10
2.1	CONCLUSION	10
2.2	LES PRINCIPES DE DROIT APPLICABLES À LA DEUXIÈME QUESTION EN LITIGE	10
2.2.1	Principes généraux	10
2.2.2	Un règlement doit être d'application générale	16
2.2.3	La fiscalité municipale.....	17
2.3	LES FAITS PERTINENTS À LA DEUXIÈME QUESTION EN LITIGE	20
2.4	DISCUSSION.....	26
2.4.1	La preuve d'expert	26
a)	L'expert d'Agri-Bio.....	26
-	L'eau potable.....	26
-	Les eaux usées	28
-	Le rapport complémentaire	30
b)	L'expert de la Municipalité	30
-	La tarification pour la consommation d'eau potable	31
-	La taxe pour l'entretien de l'aqueduc.....	32
-	Le rapport complémentaire	33
-	La taxe pour les eaux usées	33
2.4.2	L'analyse du Tribunal.....	35
a)	Le moyen fondé sur la discrimination	36
b)	Le moyen fondé sur le caractère déraisonnable ou abusif des règlements de taxation.....	41
-	La double tarification.....	43
-	Tarification excessive.....	43
-	Méthode de calcul erronée pour la taxe d'entretien de l'aqueduc	43
-	Méthode de calcul erronée pour la taxe d'égout.....	44
-	Revenus excédentaires	45
3.	SI LA RÉPONSE À LA DEUXIÈME QUESTION EN LITIGE EST AFFIRMATIVE, AGRI-BIO A-T-ELLE DROIT AUX SOMMES QU'ELLE RÉCLAME?	46

L'APERÇU

[1] Abattoir Agri-Bio inc. (« **Agri-Bio** ») se pourvoit en contrôle judiciaire (« **Pourvoi** ») afin de faire déclarer nulles, inapplicables, invalides ou inopérantes, à son endroit, les dispositions relatives à la tarification de l'eau potable et des égouts qui sont contenues dans les règlements de taxation que la Municipalité de Saint-Agapit (« **Municipalité** ») adopte, chaque année, depuis 2015¹.

[2] Agri-Bio plaide que ces dispositions sont discriminatoires en plus d'être injustes, déraisonnables et abusives.

[3] Elle en recherche la nullité et demande le remboursement des tarifs d'aqueduc et d'égout qu'elle a payés, sous protêt, de 2015 à 2021. Le montant de sa réclamation se chiffre à 1 339 128,66 \$.

[4] Agri-Bio convient que les tribunaux ne doivent intervenir, en pareilles matières, qu'en présence de mauvaise foi, d'abus de droit ou encore, lorsque le caractère manifestement injuste ou discriminatoire du règlement attaqué est démontré. Elle plaide s'être acquittée de ce lourd fardeau de démonstration qui pèse sur ses épaules.

[5] La Municipalité conteste le Pourvoi.

[6] Selon elle, ses règlements sont d'application générale et n'ont pour but que de faire supporter à Agri-Bio sa juste part des coûts d'exploitation de ses infrastructures d'aqueduc et d'égout.

[7] Toutefois, la Municipalité reconnaît avoir, par erreur, perçu la somme de 30 000 \$ en trop d'Agri-Bio, somme qu'elle admet lui devoir². L'erreur découle de l'inclusion, par la Municipalité, des coûts des immobilisations dans la tarification d'un service. Avant la prise en délibéré, cette somme, majorée des intérêts et de l'indemnité additionnelle, a été remboursée à Agri-Bio. Le Tribunal en prendra acte.

[8] En parallèle, Agri-Bio demande le rejet du rapport d'expertise déposé en défense. Il s'agit de celui de l'ingénieur Stéphane Vachon de la firme Stantec Experts. Agri-Bio estime qu'il doit être mis de côté pour cause d'irrégularité et de partialité. Les parties ont convenu que cette demande serait débattue au procès et que le Tribunal en disposerait sur le fond.

¹ Bien que la procédure d'Agri-Bio soit intitulée *Requête introductive d'instance modifiée en nullité de règlements municipaux*, il s'agit en réalité d'un pourvoi en contrôle judiciaire. D'ailleurs, sous le titre de sa procédure, elle réfère aux articles 34 et 529 du *Code procédure civile*.

² Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 35, 36 et 44.

[9] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Le rapport de l'expert Stéphane Vachon doit-il être rejeté?
2. Les dispositions attaquées sont-elles discriminatoires, injustes, déraisonnables ou abusives et si oui, doivent-elles être déclarées nulles, inapplicables, invalides ou inopérantes à l'endroit d'Agri-Bio?
3. Si la réponse à la deuxième question en litige est affirmative, Agri-Bio a-t-elle droit aux sommes qu'elle réclame?

[10] Enfin, les deux parties expriment l'opinion que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Le Tribunal partage cet avis.

LE CONTEXTE

[11] Agri-Bio se définit comme un abattoir de proximité. Elle se spécialise dans l'abattage de poulets de Cornouailles et de canards à foie gras³.

[12] Ses installations sont situées sur le territoire de la Municipalité, qui est une personne morale de droit public régie par le *Code municipal du Québec*⁴.

[13] Le 23 août 1991, Agri-Bio obtient un certificat d'autorisation (« **c.a.** ») du ministère de l'Environnement⁵. Celui-ci permet l'aménagement d'un abattoir dont la production maximale sera de 15 bœufs par jour ou de 7 500 kilogrammes en poids vif de volailles. Il y est prévu que l'approvisionnement en eau proviendra du système d'aqueduc municipal et que les eaux usées seront mélangées aux eaux domestiques pour être ensuite rejetées dans le système d'égout municipal. À l'effluent, les volumes maximaux quotidiens de charge hydraulique et de charge organique (exprimée en DBO₅) sont respectivement de 60 m³ et de 67,5 kilogrammes.

[14] Le 7 août 1992, Agri-Bio signe avec la Municipalité une entente industrielle (« **Entente industrielle** »)⁶. Aux termes de celle-ci, Agri-Bio s'engage à respecter ces charges maximales. Elle s'oblige également à payer sa part des coûts d'immobilisation des ouvrages d'assainissement de la Municipalité, selon une formule 55 % (charge hydraulique) - 45 % (charge organique), et celle de leurs coûts d'exploitation, selon un ratio 45 % (charge hydraulique) – 55 % (charge organique). Il est également prévu que la Municipalité aura le droit de résilier l'Entente industrielle si Agri-Bio fait défaut de respecter l'une ou plusieurs des obligations qui y sont stipulées.

³ Pièce P-1.

⁴ RLRQ, c. C-27.1.

⁵ Pièce D-1.

⁶ Pièce D-2, art. 3.1, 6.0, 10.0 et 17.0.

[15] À compter de 2011, la Municipalité fait face à une augmentation importante de sa population⁷. Plusieurs jeunes familles choisissent de s'y établir.

[16] La disponibilité en eau potable devient alors un enjeu⁸.

[17] Les eaux usées provenant des contribuables de la Municipalité sont traitées dans des étangs aérés qui doivent être vidangés, à intervalles réguliers, des boues qu'ils contiennent. La capacité résiduelle de ces étangs devient elle aussi un enjeu⁹.

[18] Agri-Bio est soumise à des normes sanitaires et de salubrité très sévères que lui impose l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'utilisation d'une très grande quantité d'eau est requise, au quotidien, pour déplumer et éviscérer la volaille. Aussi, à la fin de chaque journée de travail, ses installations et équipements doivent être nettoyés à l'eau.

[19] D'un côté, la Municipalité est bien au fait des besoins d'Agri-Bio en cette matière.

[20] De l'autre, Agri-Bio est consciente que la Municipalité connaît un important problème d'alimentation en eau potable.

[21] Consciente de cette problématique, Agri-Bio tente de réduire sa consommation. Malgré ses efforts, elle ne réussit pas à le faire en deçà d'un niveau quotidien de 160 à 165 m³ d'eau potable. Pour la Municipalité, le problème reste entier.

[22] Le 30 avril 2012, Exceldor se porte acquéresse de la totalité du capital-actions d'Agri-Bio.

[23] À l'occasion de la vérification diligente ayant précédé cette transaction, Exceldor prend connaissance de l'Entente industrielle. Elle est aussi informée qu'Agri-Bio ne s'y conforme pas.

[24] Agri-Bio reçoit du ministère de l'Environnement des avis selon lesquels elle ne respecte pas le c.a. Elle fait même l'objet de sanctions administratives pécuniaires.

[25] Agri-Bio reconnaît qu'elle ne respecte ni le c.a. ni l'Entente industrielle¹⁰.

[26] Elle tente, en vain, de renégocier l'Entente industrielle. C'est pour cette raison qu'à ce jour, elle n'a toujours pas obtenu une mise à jour de son c.a.

⁷ Cette population est aujourd'hui de l'ordre de 4500.

⁸ Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 1 à 3; Déclaration sous serment de Pierre Audesse, par. 1 à 5.

⁹ Déclaration sous serment de Pierre Audesse, par. 5 à 8; Déclaration sous serment de Gilbert Breton, par. 10 à 13.

¹⁰ Déclaration de Claude Fortin, par. 4.

[27] Le 18 décembre 2014, la Municipalité résilie l'Entente industrielle¹¹.

[28] Le 12 janvier 2015, la Municipalité modifie les paramètres de sa tarification pour l'utilisation de son aqueduc et de son système d'égout selon le principe de l'utilisateur-payeur¹².

[29] Ce changement a pour effet de faire plus que tripler la tarification imposée à Agri-Bio¹³.

[30] La Municipalité concède que cette hausse est considérable, mais plaide qu'elle est juste en ce qu'Agri-Bio paie désormais sa juste part.

[31] Agri-Bio croit, au contraire, qu'elle est discriminatoire et inéquitable à son endroit.

L'ANALYSE ET LA DÉCISION

1. LE RAPPORT DE L'EXPERT STÉPHANE VACHON DOIT-IL ÊTRE REJETÉ?

1.1 Conclusion

[32] Le Tribunal estime que non.

1.2 Les principes de droit applicables à la première question en litige

[33] L'expertise a pour but d'éclairer le tribunal et de l'aider dans l'appréciation d'une preuve en faisant appel à une personne compétente dans la discipline ou la matière concernée. En tenant compte des faits relatifs au litige, l'expert doit donner un avis sur des éléments liés à l'intégrité, l'état, la capacité ou l'adaptation d'une personne à certaines situations de fait, ou sur des éléments factuels ou matériels liés à la preuve¹⁴.

[34] Cette mission de l'expert prime sur les intérêts des parties, et ce, peu importe celle qui a retenu ses services. Dans tous les cas, l'expert doit accomplir sa mission avec objectivité, impartialité et rigueur¹⁵.

[35] En somme, l'expert n'est pas un plaideur, mais plutôt un éclaireur du tribunal sur des questions qui sont souvent techniques¹⁶.

¹¹ Déclaration sous serment de Pierre Audesse, par. 15; Pièce P-2.

¹² Pièce P-5.

¹³ Pièce P-6.

¹⁴ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 231.

¹⁵ *Id.*, art. 22.

¹⁶ *Raymond c. Raymond*, 2015 QCCS 2218, par. 78, appel accueilli en partie aux seules fins d'ajouter une indemnité mensuelle d'occupation et de corriger l'émission relative à la vente d'un immeuble, et appel incident rejeté (2017 QCCA 241).

[36] L'admissibilité en preuve d'un rapport d'expertise est soumise à un critère de nécessité¹⁷.

[37] L'expert ne doit pas usurper le rôle du tribunal en se prononçant sur des questions qui sont de son ressort exclusif.

[38] Parfois, la ligne est mince comme l'explique notre collègue, le juge Louis Lacoursière, dans *Garmaise c. Scotia Capital inc.*¹⁸, après avoir fait sienne la revue des principes juridiques applicables faite par le juge Joel A. Silcoff dans une autre affaire¹⁹ :

[45] [...] Dans un jugement récent, le juge Silcoff, après avoir énuméré les devoirs de l'expert à partir d'un jugement du U.K. Queen's Bench Division (Commercial Division) dans *National Justice Compania Naviera S.A. v. Prudential Assurance Co. Ltd*, souscrit au résumé suivant du rôle de l'expert :

[427] In a Discussion Paper of the Federal Court's Rules Committee on Expert Witnesses entitled "Expert Witness in the Federal Courts", referring with approval to the analysis of Cresswell J. in the *Ikarian Reefer*, the Committee wrote at page 1:

Background

The role of the expert witness is to assist the court through the provision of an independent and unbiased opinion about matters coming within the expertise of the witness. This duty is paramount. It overrides the obligations of the witness to the party on whose behalf he or she is called to testify. The evidence of an expert witness should be the independent product of the expert and should not be unduly influenced, in either form or content, by the exigencies of litigation.

[46] Il analyse aussi la question des limites de l'expertise et de la frontière qui la sépare du rôle du juge :

[428] Since, to a greater or lesser extent, most, if not all of the expert witnesses heard on behalf of each of the parties could not resist addressing and opining on one or more of the "ultimate issue" ("la question factuelle finale") raised for determination in this and the Related Actions, a brief overview of the applicable principles on the subject is appropriate.

[429] Although, in the past, the admissibility of an expert report or expert evidence that purports to address the ultimate issue has been the subject of some controversy, it is now generally accepted that both ordinary witnesses as well as expert witnesses may express opinions on the "ultimate issue" without thereby becoming disqualified.

[430] In *R. v. Burns*, *McLachlin J.* (as she then was), cautions, however:

¹⁷ *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9, p. 20 et 23; *Code de procédure civile*, préc., note 14, art. 232.

¹⁸ *Garmaise c. Scotia Capital inc.*, 2012 QCCS 5946, par. 45 à 48.

¹⁹ *Vidéotron ltée c. Bell ExpressVu, l.p.*, 2012 QCCS 3492, appel principal accueilli sur une autre question et appel incident rejeté, 2015 QCCA 422, par. 133, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 15 octobre 2015, n° 36414.

The respondent does not argue that psychiatric evidence bearing on a witness' behaviour is for that reason inadmissible. His objection is that "the opinion of Dr. Maddess went to the very root of the issue before the learned trial judge" and that "allowing that opinion usurped the function of the trial judge": the so-called "ultimate issue rule". However, the jurisprudence does not support such a strict application of this rule. **While care must be taken to ensure that the judge or jury, and not the expert, makes the final decisions on all issues in the case, it has long been accepted that expert evidence on matters of fact should not be excluded simply because it suggests answers to issues which are at the core of the dispute before the court;** *Graat v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 819. See also *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 O.R. (3d) 641 (C.A.), at p. 666 (*per Doherty J.A.*).

[47] Cette frontière peut être floue.

[Références omises]

[39] En définitive, le Tribunal n'est jamais lié par l'opinion de l'expert²⁰.

1.3 Discussion

[40] Agri-Bio plaide que le rapport de l'ingénieur Vachon doit être retiré du dossier, puisqu'il constituerait une plaidoirie en faveur de la Municipalité.

[41] Pour preuve, Agri-Bio réfère le Tribunal à l'énoncé même de son mandat qui est d'« évaluer, globalement, si l'approche de la Municipalité est raisonnable à la lumière de ses enjeux spécifiques en matière de consommation d'eau potable et de rejet d'égout sanitaire ».

[42] Il est exact que dans son rapport, l'expert Vachon réfère, à cinq reprises, à cette notion de la raisonabilité.

[43] Il le fait :

- au septième point de forme de la page 3 consacrée à la description de son mandat;
- au dernier paragraphe de la page 8 où il écrit « qu'il est raisonnable que les très grands consommateurs, qui engendrent une pression significative par leurs besoins en eau forçant l'identification de nouveaux puits municipaux, soient taxés davantage que les plus petits consommateurs »;

²⁰ Art. 238, al. 3 C.p.c.; *Giroux c. Baillargeon*, 2013 QCCS 3990, par. 26; *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ - Construction) c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4548, par. 16.

- au troisième paragraphe de la page 10 où il écrit « qu'il est raisonnable pour une Municipalité d'appliquer, à une industrie en particulier, une taxation de type utilisateur-payeur pour l'entretien d'un réseau d'eau potable lorsqu'il y a un déséquilibre important de son utilisation versus les autres usagers du réseau »;
- au dernier paragraphe de la page 12 dans lequel on lit « qu'il est raisonnable de la part de la Municipalité d'utiliser la moyenne journalière d'Agri-Bio lors des journées de production pour déterminer le pourcentage attribuable à l'industrie pour la taxe « Entretien aqueduc » »; et
- au premier paragraphe de la page 19 où il écrit que son mandat est « d'établir si la Municipalité [a] agi de manière raisonnable dans l'établissement de son règlement de taxation depuis 2015 ».

[44] Agri-Bio plaide qu'il n'appartient pas à l'expert de décider ce qui est raisonnable ou ne l'est pas. Il reviendrait exclusivement au Tribunal de se prononcer sur cette question, ajoute-t-elle.

[45] Le Tribunal n'est pas d'accord.

[46] La *raisonnabilité* n'est pas une notion exclusivement juridique. Il suffit de lire la définition du mot *raisonnable* pour s'en convaincre. Dans l'édition 2017 du Petit Robert, on indique que son acception courante est : « [q]ui pense selon la raison, se conduit avec bon sens et mesure, d'une manière réfléchie »²¹. Ce même dictionnaire définit *raisonnablement* ainsi « [c]onformément aux lois de la raison, à la logique ou au bon sens »²². On réfère également à *rationnel* qui signifie : « [q]ui appartient à la raison, relève de la raison »²³.

[47] L'expert Vachon peut très bien se prononcer sur le caractère raisonnable ou rationnel de la méthode de calcul utilisée par la Municipalité pour tarifier Agri-Bio.

[48] En concluant que cette méthode de calcul est raisonnable ou, en d'autres mots, qu'elle est rationnelle ou qu'elle s'explique par la raison, il n'usurpe pas le rôle du Tribunal, mais ne fait que lui fournir l'éclairage dont il a besoin pour trancher une question technique.

[49] Le Tribunal se permet de noter, dès à présent, que les arguments qu'Agri-Bio fait valoir pour obtenir le rejet du rapport de l'expert Vachon étonnent dans la mesure où son propre expert, Marc-André Desjardins, se prononce sur le caractère adéquat et

²¹ Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, le Robert, 2016, p. 2109.

²² *Id.*

²³ *Id.*, p. 2126.

équitable de la tarification attaquée²⁴. Pourtant, dans le présent dossier, les notions d'équité et de raisonabilité sont voisines²⁵.

[50] Le Tribunal rejettera donc la demande en rejet du rapport de l'expert Vachon.

2. LES DISPOSITIONS ATTAQUÉES SONT-ELLES DISCRIMINATOIRES, INJUSTES, DÉRAISONNABLES OU ABUSIVES ET SI OUI, DOIVENT-ELLES ÊTRE DÉCLARÉES NULLES, INAPPLICABLES, INVALIDES OU INOPÉRANTES À L'ENDROIT D'AGRI-BIO?

2.1 Conclusion

[51] Le Tribunal conclut qu'elles ne le sont pas.

2.2 Les principes de droit applicables à la deuxième question en litige

2.2.1 Principes généraux

[52] La Cour supérieure est investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les organismes publics et les personnes morales de droit public²⁶, ce qui inclut les municipalités.

[53] Ce pouvoir lui permet de contrôler l'exercice, par une municipalité, du pouvoir législatif qui lui est délégué par la province. L'arrêt de principe en la matière est celui rendu par la Cour suprême dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*²⁷ (« **Catalyst Paper** »). Il sera, dans le présent dossier, d'une grande importance dans le choix de la réponse à donner à la seconde question en litige. Il convient donc de s'y attarder.

[54] Dans cette affaire, la Cour suprême était appelée à trancher la demande de contrôle judiciaire d'un règlement de taxation municipal.

[55] D'entrée de jeu, la Cour suprême rappelle que la Constitution n'accorde aucun pouvoir aux municipalités. Ces dernières ne détiennent que les pouvoirs qui leur ont été délégués par la législature provinciale de qui elles relèvent. Elles doivent donc s'en tenir au cadre législatif qui leur est imposé. Autrement, leurs décisions et leurs règlements peuvent être annulés à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire²⁸.

²⁴ Pièce P-29, p. 5.

²⁵ La même édition du Petit Robert, préc., note 21, indique qu'*injuste* est l'antonyme de *raisonnable*.

²⁶ *Code de procédure civile*, préc., note 14, art. 34.

²⁷ [2012] 1 R.C.S. 5. Voir également *Poitras c. D'Onofrio*, 2018 QCCA 1079, par. 49, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 2 mai 2029, 38319.

²⁸ *Catalyst Paper*, préc., note 27, par. 11.

[56] La Cour suprême explique qu'un règlement municipal peut être révisé pour deux raisons²⁹.

[57] La première est d'ordre procédural. Ainsi, un règlement pourra être annulé si les exigences en matière d'équité procédurale dans le processus devant mener à son adoption n'ont pas été respectées.

[58] La seconde relève du fond. Un règlement peut également être annulé si sa loi habilitante ne permettait pas son adoption. La révision fondée sur ce motif a pour fondement « la présomption fondamentale, découlant de la primauté du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte »³⁰.

[59] La Cour suprême décrit le cadre d'analyse de la légalité d'un règlement municipal auquel la cour de révision doit se soumettre ainsi que la retenue dont elle doit alors faire preuve.

[60] Elle rappelle que les « règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires »³¹ et que les « municipalités n'ont pas non plus à justifier formellement leurs règlements »³².

[61] Le rôle de la cour de révision est de s'assurer que la législation déléguée qui est sous examen « est bien conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée »³³.

[62] Cet exercice de révision doit prendre en compte « le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée ». Les règlements municipaux « font [...] intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique »³⁴.

[63] La Cour suprême souligne que « les tribunaux ont traditionnellement refusé d'invalider des règlements municipaux à moins qu'ils n'aient été jugés [TRADUCTION] « aberrant » ou « choquants » ou si « aucun organisme raisonnable » n'aurait pu les adopter [...] »³⁵.

²⁹ *Id.*, par. 12.

³⁰ *Id.*, par. 12 et 15.

³¹ *Id.*, par. 19.

³² *Id.*, par. 30. Voir également *Ville de Québec c. Rivard*, 2020 QCCA 146, par. 50.

³³ *Catalyst Paper*, préc., note 27, par. 15.

³⁴ *Id.*, par. 19.

³⁵ *Id.*, par. 20.

[64] Dans le cas qui lui était soumis, soit celui du caractère déraisonnable ou inéquitable du règlement de taxation attaqué, la Cour suprême applique la norme de révision de la décision raisonnable³⁶.

[65] Lorsqu'elle s'applique, cette norme « signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables »³⁷.

[66] La Cour suprême résume ainsi l'analyse à laquelle la cour de révision doit se livrer³⁸ :

[32] [...] il faut déterminer en définitive si le règlement contesté s'inscrit dans un éventail raisonnable d'issues possibles en suivant l'approche que les tribunaux ont adoptée au fil des ans en matière de révision des règlements adoptés par des conseils municipaux. Les conseils municipaux ne sont pas tenus, dans le cadre du processus d'adoption de règlements, de s'en remettre aux seules considérations objectives ayant une incidence directe sur l'affaire ; ils peuvent aussi prendre en compte des enjeux plus généraux d'ordre social, économique et politique. [...]

[67] Dans *Ville de Québec c. Galy*³⁹, la Cour d'appel écrit que les « enseignements de l'arrêt *Catalyst* demeurent [...] valables après *Vavilov* ».

[68] Elle définit aussi le test applicable à la contestation de l'exercice législatif municipal en ces termes⁴⁰ :

[45] [...] il s'agit de déterminer [si le règlement attaqué] est raisonnable « eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s'il s'inscrit dans un éventail d'issues possibles raisonnables ». Le règlement sera annulé s'il « n'aurait pas pu être adopté par un organisme raisonnable en considérant la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements », s'il est « manifestement injuste, empreint de mauvaise foi ou qu'il aurait constitué "une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties", au point d'être injustifiable aux yeux [de personnes] raisonnables. [Références omises] ».

[69] Il ne saurait donc être question pour une cour de révision d'imposer ses propres préférences. Au contraire, la retenue s'impose face au pouvoir discrétionnaire de la municipalité dans l'exercice de son pouvoir réglementaire⁴¹.

³⁶ *Id.*, par. 16.

³⁷ *Id.*, par. 19.

³⁸ *Id.*, par. 32.

³⁹ 2020 QCCA 1130, par. 45, demande d'autorisation à la Cour d'appel rejetée, 18 février 2021, 39384.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Ferme Georges Deneault et Fils c. St-Jacques-le-Mineur (Municipalité de)*, 2015 QCCS 3581, par. 78 et 81; *2622-6241 Québec inc. c. Berthierville (Ville de)*, 2015 QCCS 2125, par. 97, 103 et 105.

[70] Comme l'écrit notre collègue, le juge André Wery, j.c.s., dans *2622-6241 Québec inc. c. Berthierville (Ville de)*⁴² :

[95] Le rôle du tribunal n'est pas de s'immiscer dans la microgestion des affaires de la ville ou de jouer au gérant d'estrade, comme le veut l'expression populaire.

[96] Les élus municipaux ont été élus par la population pour mener les affaires de la municipalité. Ils sont mieux placés que les tribunaux pour évaluer les besoins de celle-ci et pour réaliser son développement harmonieux en tenant compte de tous les impératifs. Ce ne sera donc que dans les cas où il y a un abus de pouvoir équivalant à fraude ou à une injustice flagrante que le tribunal pourra intervenir.

[97] En somme, le tribunal doit résister à la tentation de refaire ce qui a été fait, même s'il n'est pas d'accord avec ce qui a été fait. Le test n'est donc pas celui de la décision correcte, mais celui de la décision raisonnable.

[71] Dans *Courses automobiles Mont-Tremblant inc. c. Iredale*, la Cour d'appel exprime la même idée en ces mots⁴³ :

[79] La Ville aurait pu faire d'autres choix, il est vrai, et réglementer plus sévèrement encore les activités du circuit. Qu'elle ne l'ait pas fait ne rend pas sa décision déraisonnable, comme on vient de le voir, et il ne peut être question pour un tribunal de substituer ses propres préférences à celles des autorités municipales, ni de réécrire le règlement municipal en conséquence.

[72] Par ailleurs, dans l'arrêt *Ville de Québec c. Rivard*, la Cour d'appel rappelle qu'il faut présumer « que la municipalité agit non seulement de bonne foi, mais également dans l'intérêt public »⁴⁴.

[73] Un autre principe qui doit guider le Tribunal est celui selon lequel une municipalité doit bénéficier d'une interprétation large et bienveillante de ses lois habilitantes de façon à lui permettre d'en réaliser les objets. Sauf dans les cas où le caractère *ultra vires* du règlement attaqué est évident, la cour de révision doit adopter une interprétation qui permet de maintenir en vigueur ses règlements pour lui permettre d'atteindre les fins légitimes poursuivies⁴⁵.

[74] Le fardeau de démontrer qu'un règlement de taxation est déraisonnable au motif qu'il serait inéquitable est lourd comme le rappelle la Cour d'appel dans *7956509 Canada inc. c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield*⁴⁶ :

⁴² Préc., note 41, par. 95 à 97.

⁴³ 2013 QCCA 1348, par. 79, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 3 avril 2014, 35575.

⁴⁴ Préc., note 32, par. 39.

⁴⁵ *Poitras c. D'Onofrio*, préc., note 27, par. 50.

⁴⁶ 2021 QCCA 761, par. 6.

[6] La Cour rappelle dans l'arrêt *Vaudreuil-Dorion (Ville de) c. Investissements Malucar inc.* que l'examen de la répartition juste et équitable du fardeau de la taxe ressort, d'abord, de l'appréciation discrétionnaire du conseil municipal, et le fardeau de preuve qui permet d'établir « l'injustice et l'arbitraire » d'une taxe est onéreux. Ce fardeau est celui de la personne qui conteste le règlement, sans que la municipalité ait à faire la preuve de sa bonne foi, de l'absence d'abus ou de la justesse de sa décision. C'est à l'appelante qu'incombait le fardeau d'établir le caractère injuste ou abusif du règlement résultant de l'absence de bénéfice éventuel.

[Le Tribunal souligne; références omises]

[75] En matière de taxation municipale, l'équité doit s'apprécier de manière horizontale entre tous les contribuables visés⁴⁷.

[76] Un règlement n'est pas inéquitable du seul fait qu'il impose un fardeau fiscal important à un contribuable en particulier⁴⁸.

[77] Dans *Catalyst Paper*, la Cour suprême a rejeté l'idée qu'un règlement municipal de taxation puisse être annulé pour la seule raison qu'il impose un plus grand fardeau fiscal à certains contribuables qu'à d'autres⁴⁹. En d'autres mots, l'argument de la proportionnalité que le contribuable avait défendu a été mis de côté.

[78] Un retour sur les faits de cette affaire s'impose pour en comprendre la portée.

[79] Catalyst est propriétaire d'une importante papeterie dans le district de North Cowichan sur la côte sud-est de l'île de Vancouver. Au fil des décennies, l'on observe une forte croissance de sa population, s'accompagnant parallèlement d'une augmentation de l'offre de services municipaux. Cette croissance fait monter en flèche la valeur des immeubles résidentiels alors que celle des immeubles industriels de Catalyst demeure stable. Les autorités municipales, craignant que l'imposition des immeubles résidentiels à un taux correspondant à leur valeur par rapport à celle d'autres catégories d'immeubles fasse subir aux résidents des augmentations inacceptables, décident de maintenir l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels à un taux faible et d'augmenter le taux imposé à Catalyst⁵⁰.

[80] Le résultat souhaité est atteint.

[81] Alors que la valeur des immeubles résidentiels correspond à environ 90 % de la valeur totale des immeubles situés dans la municipalité, les taxes foncières perçues à leur égard ne constituent que 40 % des recettes fiscales. Il en est ainsi puisque le taux

⁴⁷ *Plessis-Panet inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264, par. 45.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Catalyst Paper*, préc., note 27, par. 9.

⁵⁰ *Id.*, par. 1 à 3.

d'imposition des immeubles résidentiels a été fixé à 2,1430 \$ par tranche de 1 000 \$ alors que celui des immeubles des grandes industries tels ceux de Catalyst s'élèvent à 43,3499 \$. Le rapport entre l'impôt foncier payé au titre des immeubles résidentiels et celui au titre des immeubles de grande industrie s'établit à 1:20,3 alors qu'ailleurs en Colombie-Britannique, il est de 1:3,4⁵¹.

[82] Catalyst estime que le résultat est injuste. Non seulement doit-elle payer une part exagérément disproportionnée de taxes foncières, mais de plus, elle ne reçoit que très peu de services en échange, comme elle dispose de ses propres systèmes d'égout et d'aqueduc et de son propre port en eau profonde. Elle tente de s'entendre avec les autorités municipales, sans réel succès, d'où son pourvoi en contrôle judiciaire attaquant la légalité du règlement de taxation⁵².

[83] De l'avis de la Cour suprême, la question cruciale est d'identifier les facteurs que la cour de révision doit prendre en considération pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables. Ces facteurs sont-ils ceux ayant trait à la consommation comme le propose Catalyst ou s'agit-il plutôt d'un éventail plus large de facteurs sociaux, économiques et politiques comme le suggère la municipalité⁵³?

[84] Référant à l'arrêt *Dunsmuir*⁵⁴, la Cour suprême opte pour une analyse contextuelle⁵⁵, de sorte que les conseillers municipaux sont justifiés de faire intervenir dans leurs décisions « toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique »⁵⁶ :

[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs. Le fait qu'il faille faire preuve d'une grande retenue envers les conseils municipaux ne signifie pas qu'ils ont carte blanche.

[25] La norme de la décision raisonnable restreint les conseils municipaux en ce sens que la teneur de leurs règlements doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature. L'éventail des issues raisonnables est donc circonscrit par la portée du schème législatif qui confère à la municipalité le pouvoir de prendre des règlements.

⁵¹ *Id.*, par. 3.

⁵² *Id.*, par. 4 à 6.

⁵³ *Id.*, par. 17.

⁵⁴ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, par. 64.

⁵⁵ *Catalyst Paper*, préc., note 27, par. 18.

⁵⁶ *Id.*, par. 19 et 30.

[85] La Cour suprême souligne que la loi habilitante qui est en cause dans cette affaire confère aux autorités locales un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l'impôt foncier à payer au titre de chacune des catégories d'immeubles se trouvant sur son territoire⁵⁷. Cet impôt n'a pas besoin d'être proportionnel au niveau de consommation de services⁵⁸ :

[27] La *Community Charter* ne permet pas non plus d'affirmer que les taxes foncières à payer devraient être proportionnelles au niveau de consommation des services. L'article 197 autorise l'imposition d'un impôt, et non de frais. Or, ce qui distingue l'impôt des frais, c'est que l'impôt n'a pas à correspondre au coût du service fourni. Le rapport entre le niveau de consommation des services et les diverses catégories d'immeubles dépendra des services en question. Cela signifie que si les municipalités devaient imposer des taxes foncières en fonction du niveau de consommation des services, elles ne pourraient jamais exercer le pouvoir que leur confère l'al. 197(3)b).

[86] Même si le taux de taxation imposé à Catalyst lui a porté un coup dur allant même jusqu'à menacer l'exploitation de sa papeterie, la Cour suprême conclut à la validité du règlement attaqué. Ce règlement respecte la loi habilitante de la municipalité qui l'autorisait à imposer un taux d'impôts fonciers propres à chaque catégorie d'immeubles. Dans cet exercice, elle avait le droit de tenir compte de plusieurs facteurs, y compris l'incidence qu'une hausse soudaine de l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels était susceptible d'avoir sur les résidents de longue date dont le revenu était fixe⁵⁹.

2.2.2 Un règlement doit être d'application générale

[87] Un règlement ne peut être discriminatoire à moins que la législation habilitante ne le permette. Cette prohibition est bien connue en droit administratif⁶⁰. Elle entraîne l'illégalité du règlement discriminatoire.

[88] Un règlement qui ne s'applique qu'à une seule personne n'est pas nécessairement discriminatoire comme l'écrivent les auteurs Héту et Duplessis⁶¹ :

[8.137] En principe, un règlement municipal doit s'appliquer à tous de la même façon parce qu'il est adopté dans l'intérêt public et non pas pour favoriser ou pénaliser le contribuable. Toutefois, il faut noter que ce n'est pas parce qu'un règlement ne s'applique qu'à une seule personne, ou plutôt à un seul terrain, qu'il est nécessairement discriminatoire [...]; c'est le règlement qui ne vise qu'une seule personne qui est illégal [...].

⁵⁷ *Id.*, par. 26.

⁵⁸ *Id.*, par. 27.

⁵⁹ *Id.*, par. 35 et 36.

⁶⁰ *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, p. 404.

⁶¹ Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal: principes généraux et contentieux*, 2^e éd., Brossard, CCH/Wolters Kluwer, 2003, feuilles mobiles, à jour au 1^{er} janvier 2021, ¶ 8.137.

[89] Ainsi, la Cour d'appel a-t-elle décidé dans *Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin inc.*⁶² qu'un règlement de zonage *confectionné sur mesure* était discriminatoire à l'endroit d'un contribuable au motif qu'il visait directement et intentionnellement son entreprise, et ce, même si la disposition attaquée avait une portée plus générale.

2.2.3 La fiscalité municipale

[90] Le pouvoir de taxation des municipalités est balisé par la *Loi sur la fiscalité municipale* (« **L.f.m.** »)⁶³.

[91] Les articles 244.1 à 244.10 *L.f.m.* ont trait à la tarification. En voici les extraits pertinents :

244.1. Dans la mesure où est en vigueur un règlement du gouvernement prévu au paragraphe 8.2° de l'article 262, toute municipalité peut, par règlement, prévoir que tout ou partie de ses biens, services ou activités sont financés au moyen d'un mode de tarification.

[...]

244.2. Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes, autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des établissements d'entreprise, dont l'imposition n'est pas en soi incompatible avec l'application de l'article 244.3.

Sont notamment des modes de tarification :

1° une taxe foncière basée sur une autre caractéristique de l'immeuble que sa valeur, comme sa superficie, son étendue en front ou une autre de ses dimensions;

2° une compensation exigée du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble;

3° un prix exigé de façon ponctuelle ou sous forme d'abonnement pour l'utilisation d'un bien ou d'un service ou pour le bénéfice retiré d'une activité.

[...]

244.3. Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur.

Le bénéfice est reçu non seulement lorsque le débiteur ou une personne à sa charge utilise réellement le bien ou le service ou profite de l'activité mais aussi lorsque le bien ou le service est à sa disposition ou que l'activité est susceptible de lui profiter éventuellement. Cette règle s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, dans le cas d'un bien, d'un service ou d'une activité qui profite ou est susceptible de profiter non pas à la personne en tant que telle mais à l'immeuble dont elle est propriétaire ou occupant.

[...]

⁶² J.E. 99-921 (C.A.), p. 9 et 10.

⁶³ RLRQ, c. F-2.1.

244.4. Le mode de tarification demeure lié au bénéfice reçu même si les recettes qu'il produit excèdent les dépenses attribuables au bien, au service ou à l'activité, pourvu que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration comme la nécessité de normaliser la demande, de tenir compte de la concurrence et de donner préséance aux habitants et aux contribuables du territoire de la municipalité parmi les bénéficiaires ou qu'il s'explique, dans le cas où le mode est un prix exigé de façon ponctuelle lors de l'utilisation d'un bien ou d'un service, par une utilisation plus fréquente que prévu.

244.5. Le règlement peut prévoir des catégories de biens, de services, d'activités, de quotes-parts, de contributions ou de bénéficiaires, combiner des catégories et édicter des règles différentes selon les catégories ou combinaisons.

Il peut notamment prévoir que:

1° la tarification est utilisée à l'égard d'une catégorie ou d'une combinaison et non à l'égard d'une autre;

2° la tarification est combinée, de la façon qu'il détermine, à tout autre mode de financement prévu par une autre disposition législative applicable, cette mixité pouvant être utilisée à l'égard d'une catégorie ou d'une combinaison et non à l'égard d'une autre ou pouvant être différente selon les catégories ou combinaisons;

3° le mode de tarification applicable est différent selon les catégories ou combinaisons;

4° la règle de calcul de la somme payable conformément au mode de tarification est différente selon les catégories de bénéficiaires, qu'il s'agisse du taux de la taxe, du montant de la compensation, du prix d'utilisation ou de toute autre base.

244.6. Le règlement peut prévoir l'utilisation d'instruments de mesure pour permettre le calcul du montant à payer et prévoir les règles relatives à l'installation, à l'entretien et à la consultation de ces instruments et les conséquences d'un manquement à ces règles, notamment quant à l'établissement d'un montant payable par le débiteur pour lequel les instruments ne peuvent remplir leur fonction.

244.7. Toute compensation exigée d'une personne en vertu de la présente section, en raison du fait qu'elle est propriétaire d'un immeuble, est assimilée à une taxe foncière imposée sur l'unité d'évaluation comprenant celui-ci.

Toutefois, cette assimilation ne s'applique pas si le propriétaire de l'immeuble n'est pas la personne au nom de laquelle est inscrite l'unité d'évaluation comprenant celui-ci.

244.7.1. Lorsque le mode de tarification est une taxe foncière ou une compensation, le libellé du règlement doit être tel qu'il permette de déterminer si la taxe ou la compensation est exigée ou non d'une personne en raison du fait que celle-ci est le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble compris dans une exploitation agricole enregistrée conformément à l'article 36.0.1 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre M-14).

Si la taxe ou la compensation est exigée d'une personne en raison du fait que celle-ci est le propriétaire ou l'occupant d'une unité d'évaluation comportant non exclusivement un ou plus d'un immeuble visé au premier alinéa, le libellé du règlement doit être tel qu'il permette de déterminer, sur le montant de taxe ou de compensation payable à l'égard de l'unité, la partie qui est attribuable à l'immeuble visé au premier alinéa ou à l'ensemble de tels immeubles. Cette partie doit apparaître distinctement sur la demande de paiement de la taxe ou de la compensation.

[...]

244.9. Un mode de tarification peut être utilisé pour contribuer au remboursement de tout ou partie d'un emprunt et à la dotation du fonds d'amortissement constitué pour ce remboursement.

Dans un tel cas, le règlement ou la résolution d'emprunt doit mentionner le mode de tarification, la base d'imposition et la catégorie de débiteurs.

Si le règlement ou la résolution prévoit que le remboursement doit être fait au moyen à la fois d'une taxe foncière ou d'une compensation qui y est assimilée et d'un autre mode de tarification, sans préciser dans quelles proportions, seule la taxe ou la compensation est considérée aux fins de déterminer si toutes les personnes habiles à voter de la municipalité ou une partie seulement d'entre elles peuvent participer au référendum sur le règlement ou la résolution.

[Le Tribunal souligne; références omises]

[92] Me François Bouchard écrit que ces articles autorisent l'application du principe de l'utilisateur-payeur⁶⁴. Un règlement imposant une tarification sera jugé illégal, écrit-il, « s'il fait supporter à un contribuable une charge totalement injustifiée sans aucune relation directe avec le bénéfice qu'il en retire »⁶⁵. La notion d'équité, ajoute-t-il, est en général au cœur du débat lorsque la légalité de tels règlements est contestée⁶⁶.

[93] C'est ce que madame la juge Marie Deschamps, alors juge à la Cour d'appel, écrit dans *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*⁶⁷ :

L'exercice de la discrétion des municipalités doit pouvoir être mesuré en fonction de l'objectif d'équité fiscale qui doit présider lors de l'adoption de leurs règlements. [...]

[94] Ce principe est réitéré dans *Kirkland (Ville de) c. Immeubles Yale Itée*⁶⁸ : « [e]n exerçant son pouvoir de taxation, Kirkland devait agir avec équité [...] ».

⁶⁴ François BOUCHARD, « La tarification municipale: un instrument juridique méconnu ! », dans S.F.C.B.Q., vol. 265, *Développements récents en droit municipal (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 157.

⁶⁵ *Id.*, p. 168.

⁶⁶ *Id.*, p. 162.

⁶⁷ [1998] R.J.Q. 1683, p. 7 (C.A.).

[95] Cependant, à l'égard de la notion de « bénéfice reçu » utilisée à l'article 244.3 de la *L.f.m.*, la Cour d'appel fait cette importante mise en garde dans *Dagenais c. St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*⁶⁹ :

[39] On ne peut pas exiger, en vertu de l'article 244.3 *L.f.m.*, que le lien entre le mode de taxation/tarifification choisi par la corporation municipale et le bénéfice reçu par le contribuable en soit un de proportionnalité. Si c'était le cas, les tribunaux, qui sont par ailleurs mal outillés pour ce faire, se trouveraient forcément à devoir scruter de très près les choix fiscaux faits par les corporations municipales, limitant du même coup un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice duquel, selon une jurisprudence constante, ils doivent éviter de s'immiscer.

[Le Tribunal souligne]

[96] Elle ajoute :

[47] Cela dit, on peut néanmoins reconnaître que l'intimée, devant la situation complexe découlant, d'une part, de sa géographie et de sa démographie et, d'autre part, de l'étendue et de la nature des travaux, aurait pu envisager un mode de taxation/tarifification plus recherché, voire sophistiqué, qui, entre autres, aurait pu combiner deux ou plusieurs formes de prélèvement fiscal. La loi permet cette souplesse et il semble bien que l'intimée n'ait pas tenté de s'en prévaloir. Cette omission, cependant, si elle peut avoir des conséquences politiques, ne rend pas nulle la taxation décrétée par les règlements 550 et 584.

2.3 Les faits pertinents à la deuxième question en litige

[97] Le Tribunal l'a déjà souligné. La Municipalité est confrontée à un problème d'alimentation en eau potable. Comme le dit son directeur des travaux publics, Gilbert Breton, « l'eau est rare »⁷⁰.

[98] De 2006 à 2014, la Municipalité tente de solutionner ce problème⁷¹. Régulièrement, elle part à la recherche de nouvelles sources d'eau potable⁷².

[99] La Municipalité n'est alimentée en eau potable que par des puits souterrains alors que d'autres municipalités le sont également par des puits de surface⁷³. Depuis

⁶⁸ 2016 QCCA 661, par. 22. Voir également *Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de) c. 161979 Canada inc.*, [2002] R.J.Q. 2955 (C.A.), par. 79 à 82, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 24 avril 2003, 29403.

⁶⁹ 2008 QCCA 253, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 31 juillet 2008, 32545. Voir également *97725 Canada inc. c. Montréal (Ville de) (arrondissement de St-Léonard)*, 2015 QCCS 4796, par. 92, appel rejeté (2017 QCCA 695).

⁷⁰ Déclaration sous serment de Gilbert Breton, par. 3.

⁷¹ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 4 et 5.

⁷² Déclaration sous serment de Gilbert Breton, par. 3 et 5.

⁷³ *Id.*, par. 2.

2017, l'eau y est pompée de 19 à 21 heures par jour⁷⁴. En 2013 et 2021, la Municipalité a même dû acheter de l'eau en citerne pour combler les besoins de sa population⁷⁵.

[100] À la fin de 2013, la Municipalité prend conscience que la consommation d'eau potable d'Agri-Bio s'est considérablement accrue, et ce, en raison de l'augmentation de sa production⁷⁶. De fait, la consommation d'eau potable d'Agri-Bio a triplé en 4 ans alors que celle des autres contribuables est demeurée stable⁷⁷.

[101] La Municipalité se demande si ses installations de traitement des eaux usées suffiront à la demande⁷⁸.

[102] L'Entente industrielle et le c.a. sont examinés. On constate que ni l'une ni l'autre ne sont respectés. Le ministère de l'Environnement en est informé, la Municipalité lui demandant d'agir⁷⁹.

[103] Pour les fins de la planification de son développement urbain, la Municipalité retient les services de SNC-Lavalin. Elle lui demande d'évaluer sa capacité résiduelle de production d'eau potable et de traitement des eaux usées⁸⁰.

[104] Les résultats de cette analyse sont livrés dans le rapport que signe l'ingénieur Mathieu Plante le 19 novembre 2014 sous la forme de trois scénarios :

- celui du *statu quo* quant à consommation d'eau potable par Agri-Bio et quant à son rejet d'eaux usées;
- celui où Agri-Bio respecterait l'Entente industrielle;
- celui où Agri-Bio cesserait d'exploiter son abattoir⁸¹.

[105] L'ingénieur Plante écrit que dans le premier scénario, le potentiel de développement urbain deviendrait nul à compter de 2019, dans le second, en 2021 et dans le troisième, en 2024⁸². Incidemment, les quantités d'eau potable utilisées par l'ingénieur Plante aux fins de l'élaboration de ces scénarios ont été révisées à la baisse en 2018⁸³.

⁷⁴ *Id.*, par. 9.

⁷⁵ *Id.*, par. 16 et 23.

⁷⁶ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 5.

⁷⁷ *Id.*, par. 14. Voir aussi l'interrogatoire préalable de Christian Jacques, p. 45 à 48.

⁷⁸ Déclaration sous serment de Gilbert Breton, par. 19.

⁷⁹ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 8 et 9.

⁸⁰ Déclaration sous serment de Mathieu Plante, par. 10.

⁸¹ Pièce D-14; Déclaration sous serment de Mathieu Plante, par. 10 à 15.

⁸² Déclaration sous serment de Mathieu Plante, par. 13 à 15.

⁸³ Déclaration sous serment de Gilbert Breton, par. 20; Déclaration sous serment de Roger Des Rosiers, par. 10.

[106] La Municipalité s'interroge donc sur sa capacité de continuer à fournir à Agri-Bio l'eau potable nécessaire à ses activités et à traiter les eaux usées provenant de ses installations, *tout en maintenant le rythme du développement résidentiel*⁸⁴. Ses ingénieurs la préviennent qu'elle devra choisir entre l'un et l'autre⁸⁵. Aux dires de l'ancienne mairesse Fortin-Graham, Agri-Bio détruisait en quelque sorte tout le portrait que la Municipalité s'était fait de son développement immobilier⁸⁶.

[107] La Municipalité évalue alors ses options.

[108] Les membres de son conseil optent pour l'application d'une tarification fondée sur le principe de l'utilisateur-payeur. Ils sont d'avis que les grands consommateurs tels Agri-Bio doivent être taxés de manière plus proportionnelle⁸⁷. Il s'agit, selon eux, d'une question d'équité⁸⁸. Une tarification ayant de telles bases permettra à la Municipalité, se disent-ils, d'obtenir les fonds nécessaires pour continuer à satisfaire les besoins de sa population et effectuer de nouvelles recherches d'eau potable⁸⁹.

[109] Jusque-là, la tarification pour l'utilisation de l'aqueduc était calculée en fonction de paramètres communs à l'ensemble des contribuables. Il en était de même pour la tarification des égouts, sauf à l'égard d'Agri-Bio.

L'ancienne tarification

[110] Voici comment s'articulait la tarification avant l'entrée en vigueur des règlements contestés.

[111] Quant à l'aqueduc, les contribuables devaient payer deux tarifs.

[112] Le premier était un tarif fixe. Dans le secteur résidentiel, il était établi par catégorie d'immeubles. Par exemple, en 2014, le tarif fixe pour une résidence unifamiliale était de 110 \$ alors que celui pour les immeubles de 9 logements et plus était de 580 \$. Pour les contribuables commerciaux, institutionnels ou industriels, ce tarif était individualisé. Dans le cas d'Agri-Bio, il était de 560 \$⁹⁰.

[113] Le second était un tarif basé sur la consommation réelle⁹¹. Cette fois, la tarification était progressive c'est-à-dire qu'elle augmentait par paliers successifs. Par exemple, en 2014, le premier palier était de 2,25 \$ par 1 000 gallons pour une

⁸⁴ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 10.

⁸⁵ *Id.*, par. 11. Voir également la déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 17.

⁸⁶ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 12; Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 12 et 13.

⁸⁷ Déclaration sous serment de Claude Fortin, par. 5; Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 15.

⁸⁸ Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 26.

⁸⁹ Déclaration sous serment de Claude Fortin, par. 5.

⁹⁰ Pièce P-3, p. 6 et 11.

⁹¹ Voir les règlements de taxation 2013 et 2014, pièce P-3 en liasse.

consommation ne dépassant pas 70 000 gallons et le dernier, de 7,00 \$ par 1 000 gallons pour celui dont la consommation excédait 501 000 gallons.

[114] Quant à la tarification pour l'utilisation du système d'égout, elle était fixe, sauf en ce qui concerne Agri-Bio. Pour les contribuables commerciaux, institutionnels ou industriels, le tarif était individualisé, allant de 200 \$ à 2 815 \$. Dans le cas d'Agri-Bio, un astérisque figure à côté de son nom, renvoyant à la note suivante : « * le tarif sera établi selon la consommation 2012 ».

[115] À titre d'illustration, en 2014, Agri-Bio est tarifée 55 357,50 \$ pour l'utilisation de l'aqueduc et 33 646,43 \$ pour celle du système d'égout⁹² pour un total de 89 003,93 \$.

La nouvelle tarification

[116] S'en remettant à la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011 à 2017* et aux recommandations de ses ingénieurs⁹³, la Municipalité opte en 2015 pour une tarification de base peu élevée pour ceux dont la consommation annuelle d'eau potable est normale, tandis qu'elle majore celle destinée aux *grands consommateurs*⁹⁴. L'objectif est d'inciter ces derniers à réduire leur consommation⁹⁵.

[117] Incidemment, la mairesse en fonction, Sylvie Fortin-Graham, est informée que seuls trois contribuables, dont Agri-Bio, font partie de la catégorie de *grands consommateurs*⁹⁶. Ceci dit, la consommation d'Agri-Bio dépasse nettement celle des deux autres contribuables⁹⁷.

[118] Le 18 décembre 2014, la Municipalité adopte donc une résolution selon laquelle la réglementation annuelle de taxation sera modifiée afin que dorénavant, Agri-Bio paie sa juste part des coûts de fonctionnement et d'entretien des services d'aqueduc et de traitement des eaux usées⁹⁸.

[119] La Municipalité demande à SNC-Lavalin de déterminer la proportion dans laquelle Agri-Bio sollicite les systèmes d'aqueduc et d'égout⁹⁹. Ces données sont essentielles à l'application du principe utilisateur-payeur.

[120] En ce qui a trait à l'eau potable, l'ingénieur Plante établit la consommation d'Agri-Bio en fonction de sa consommation réelle telle que mesurée par compteur. Il

⁹² Pièce P-4.

⁹³ *Id.*, par. 18; Pièce P-30.

⁹⁴ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 19 et 21.

⁹⁵ Déclaration sous serment de Claude Fortin, par. 6; Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 27.

⁹⁶ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 21.

⁹⁷ Déclaration sous serment de Claude Fortin, par. 17.

⁹⁸ *Id.*, par. 23; Pièce P-2.

⁹⁹ Déclaration sous serment de Mathieu Plante, par. 18.

tient compte d'une moyenne quotidienne lors des journées de production, ce qui exclut les fins de semaine. Il estime ce calcul approprié, car il tient compte de la capacité journalière des puits de la Municipalité¹⁰⁰.

[121] Pour ce qui est des eaux usées, il établit le pourcentage d'utilisation d'Agri-Bio en fonction de son apport en charge organique (DBO₅). En l'absence de norme sur le critère à retenir, l'ingénieur Plante utilise cette mesure puisqu'il s'agit, selon lui, du « paramètre le plus significatif lorsqu'il faut déterminer le rendement d'un système de traitement des eaux usées » et « qu'il permet de faire des comparaisons de façon plus rapides et plus simples dans le contexte de l'adoption d'une nouvelle entente industrielle »¹⁰¹.

[122] Les calculs de l'ingénieur Plante sont consignés dans la pièce D-7. L'ancienne mairesse Fortin-Graham explique que le Conseil s'en est remis exclusivement à ces derniers ainsi qu'à l'avis de la directrice des finances de la Municipalité pour l'établissement de sa tarification¹⁰².

[123] C'est ainsi que le 12 janvier 2015, le Règlement 394-12-14 (« **Règlement de 2015** ») est adopté.

[124] En ce qui a trait à l'eau potable, deux tarifs sont prévus : un tarif d'aqueduc qualifié de fixe et un tarif de consommation d'eau. Jusque-là, rien n'a changé.

[125] Le premier est un tarif de compensation pour l'entretien du réseau d'aqueduc. Il est fixé à l'annexe A du *Règlement de 2015*. Pour le secteur résidentiel, ce tarif s'établit en fonction du nombre de logements par immeuble. Il varie de 110 \$, pour une résidence unifamiliale, jusqu'à 580 \$, pour un immeuble de 9 logements et plus. Pour ce qui est des immeubles commerciaux, institutionnels ou industriels, il s'agit d'un tarif individualisé variant de 160 \$ jusqu'à 2 210 \$. Agri-Bio fait toutefois exception. C'est ici qu'il y a une nouveauté. Alors que son tarif était auparavant fixe comme pour les autres contribuables, il y a désormais un astérisque à côté de son nom qui réfère à la mention suivante : « *** Tarif : selon l'utilisation identifiée à 17.3 % des coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau d'aqueduc** ».

[126] Le second est un tarif de consommation d'eau mesurée à l'aide d'un compteur. La tarification est progressive, c'est-à-dire qu'elle augmente par paliers successifs, tout comme elle l'était en 2014. Le premier palier prévoit un tarif de 2,25 \$ par 1 000 gallons pour une consommation n'excédant pas 44 000 gallons. Le tarif du dernier palier est de 15 \$ par 1 000 gallons pour les contribuables dont la consommation excède 485 000

¹⁰⁰ *Id.*, par. 21.

¹⁰¹ *Id.*, par. 19.

¹⁰² Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 22; Déclaration sous serment d'Isabelle Paré, par. 21.

gallons. Pour ceux dont le calcul se fait en m³, le tarif du premier palier est de 0,50 \$ par m³ pour une consommation maximale de 200 m³ alors que le plus élevé est de 3,30 \$ par m³ pour une consommation excédant 2 201 m³. Par comparaison, en 2014, le tarif le plus bas était de 2,25 \$ par 1 000 gallons pour une consommation maximale de 70 000 gallons et le plus élevé, de 7,00 \$ pour ceux consommant plus de 501 000 gallons.

[127] En ce qui a trait aux égouts, la tarification est fixe pour l'ensemble des contribuables, à l'exception d'Agri-Bio, comme c'était le cas auparavant. La grille de tarification est identique à celle de 2014. Cependant, dans le cas d'Agri-Bio, un astérisque réfère à une annotation manuscrite indiquant qu'en ce qui la concerne, la tarification qui lui est imposée correspond à 75,9 % des coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau.

[128] La tarification totale qu'Agri-Bio doit payer pour les services d'aqueduc et d'égout explose. De 89 003,93 \$¹⁰³ en 2014, elle passe à 326 261,20 \$ en 2015, soit une augmentation de 237 257,27 \$¹⁰⁴.

[129] En 2015, Agri-Bio lance sa contestation judiciaire. Depuis, elle paie sous protêt ces nouveaux tarifs¹⁰⁵.

[130] La mairesse Fortin-Graham est ensuite informée que la Municipalité avait fait une erreur dans le calcul de la tarification applicable à Agri-Bio. Une somme de 30 000 \$ lui avait été chargée en trop en 2015¹⁰⁶. Cette somme, majorée des intérêts et de l'indemnité additionnelle, a déjà été remboursée tel que le Tribunal l'a déjà noté.

[131] De 2016 à 2021, la tarification d'aqueduc et d'égout est mise à jour annuellement en fonction de ces mêmes paramètres¹⁰⁷.

[132] En 2022, un changement survient.

[133] Le *Règlement numéro 506-12-21* prévoit désormais une tarification de 600 \$ qui est commune à toutes les industries y compris Agri-Bio, à la fois pour l'aqueduc et les égouts¹⁰⁸. Par ailleurs, la tarification pour la consommation d'eau demeure inchangée. Le tarif le plus élevé demeure de 15 \$ par 1000 gallons pour les contribuables dont la consommation excède 484 000 gallons ou de 3,30 \$ par m³ pour une consommation de plus de 2 201 m³.

¹⁰³ Exposé d'audience, par. 10.

¹⁰⁴ Pièce P-6.

¹⁰⁵ Déclaration sous serment de Nancy Boilard, par. 18.

¹⁰⁶ Déclaration sous serment de Sylvie Fortin-Graham, par. 35 et 36.

¹⁰⁷ Pièces P-8, P-10, P-12, P-14, P-16 et P-19.

¹⁰⁸ Pièce P-35, art. 16 et 18.

[134] Le 28 février 2022, la Municipalité adopte le *Règlement numéro 512-02-22* par lequel elle modifie les articles 16 et 18 du *Règlement numéro 506-12-21*. À la fois pour la tarification de l'eau potable et celle des égouts, elle crée une nouvelle catégorie visant « les industries utilisant plus de 7 800 m³ d'eau potable municipale annuellement » dans un cas, et celles « rejetant plus de 7 800 m³ d'eaux usées annuellement dans le réseau d'égout domestique ». Dans les deux cas, on indique que la tarification sera « calculé[e] selon la répartition des coûts d'utilisation de l'Industrie en rapport avec les coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau »¹⁰⁹.

2.4 Discussion

[135] Dans le choix de la réponse à donner à la première question en litige, le Tribunal a bénéficié de l'éclairage de deux experts, l'un en demande et l'autre en défense.

2.4.1 La preuve d'expert

a) L'expert d'Agri-Bio

[136] Au soutien de ses prétentions, Agri-Bio fait entendre monsieur Marc-André Desjardins. Le Tribunal reconnaît sa qualité d'expert en génie civil et en traitement des eaux usées et potables.

[137] L'expert Desjardins produit le rapport P-29 ainsi que son complément P-29.1.

[138] Son mandat est :

- de commenter la méthode de calcul utilisée par la Municipalité, à compter de 2015, pour la tarification de l'eau potable et de l'utilisation du système d'égout « par rapport à la pratique courante et/ou aux règles de l'art »;
- d'établir la quote-part et le montant des taxes qui aurait dû être facturé à Agri-Bio pour la consommation d'eau potable et l'utilisation du système d'égout.

- **L'eau potable**

[139] En ce qui a trait à l'eau potable, l'expert Desjardins note que jusqu'en 2014, Agri-Bio paie un total de 1,15 \$ du mètre cube d'eau potable au titre de la taxe d'entretien d'aqueduc et de la taxe de consommation d'eau. Ce taux se rapproche alors de la moyenne provinciale qui est généralement inférieure à 1 \$ le mètre cube, un rapport datant de 2015 l'établissant à 0,58 \$ le mètre cube¹¹⁰. À compter de 2015, ce

¹⁰⁹ Pièce P-37, art. 3 et 4.

¹¹⁰ Pièce P-29, p. 4.

total passe à 5,77 \$¹¹¹, soit une augmentation de l'ordre de 400 %. Or, de 2014 à 2015, les coûts encourus par la Municipalité pour la fourniture de l'eau potable n'ont augmenté que de 13 %¹¹². Si l'on ne considère que la taxe d'entretien d'aqueduc, l'augmentation est environ de 15 000 %. En effet, de 560 \$ en 2014, elle passe à 82 490,01 \$ en 2015.

[140] Aux yeux de l'expert, la tarification imposée à Agri-Bio est devenue prohibitive¹¹³.

[141] Il souligne également qu'à compter de 2015, Agri-Bio est le seul contribuable dont la taxe d'entretien d'aqueduc est variable¹¹⁴.

[142] De plus, l'expert considère que la taxe pour la consommation d'eau et celle pour l'entretien de l'aqueduc font double emploi.

[143] Elles ne lui apparaissent ni adéquates ni équitables à l'endroit d'Agri-Bio¹¹⁵. En outre, le calcul effectué par l'ingénieur Plante, qui ne tient compte que de la consommation d'eau potable par Agri-Bio durant les jours ouvrables, est selon lui inéquitable. Il en est ainsi car cette consommation chute de façon drastique les fins de semaine. Ainsi, la moyenne quotidienne que l'ingénieur Plante calcule serait artificiellement élevée¹¹⁶.

[144] L'expert écrit qu'ailleurs au Québec, la méthode de tarification la plus souvent utilisée pour la consommation d'eau potable par les grands consommateurs est établie par le rapport entre la consommation totale annuelle d'un usager donné sur la consommation totale annuelle de tous les usagers de la municipalité concernée.

[145] Dans le cas d'Agri-Bio, ce ratio a varié, de 2014 à 2019, de 11,2 à 12,8 %. En raison du fait que les calculs de la Municipalité ne tiennent compte que de la consommation d'Agri-Bio durant les jours ouvrables, le ratio qu'elle a retenu a plutôt oscillé de 11,5 à 17,13 % soit une moyenne de 16 %¹¹⁷.

[146] Si la méthode courante utilisée ailleurs au Québec avait été appliquée, c'est une somme totale de 876 158,68 \$ qu'Agri-Bio aurait payé en moins, pour les années 2015 à 2020 au seul chapitre de l'eau potable. Ce trop-perçu représente près de 80 % du montant payé par Agri-Bio. Ce pourcentage très élevé serait le résultat de cette double facturation combinée à l'importante augmentation du coût unitaire de l'eau potable pour les grands consommateurs.

¹¹¹ *Id.*, p. 3.

¹¹² *Id.*, p. 4.

¹¹³ *Id.*, p. 5.

¹¹⁴ *Id.*, p. 3.

¹¹⁵ *Id.*, p. 5 et 17.

¹¹⁶ *Id.*, p. 5.

¹¹⁷ *Id.*, p. 6.

[147] Pour les années subséquentes à 2015, l'expert Desjardins écrit que la Municipalité a ajusté annuellement le pourcentage considéré pour le calcul de la taxe d'entretien d'aqueduc imposée à Agri-Bio. Cette dernière demeure la seule à se voir imposer une taxe d'entretien d'aqueduc variable.

[148] Les seuls calculs de pourcentage qui ont été portés à l'attention de l'expert sont ceux pour les années 2015 et 2016. Il présume qu'aucun nouveau calcul n'a été effectué à compter de 2017¹¹⁸.

- **Les eaux usées**

[149] En ce qui a trait aux eaux usées, l'expert écrit que jusqu'en 2014, le montant du tarif facturé pour les égouts à Agri-Bio était déterminé par un calcul faisant intervenir, dans une proportion de 45 %, le débit d'eaux usées prétraitées rejeté par cette dernière et dans une proportion de 55 %, la charge organique calculée en DBO₅ contenue dans ses rejets par rapport aux débits et charges reçus à la station d'épuration. Cette approche était alors courante au Québec et demeure, écrit l'expert, largement utilisée¹¹⁹.

[150] À compter de 2015, cette méthode de calcul change. À la suggestion de l'ingénieur Plante, la Municipalité ne considère que la charge organique calculée en DBO₅ dans le calcul de la tarification imposée à Agri-Bio. De 33 346,43 \$ en 2014, cette tarification passe à 91 173,59 \$ en 2015. Il s'agit, fait remarquer l'expert, d'une augmentation de près de 175 %. Or, de 2014 à 2015, les coûts encourus par la Municipalité pour le traitement des eaux usées n'ont augmenté que de 11 %¹²⁰.

[151] L'expert constate donc que depuis 2015, le calcul de la tarification imputée à Agri-Bio fait complètement abstraction du débit des eaux usées prétraitées qui sont déversées dans le réseau de la Municipalité¹²¹.

[152] De l'avis de l'expert, en ne considérant que la charge organique calculée en DBO₅, la méthode de calcul utilisée par la Municipalité introduit un biais qui pénalise indument Agri-Bio. Il en est ainsi étant donné la proportion plutôt faible du débit de ses rejets par rapport au total d'eaux usées reçues à la station d'épuration. Or, selon lui, il est reconnu que parmi les paramètres qui influencent le plus les coûts d'exploitation d'une station d'épuration, outre la charge en DBO₅, le débit d'eaux usées constitue un facteur important. C'est pour cette raison que ce facteur est toujours pris en compte dans les formules de calcul du pourcentage d'utilisation des systèmes de traitement d'eaux usées.

¹¹⁸ *Id.*, p. 4.

¹¹⁹ *Id.*, p. 9.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*, p. 10.

[153] Pour illustrer son propos, l'expert donne l'exemple d'un usager industriel hypothétique qui ne dirigerait vers la station d'épuration qu'un débit important d'eau claire ne contenant pas de DBO₅, ou encore très peu. Bien que ce rejet ne contiendrait pas de quantités significatives de pollution organique, il viendrait tout de même augmenter le débit global d'eaux usées vers la station d'épuration. Il serait insensé de n'imposer aucun tarif à cet usager. Il s'agit, aux yeux de l'expert, de la démonstration par l'absurde, que la méthode de calcul choisit par la Municipalité est inappropriée¹²².

[154] L'expert se demande comment l'ingénieur Plante a pu, dans ses calculs ayant servi à l'élaboration de la nouvelle tarification, mettre complètement de côté la charge en débit d'eaux usées alors qu'auparavant, la Municipalité en tenait compte dans l'établissement de la tarification destinée à Agri-Bio. Au surplus, l'approche la plus commune au Québec pour le calcul des quotes-parts des usagers industriels prend en compte à la fois les débits d'eaux usées et les charges organiques calculées en DBO₅. L'expert suggère que l'objectif recherché était peut-être de faire supporter à Agri-Bio une plus grande part des coûts encourus par la Municipalité sans égard à la pratique courante et sans se soucier de l'équité¹²³.

[155] L'expert écrit que la quote-part d'Agri-Bio pour les eaux usées a varié, de 2014 à 2019, de 8,2 % à 30,4 % soit un pourcentage moyen d'environ 17 %. Or, de 2015 à 2020, le pourcentage d'utilisation considérée par la Municipalité a oscillé de 18 % à 75,9 % pour un pourcentage moyen d'environ 45 %. Pour ces mêmes cinq années, le trop-perçu de la Municipalité aurait donc été de 248 424,61 \$. Ce montant représente environ 52 % du montant total payé par Agri-Bio à ce titre¹²⁴.

[156] L'expert rejette en outre le calcul de DBO₅ effectué par l'ingénieur Plante lors de la campagne d'échantillonnage de 2014 qui s'est effectuée sur une période de quatre jours, ce dernier retenant la pire valeur enregistrée plutôt que la concentration moyenne¹²⁵.

[157] De même, l'expert Desjardins croit qu'un facteur de correction devrait être appliqué afin de normaliser les rejets d'Agri-Bio sur une période d'une semaine complète plutôt que de ne considérer que les journées de production¹²⁶.

[158] L'expert conclut que la méthode de calcul de la taxe pour le service des égouts en vigueur depuis 2015 est inadéquate et inéquitable à l'endroit d'Agri-Bio en plus d'être contraire à la pratique courante de même qu'aux règles de l'art¹²⁷.

¹²² *Id.*, p. 11.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*, p. 14 à 16.

¹²⁵ *Id.*, p. 9 et 11.

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ *Id.*, p. 16.

[159] L'expert se dit d'accord avec le principe de l'utilisateur-payeur. Cependant, il constate que la Municipalité ne le met pas en application à l'égard d'Agri-Bio.

- **Le rapport complémentaire**

[160] Dans son rapport complémentaire du 7 janvier 2022¹²⁸, l'expert Desjardins ajoute aux calculs contenus dans son premier rapport ceux pour l'année 2021.

[161] L'inclusion de l'année 2021 dans ses calculs fait en sorte que le trop-perçu par la Municipalité, au chapitre de la consommation de l'eau potable, s'établit désormais à la somme de 1 013 810,77 \$. Ce trop-perçu pour les années 2015 à 2021 représente près de 80 % du montant total payé par Agri-Bio¹²⁹.

[162] L'expert Desjardins ajoute à l'analyse à laquelle il s'était livré dans son premier rapport celle des marges bénéficiaires réalisées par la Municipalité. Dans le cas d'Agri-Bio, il écrit que de 2015 à 2020, la Municipalité a réalisé un profit moyen de 3,68 \$ par mètre cube d'eau potable, ce qui correspond à une marge bénéficiaire d'environ 80 %. Pour l'ensemble des usagers, le profit moyen réalisé par mètre cube est de 0,36 \$, ce qui représente une marge bénéficiaire de plus de 25 %¹³⁰.

[163] En ce qui a trait à la tarification pour l'utilisation du système d'égout, l'expert Desjardins écrit que si l'on considère l'année 2021, le trop-perçu par la Municipalité s'établit à la somme de 325 317,89 \$¹³¹, ce qui représente environ 55 % du montant total payé par Agri-Bio.

[164] L'expert Desjardins conclut, à nouveau, que la méthode de calcul de la tarification imposée à Agri-Bio pour l'entretien de l'aqueduc et la consommation d'eau potable n'est ni adéquate ni équitable à son endroit. Il en est ainsi dans la mesure où la transformation, en 2015, pour le cas seulement d'Agri-Bio, de la taxe pour l'entretien de l'aqueduc en une tarification variable, représente une double facturation pour le même service¹³².

[165] Aqueduc et service d'égout combinés, le trop-perçu atteint 1 339 128,66 \$, écrit-il, ce qui représente plus de 70 % du montant total payé par Agri-Bio pour ces deux services.

b) L'expert de la Municipalité

¹²⁸ Pièce P-29.1.

¹²⁹ *Id.*, p. 5.

¹³⁰ *Id.*

¹³¹ *Id.*, p. 10.

¹³² *Id.*

[166] De son côté, la Municipalité produit le rapport de l'expert Stéphane Vachon. À l'audience, le Tribunal reconnaît sa qualité d'expert en génie civil, en traitement des eaux potables et usées et en approvisionnement en eau.

[167] Le mandat qui lui est confié a pour objet la préparation d'une contre-expertise à celle de l'expert Desjardins. Notamment, l'expert Vachon doit « [é]valuer, globalement, si l'approche de la Municipalité est raisonnable à la lumière de ses enjeux spécifiques en matière de consommation d'eau potable et de rejet d'égout sanitaire »¹³³.

- **La tarification pour la consommation d'eau potable**

[168] L'expert Vachon note que même avant 2015, la tarification de la consommation d'eau potable se faisait par paliers. Au palier inférieur, soit celui où la consommation ne dépasse pas 318 m³, le tarif était de 0,50 \$ par mètre cube alors qu'il était de 1,54 \$ par mètre cube au palier supérieur, soit pour ceux dont la consommation excédait 2 273 m³. En 2015, ces paliers sont changés de même que le tarif associé à chacun d'eux. Le tarif du palier inférieur, soit celui applicable au contribuable dont la consommation n'excède pas 200 m³, est de 0,50 \$ par mètre cube alors que celui du palier supérieur, là où la consommation excède 2 200 m³, est de 3,30 \$¹³⁴.

[169] À titre de comparaison, l'expert Vachon réfère au cas de la municipalité voisine de Saint-Apollinaire qui a aussi recours à une tarification de la consommation d'eau potable par palier. En 2014, le tarif du palier inférieur, soit celui qui ne dépasse pas 300 m³, était de 1,55 \$ par mètre cube alors que celui du palier supérieur, soit celui pour une consommation dépassant 600 m³, était 2,81 \$ du mètre cube. Ces tarifs ont depuis évolué. Celui du palier supérieur qui vise désormais une consommation excédant 401 m³, est de 3,20 \$ du mètre cube¹³⁵.

[170] L'expert Vachon écrit que la modification de la tarification en 2015 avait pour but de limiter ou de contrôler la consommation d'eau potable. Pour atteindre cet objectif, la Municipalité a choisi de facturer davantage les plus grands consommateurs d'eau potable¹³⁶.

[171] Il souligne que la Municipalité ne possède pas une source illimitée d'eau destinée à la consommation et qu'elle se doit d'assurer un approvisionnement suffisant pour tous les usagers. De plus, elle doit respecter les autorisations environnementales qu'elle détient au niveau de ses prélèvements d'eau brute et de la capacité de traitement maximal de son usine de production d'eau potable. L'expert Vachon écrit

¹³³ Pièce D-39, p. 3.

¹³⁴ *Id.*, p. 6. Une correction au tableau 1 a été apportée à l'audience : pour le palier 319 à 454 m³, le tarif est de 0,66 \$ plutôt que de 0,54 \$.

¹³⁵ *Id.*, p. 9.

¹³⁶ *Id.*, p. 7.

aussi avoir été informé que la Municipalité avait excédé les limites d'approvisionnement de ses puits à plusieurs reprises au cours des dernières années¹³⁷.

[172] La Municipalité est alors forcée d'effectuer des travaux de recherche d'eau potable sur son territoire. Des coûts très importants et souvent difficiles à prévoir et à quantifier doivent être envisagés. Il est possible qu'ils atteignent plusieurs centaines de milliers, voire quelques millions, de dollars¹³⁸.

[173] De l'avis de l'expert Vachon, la Municipalité n'a eu d'autre choix que d'opter pour une tarification de type utilisateur-payeur. Celle-ci a le mérite de freiner la consommation d'eau potable des grands consommateurs. Elle lui procure également les fonds nécessaires pour défrayer le coût des travaux de recherche d'eau potable et de la construction de nouveaux ouvrages d'approvisionnement et de traitement. Ceux-ci sont nécessaires pour lui permettre de répondre à la demande croissante à laquelle elle fait face¹³⁹.

[174] L'expert Vachon conclut qu'il est raisonnable que les très grands consommateurs qui engendrent une pression significative sur le système d'approvisionnement en eau potable soient taxés davantage que les plus petits¹⁴⁰.

- ***La taxe pour l'entretien de l'aqueduc***

[175] Le point de vue de l'expert Vachon sur ce second volet est similaire à celui qu'il exprime sur le premier.

[176] Il est raisonnable pour une municipalité d'appliquer, à une industrie en particulier, une tarification de type utilisateur-payeur pour l'entretien de son réseau d'eau potable lorsque l'utilisation qu'elle en fait est disproportionnée par rapport à celle des autres usagers¹⁴¹.

[177] L'expert note que la capacité d'approvisionnement en eau brute de la Municipalité a diminué au cours des dernières années. Alors qu'elle était à l'origine de 1 967 m³ par jour, la capacité journalière maximale des aquifères est passée à 1 203 m³ en 2018. Cette diminution représente une perte de capacité d'approvisionnement totale de 39 %¹⁴².

[178] Il écrit qu'en parallèle, soit entre 2014 et 2019, Agri-Bio enregistre une consommation moyenne en journée de production de 159 m³, ce qui représente 13,2 %

¹³⁷ *Id.*, p. 8.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*, p. 10.

¹⁴² *Id.*, p. 10 et 11.

de la capacité actuelle d'approvisionnement de la Municipalité. Dans les circonstances, il n'était pas déraisonnable, aux yeux de l'expert Vachon, que la Municipalité impose à Agri-Bio une tarification de type utilisateur-payeur¹⁴³.

[179] L'expert précise que la capacité d'approvisionnement d'un puits se traduit en une capacité d'exploitation journalière. Il est recommandé de la respecter en tout temps pour éviter une diminution de sa durée de vie ou une altération de la provenance de l'eau dans le sol¹⁴⁴.

[180] L'expert note également que de 2018 à 2021, les puits de la Municipalité ont fonctionné en moyenne entre 19 et 21 heures par jour. Durant ces quatre années, la capacité quotidienne d'approvisionnement recommandée de 1 203 m³ a été dépassée à 73 reprises¹⁴⁵.

[181] La tarification en vigueur depuis 2015 au titre de l'entretien de l'aqueduc incite Agri-Bio à réduire sa consommation journalière lors de ses journées de production, ce qui aide la Municipalité à respecter les débits d'exploitation recommandés pour ses puits existants, tout en lui permettant de continuer à approvisionner l'ensemble de sa population¹⁴⁶.

[182] Ainsi conclut-il que la tarification pour l'entretien d'aqueduc est raisonnable¹⁴⁷.

- ***Le rapport complémentaire***

[183] Dans son rapport complémentaire portant la date du 10 janvier 2022¹⁴⁸ en réponse à celui de l'expert Desjardins du 7 janvier 2022¹⁴⁹, il écrit que les *marges bénéficiaires* que ce dernier identifie ne sont pas excessives ni même suffisantes.

[184] Il rappelle que la taxe pour l'entretien eau potable et celle pour la consommation eau potable sont complémentaires. La première se rapporte aux coûts d'opération et d'entretien des installations d'eau potable existantes alors que la seconde sert à limiter la consommation des plus grands usagers et à constituer un fonds suffisant pour défrayer les travaux de recherche d'eau et ceux nécessaires au maintien et au renforcement de la capacité d'approvisionnement d'eau potable, autant pour le présent que le futur.

[185] Il n'y a donc pas une double taxe.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ *Id.*, p. 11 et 12.

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ Pièce D-40.

¹⁴⁹ Pièce P-29.1.

- **La taxe pour les eaux usées**

[186] L'expert Vachon reconnaît que la pondération 45 % – 55 % pour la charge hydraulique et la charge organique était la méthode de répartition des coûts d'exploitation d'une station d'épuration qui était couramment utilisée dans les ententes industrielles durant les années 1990¹⁵⁰.

[187] Il écrit aussi que cette méthode a pour prémisse que les charges hydraulique et organique à l'affluent d'une station d'épuration ont des impacts relativement similaires sur sa capacité résiduelle. Cette méthode s'applique davantage à une industrie qui produit un débit d'eaux usées et une charge organique en DBO₅ s'approchant des valeurs théoriques des guides de conception¹⁵¹. En revanche, lorsque la charge organique calculée en DBO₅ d'une industrie est disproportionnée par rapport à son débit d'eaux usées, un débalancement de la pondération des débits et charges s'impose¹⁵².

[188] L'expert constate qu'une fois l'Entente industrielle résiliée, la Municipalité opte pour une tarification qui ne prend compte que de la charge organique calculée en DBO₅.

[189] Selon l'expert Vachon, cette approche se justifie. La charge organique moyenne à l'effluent d'Agri-Bio est de 105 kg/jour et son débit moyen de 158 m³/jour alors que la charge organique de conception de la station d'épuration est de 193 kg/jour et son débit de conception, de 2 338 m³/jour. Ainsi, la charge organique moyenne d'Agri-Bio représente 54,4 % de la charge organique de conception de la station d'épuration alors que son débit moyen représente 6,7 % de son débit de conception¹⁵³.

[190] Or, explique-t-il, la charge organique en DBO₅ est un facteur plus pénalisant que le débit au niveau de la performance d'une station d'épuration de type *étangs aérés*. De fait, les stations d'épuration de ce type sont en mesure de recevoir des débits plus importants que les débits de conception lors des périodes de fonte des neiges ou de fortes pluies tout en permettant le respect des exigences de rejet. Toutefois, au niveau de la charge en DBO₅, qui représente la pollution réelle à traiter dans les eaux usées, une augmentation démesurée de celle-ci se traduit par un impact direct sur les performances d'une station d'épuration¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Pièce D-39, p. 13.

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*, p. 15.

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ *Id.*

[191] L'expert Vachon rappelle que la capacité résiduelle d'une station d'épuration permet à une municipalité de poursuivre son développement résidentiel et que la charge organique en DBO₅ en est le principal élément limitatif¹⁵⁵.

[192] Ainsi, l'expert Vachon est d'avis qu'il est raisonnable pour la Municipalité d'appliquer à Agri-Bio, comme elle l'a fait, le principe utilisateur-payeur à l'égard de la tarification de l'utilisation du système d'égout tout en mesurant son utilisation en fonction de la charge organique de ses rejets calculée en DBO₅¹⁵⁶.

2.4.2 L'analyse du Tribunal

[193] L'analyse à laquelle le Tribunal doit se livrer doit être contextuelle.

[194] Le contexte dans lequel la réglementation attaquée a été adoptée est bien défini. La Municipalité connaît un important problème d'approvisionnement en eau potable qui freine son développement résidentiel. Agri-Bio est, loin devant tous les autres, la plus grande consommatrice d'eau potable de la Municipalité. Elle est aussi celle qui déverse la plus grande quantité de charges organiques (DBO₅) dans son réseau d'égout. Les besoins d'Agri-Bio en ces matières n'ont fait que s'accroître en raison de l'importante augmentation de sa production.

[195] Sur les conseils des ingénieurs dont elle retient les services, la Municipalité choisit d'imposer à Agri-Bio une tarification de type utilisateur-payeur pour l'un et l'autre de ces deux services publics. Rien de probant ne suggère qu'elle ait été guidée par le désir de lui nuire ou de la punir ou qu'elle ait fait preuve de mauvaise foi à son endroit.

[196] Sa décision est longuement motivée dans la résolution que son conseil adopte le 18 décembre 2014¹⁵⁷. Elle fait état du non-respect par Agri-Bio de l'Entente industrielle et du c.a. et de l'augmentation de sa production. Les élus expliquent que la Municipalité devra investir d'importantes sommes d'argent pour la recherche d'eau afin de combler les besoins d'Agri-Bio. Les membres du conseil estiment que dorénavant, Agri-Bio devra payer sa juste part pour l'utilisation qu'elle fait de l'aqueduc et du système d'égout.

[197] Agri-Bio ne conteste pas la raisonnable de cette décision. Au contraire, elle est d'accord avec l'application du principe de l'utilisateur-payeur. Ce qu'elle reproche à la Municipalité est de ne pas le mettre en application en lui faisant payer davantage que sa juste part.

[198] En somme, la proportionnalité est au cœur de son argumentation.

¹⁵⁵ *Id.*, p. 16.

¹⁵⁶ *Id.*, p. 16 et 19.

¹⁵⁷ Pièce P-2.

[199] Agri-Bio attaque également la validité de cette réglementation au motif qu'elle serait discriminatoire. Il en serait ainsi, car la tarification qui lui est imposée pour l'entretien de l'aqueduc et pour les égouts est calculée en fonction d'un pourcentage d'utilisation prédéfini alors que pour tous les autres contribuables, cette tarification est fixe.

[200] Le Tribunal analysera d'abord l'argument fondé sur la discrimination et passera ensuite à celui de la proportionnalité.

a) Le moyen fondé sur la discrimination

[201] À moins que sa loi habilitante ne le permette, une municipalité ne peut adopter un règlement discriminatoire¹⁵⁸.

[202] Agri-Bio plaide qu'ici, la discrimination est flagrante. Elle est la seule à se voir imposer une tarification dite proportionnelle pour ce qui est de l'entretien de l'aqueduc et du système de l'égout. Ce n'est pas parce qu'elle appartient à une catégorie quelconque qu'une telle tarification lui est imposée, mais simplement parce que la Municipalité a choisi de la viser individuellement en lui imposant un traitement d'exception. De la façon dont le règlement de taxation est rédigé, aucun autre contribuable n'est même susceptible de devoir acquitter une tarification calculée selon les mêmes paramètres ni même des paramètres semblables. Comment la discrimination pourrait-elle être plus évidente se dit-elle?

[203] Voyons ce qu'il en est.

[204] La loi habilitante est la *L.f.m.*

[205] Les dispositions qui nous intéressent se résument aux principes suivants.

[206] Une municipalité peut prévoir, par règlement, que tout ou partie de ses biens, services ou activités sera financé au moyen d'un mode de tarification¹⁵⁹. Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative¹⁶⁰.

[207] Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur¹⁶¹.

[208] Un mode de tarification demeure lié au bénéfice reçu même si les recettes qu'il produit excèdent les dépenses attribuables au bien, au service ou à l'activité, pourvu

¹⁵⁸ *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, préc., note 60.

¹⁵⁹ *L.f.m.*, préc., note 63, art. 241.

¹⁶⁰ *Id.*, art. 244.2.

¹⁶¹ *Id.*, art. 244.3.

que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration comme la nécessité de normaliser la demande¹⁶².

[209] Une municipalité peut prévoir, par règlement, des catégories de biens, de services, d'activités, de quotes-parts, de contributions ou de bénéficiaires, combiner des catégories et édicter des règles différentes selon les catégories ou combinaisons¹⁶³.

[210] Notamment, le règlement peut prévoir que :

- la tarification est utilisée à l'égard d'une catégorie ou d'une combinaison et non à l'égard d'une autre;
- la tarification est combinée, de la façon qu'il détermine, à tout autre mode de financement prévu par une autre disposition législative applicable, cette mixité pouvant être utilisée à l'égard d'une catégorie ou d'une combinaison et non à l'égard d'une autre ou pouvant être différente selon les catégories ou combinaisons;
- le mode de tarification applicable est différent selon les catégories ou combinaisons;
- la règle de calcul de la somme payable conformément au mode de tarification est différente selon les catégories de bénéficiaires, qu'il s'agisse du taux de la taxe, du montant de la compensation, du prix d'utilisation ou de toute autre base¹⁶⁴.

[211] Une municipalité dispose donc d'une grande marge de manœuvre dans la tarification des services d'aqueduc et d'égout qu'elle impose à ses contribuables. Cette flexibilité lui permet de faire les distinctions qui s'imposent lorsque les circonstances le justifient et que l'intérêt public est ainsi mieux servi. En d'autres mots, une discrimination est permise entre les bénéficiaires des services rendus. Par exemple, la tarification du service d'aqueduc peut être différente pour l'un et pour l'autre. Celle-ci peut être fixée en tenant compte d'une grande variété de facteurs. Tel que l'enseigne la Cour suprême dans *Catalyst Paper*, les conseillers municipaux sont justifiés de faire intervenir dans leurs décisions « toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur le plan social, économique et politique »¹⁶⁵.

[212] Agri-Bio plaide que la Municipalité n'a même pas tenté de l'inclure à l'intérieur d'une catégorie comme elle l'a fait pour les immeubles résidentiels. Ainsi ne pourrait-

¹⁶² *Id.*, art. 244.4.

¹⁶³ *Id.*, art. 244.5.

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ Voir le paragraphe 84 du présent jugement.

elle justifier le traitement discriminatoire qu'elle lui réserve en s'autorisant de l'article 244.5 de la *L.f.m.*

[213] Le sort de la réglementation de taxation de la Municipalité peut-il à ce point dépendre de la présentation de la tarification qu'elle impose sans égard au contexte ayant mené à son adoption? Cette réglementation doit-elle être annulée, en ce qui concerne Agri-Bio, du seul fait que la catégorie à laquelle elle appartient *de facto* n'a pas été créée en toutes lettres?

[214] Le Tribunal ne peut s'en convaincre.

[215] Pour répondre de façon affirmative à l'une ou l'autre de ces deux questions, il faudrait faire totalement abstraction du contexte particulier, voire exceptionnel, dans lequel la tarification attaquée a été élaborée.

[216] Sans doute que dans une ville de moyenne ou de grande taille, les catégories créées aux fins de la tarification de ses biens ou services contiendront chacune plusieurs bénéficiaires. On peut penser, par exemple, que les commerces au détail, les commerces de restauration et les entreprises manufacturières feront l'objet de catégories distinctes et même de sous-catégories. Leur *catégorisation* sera fonction des critères que les conseillers municipaux considéreront les plus probants.

[217] Ce n'est pas ainsi que la Municipalité a procédé.

[218] La tarification dans le secteur commercial est individualisée comme si chaque contribuable formait une catégorie.

[219] Là où Agri-Bio se distingue des autres, c'est quant à la façon dont la tarification qui lui est imposée est calculée en ce qui a trait à l'entretien de l'aqueduc et l'utilisation du réseau d'égout. Plutôt que d'être soumise à un tarif fixe, la tarification pour l'entretien d'aqueduc et la tarification pour les égouts qui lui sont imposées en fonction d'un pourcentage prédéterminé des coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau concerné¹⁶⁶ sont susceptibles d'être modifiées chaque année¹⁶⁷.

[220] Personne ne conteste qu'Agri-Bio est dans une situation qui est unique sur le territoire de la Municipalité. Elle sollicite les systèmes d'aqueduc et d'égout comme aucun autre contribuable.

[221] À titre d'illustration, lors de l'adoption du *Règlement de 2015*, le palier supérieur de consommation d'eau est fixé à 2 201 m³. Dans les faits, il ne s'applique qu'à Agri-Bio, Industries Cover Inc. et Guy D'Anjou Inc.¹⁶⁸. Or, pour l'année 2015, la

¹⁶⁶ Pièce P-5.

¹⁶⁷ Pièces P-8, P-10, P-12, P-14, P-16, P-19.

¹⁶⁸ Pièce D-39, p. 7.

consommation d'Agri-Bio a été de 40 775,7 m³ alors que celle des deux autres n'a été, dans un cas, que de 4 688,8 m³ et dans l'autre, de 2 575 m³¹⁶⁹. Ainsi, même au sein de la catégorie des *grands consommateurs* d'eau potable, Agri-Bio fait figure d'exception.

[222] Par ailleurs, les niveaux maximaux définis dans l'Entente industrielle et le c.a. n'étaient pas respectés. La Municipalité a dû composer avec ces dépassements.

[223] Il n'est pas étonnant qu'elle ait choisi d'adapter la tarification imposée à Agri-Bio à la situation d'exception qui est la sienne.

[224] Cette situation n'est d'ailleurs pas nouvelle, Agri-Bio étant déjà soumise à un régime distinct des autres contribuables sous l'ancienne réglementation en ce qui concerne la tarification pour l'utilisation du système d'égout. La nouvelle réglementation a simplement repris la catégorisation alors en vigueur et l'a étendu à l'entretien d'aqueduc, en plus de modifier la méthode de calcul de la tarification pour appliquer le principe d'utilisateur-payeur.

[225] Cette façon de faire se perpétue jusqu'en 2021 inclusivement¹⁷⁰ sous réserve qu'en 2019, une tarification additionnelle est imposée à Agri-Bio pour les coûts de vidange des étangs aérés¹⁷¹.

[226] Il est vrai que de 2015 à 2021, ses règlements annuels de taxation ne contiennent pas de description de catégories d'immeubles, sauf en ce qui concerne les immeubles résidentiels. Pour ce qui est des commerces, entreprises et industries, chacun a une tarification qui lui est propre. Par exemple, en 2015, une entreprise se voit imposer un tarif d'entretien d'aqueduc de 160 \$ alors qu'une autre paie 2 210 \$, la moyenne, en excluant Agri-Bio, étant d'environ 650 \$. Quant à Agri-Bio, la tarification d'entretien d'aqueduc qui lui est imposée correspond à 17,3 % des coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau.

[227] En somme, et sans le dire en ces mots, la Municipalité a créé une catégorie propre à la situation unique d'Agri-Bio. Voilà ce que le Tribunal retient de sa résolution du 18 décembre 2014 et des motifs qui y sont exprimés¹⁷². L'article 244.5 de la *L.f.m.* lui permettait d'agir ainsi. Le même raisonnement vaut pour la tarification du système d'égout qui lui est imposée.

[228] Le fait qu'Agri-Bio soit seule dans cette catégorie et qu'elle soit désignée par son nom ne signifie pas qu'elle est victime de discrimination, mais simplement que sa situation est unique.

¹⁶⁹ Pièce D-33.

¹⁷⁰ Pièces P-35 et P-37; Exposé d'audience, par. 21.

¹⁷¹ Exposé d'audience, par. 31.

¹⁷² Pièce P-2.

[229] Cette distinction qui est faite pour Agri-Bio est tout à fait rationnelle.

[230] Les extraits suivants des motifs du juge Jacques Philippon, j.c.a. (ad hoc), dans *Tricot Domino (1986) ltée c. Daveluyville (Municipalité de)*¹⁷³ peuvent se transposer au présent cas en faisant les adaptations nécessaires :

En Cour supérieure, l'appelante soutenait que les règlements sont discriminatoires en raison de l'imposition de taxes distinctes à l'intérieur d'une même catégorie.

Le premier juge a tout d'abord souligné que le législateur n'avait pas donné de définition technique du terme "catégorie" employé à l'article 557 3-a). Recourant au sens du dictionnaire, il a ensuite affirmé :

On peut dire qu'une catégorie se distingue d'une autre par une ou des caractéristiques qui lui sont propres. Ces caractéristiques doivent être suffisamment importantes dans les faits pour permettre de conclure qu'en raison des conséquences qui en résultent, une distinction s'avère raisonnable.

C'est en appliquant cette définition qu'il a conclu qu'il est raisonnable, pour les industries de 51 à 100 employés, de distinguer celles non pourvues d'un gicleur automatique de celles qui en sont munies :

Celles qui tombent dans cette deuxième catégorie entraînaient pour le propriétaire une taxe additionnelle de 200 \$ pour l'année 1987. Le représentant de la défenderesse nous dit que ce surplus était prévu dans l'éventualité d'un incendie qui causerait une dépense considérable d'eau, à la suite de la mise en opération des gicleurs. Le procureur de la demanderesse a mis en preuve qu'il n'y eut aucun incendie à l'usine de sa cliente depuis vingt-cinq ans. Cela ne rend pas déraisonnable la distinction faite dans le règlement. L'éventualité d'un incendie constitue un risque évaluable qui se renouvelle chaque année.

En adoptant un raisonnement semblable, il a conclu de même à l'égard des industries utilisant directement l'eau pour leur production, même s'il existe un écart important entre les extras imposés à chaque catégorie :

[O]n peut raisonnablement penser qu'une usine utilisant l'eau pour fins de teinture en consomme davantage que celle qui s'en sert pour fins d'arrosage de bois. La première, en raison de ses opérations, peut se servir de l'eau de façon continue ou presque à tous les jours, tandis que la deuxième a besoin d'eau pour son bois lorsque celui-ci risque de s'assécher selon le temps qu'il fait.

Devant cette Cour, l'appelante soutient uniquement que les Règlements 302, 308 et 320 sont discriminatoires parce qu'ils laissent le choix à l'intimée "de spécifier par résolution les contribuables qui seront taxés autrement que sur la base d'une somme fixe". Selon elle, le fait d'avoir été taxée selon sa consommation réelle crée une discrimination à l'intérieur d'une même catégorie. Elle soutient aussi que ce pouvoir n'est pas accordé à la Municipalité.

¹⁷³ J.E. 97-971 (C.A.).

Je suis d'accord avec le premier juge qui a bien défini la notion de "catégorie". L'appelante étant la seule entreprise visée par la classe des industries utilisant l'eau traitée pour la fabrication de teinture, j'estime qu'il ne peut y avoir discrimination dans sa catégorie, comme c'était le cas dans *Blaklock Bros. c. Lachine (Cité de)*.

[Soulignement dans l'original; référence omise]

[231] Depuis 2022, la tarification pour l'entretien de l'aqueduc et celle pour le système d'égout est de 600 \$ pour toutes les industries sauf pour celles utilisant plus de 7 800 m³ d'eau potable, en ce qui a trait à la première et rejetant plus de 7 800 m³ d'eaux usées dans le réseau d'égouts, en ce qui a trait à la seconde. Dans l'une ou l'autre de ces situations, la tarification est calculée selon la répartition des coûts d'utilisation de l'industrie en cause en rapport avec les coûts totaux d'opération de l'ensemble du réseau concerné.

[232] Cette catégorisation est tout aussi légale que celle qui prévalait jusqu'en 2021.

[233] Le Tribunal conclut donc que le moyen fondé sur la discrimination est mal fondé.

b) Le moyen fondé sur le caractère déraisonnable ou abusif des règlements de taxation

[234] Un règlement est présumé valide. Il appartenait à Agri-Bio de faire la preuve que ceux qu'elle conteste sont déraisonnables ou abusifs.

[235] Pour se décharger de ce fardeau, Agri-Bio s'en remet à sa preuve d'expert.

[236] Selon l'expert Desjardins, la méthode employée par la Municipalité pour calculer la tarification imposée à Agri-Bio serait lacunaire à plusieurs égards, en plus de s'écarter de celle couramment appliquée au Québec. Plus précisément :

1. la taxe pour l'entretien de l'aqueduc imposée à Agri-Bio ferait double emploi avec celle pour la consommation d'eau;
2. la tarification imposée à Agri-Bio pour la consommation d'eau potable serait calculée en fonction d'un taux excessif si on le compare à celui en vigueur ailleurs au Québec pour de grands consommateurs d'eau potable;
3. la méthode de répartition adoptée par la Municipalité ne tiendrait pas compte du fait que la consommation d'eau potable d'Agri-Bio durant les fins de semaine est pratiquement nulle;
4. la méthode de répartition utilisée aux fins de la tarification du système d'égout serait faussée du fait qu'elle ne prend en considération que la charge organique calculée en DBO₅, qu'elle ne tient pas compte de l'absence de

rejet durant les fins de semaine et qu'elle serait fondée sur la pire valeur enregistrée lors de l'échantillonnage de 2014.

[237] L'expert Desjardins poursuit en indiquant que ces lacunes font en sorte que la Municipalité perçoit d'Agri-Bio des revenus bien supérieurs à ses véritables coûts d'exploitation.

[238] Au contraire, l'expert Vachon est d'avis que la méthode de répartition adoptée par la Municipalité, tant en ce qui concerne l'aqueduc que le système d'égout, est à la fois rationnelle et équitable. Elle tient compte du contexte particulier de la Municipalité et d'Agri-Bio.

[239] Le Tribunal est donc confronté à deux opinions contradictoires.

[240] Pour l'un, le résultat est inéquitable et pour l'autre, il s'inscrit à l'intérieur du spectre des résultats raisonnables ou des issues possibles.

[241] Il appartenait à Agri-Bio de convaincre le Tribunal du caractère déraisonnable ou abusif des règlements attaqués¹⁷⁴. Avec égards, il estime qu'elle ne s'est pas déchargée du lourd fardeau qui pesait sur ses épaules.

[242] Voici d'abord quelques remarques générales.

[243] Dans l'ensemble, l'opinion de l'expert Vachon convainc davantage que celle de l'expert Desjardins.

[244] D'une part, en faisant preuve de retenue et de modération tout au long de son témoignage, l'expert Vachon a démontré, aux yeux du Tribunal, une plus grande objectivité ou du moins, un plus grand détachement que son collègue ne l'a fait, quoiqu'il ne remette nullement en doute sa compétence.

[245] Appelé à choisir entre deux thèses défendues par deux experts compétents, le Tribunal préfère celle qui lui a été exposée par celui qui s'est le mieux acquitté de son rôle d'éclaireur de la Cour tel que l'article 22 du *Code de procédure civile* le définit.

[246] D'autre part, l'expert Desjardins insiste beaucoup sur le fait que la méthode de tarification adoptée par la Municipalité pour l'eau potable et les égouts s'écarte de façon importante de celle qui est employée ailleurs au Québec pour les *grands consommateurs*.

[247] De son côté, l'expert Vachon tient compte du contexte très particulier qui prévaut dans la Municipalité et conclut, de ce fait, que la méthode de tarification en cause est adaptée à sa réalité. En s'attardant comme il l'a fait à la situation particulière de la

¹⁷⁴ *Vaillancourt c. Boisvert*, 2021 QCCA 1774, par. 44.

Municipalité, l'expert Vachon a très bien guidé le Tribunal dans le chemin d'analyse contextuelle qu'il devait suivre.

[248] Le Tribunal souligne à nouveau qu'il n'a pas à identifier la méthode de tarification qui aurait dû être employée. Il ne doit pas non plus se substituer aux élus qui sont dans une bien meilleure position que lui pour arbitrer des enjeux de ce genre. Il doit simplement se demander si la méthode choisie faisait partie des issues possibles. Or, l'expert Vachon l'a convaincu de répondre à cette question par l'affirmative.

[249] Ces remarques générales étant faites, le Tribunal souhaite maintenant répondre de façon spécifique aux arguments soulevés par Agri-Bio et son expert.

- ***La double tarification***

[250] Tous les contribuables doivent acquitter une taxe à la fois pour l'entretien de l'aqueduc et pour la consommation d'eau potable. Il ne saurait donc y avoir d'iniquité à ce niveau.

[251] Par ailleurs, le Tribunal est d'avis que chacun des deux volets de la tarification de l'eau potable sert une fin différente.

[252] La tarification pour l'entretien de l'aqueduc a pour objet l'exploitation et la maintenance des infrastructures municipales existantes, comme ses conduites et ses puits, afin d'assurer l'approvisionnement en eau potable de sa population.

[253] La tarification pour la consommation d'eau potable sert à limiter la consommation des plus grands usagers et à constituer un fonds suffisant pour défrayer les travaux de recherche d'eau et ceux nécessaires au maintien et au renforcement de la capacité d'approvisionnement d'eau potable, autant pour le présent que le futur.

[254] Cet argument doit échouer.

- ***Tarification excessive***

[255] Dans le contexte bien particulier de la Municipalité et eu égard aux enjeux auxquels elle fait face, Agri-Bio n'a pas démontré que cette tarification est excessive. Les explications de l'expert Vachon sont convaincantes et probantes.

[256] Cette tarification fait partie du spectre des résultats raisonnables.

- ***Méthode de calcul erronée pour la taxe d'entretien de l'aqueduc***

[257] En décidant d'adopter une méthode de calcul ne prenant pas en compte l'absence de consommation d'eau durant les fins de semaine, la Municipalité dit vouloir tenir compte de l'impact d'Agri-Bio sur le réseau.

[258] Ce choix s'explique au regard de la situation de la Municipalité qui s'approvisionne en eau potable d'aquifères où sont installés plusieurs puits municipaux. Ces sources ne sont pas illimitées ni indéfinies, comme l'expose la révision à la baisse de la capacité journalière maximale des aquifères, passant de 1 967 m³ à l'origine à 1 203 m³ en 2018¹⁷⁵.

[259] Comme l'explique l'expert Vachon, la capacité d'approvisionnement se traduit en une capacité d'exploitation par jour qu'il est recommandé de ne pas dépasser, au risque de diminuer la durée de vie de l'ouvrage ou d'altérer la provenance de l'eau dans le sol.

[260] Or, la Municipalité fait face à une hausse croissante du nombre de jours où un tel dépassement est survenu. De 2 en 2018, il est passé à 32 en 2021.

[261] Ce faisant, il apparaît justifié pour la Municipalité de ne considérer que les journées de production d'Agri-Bio dans le calcul de son utilisation du réseau d'aqueduc. Il en est ainsi puisque la consommation journalière est un facteur déterminant dans la pression qu'un contribuable exerce sur un réseau d'aqueduc. Une consommation nulle durant la fin de semaine ne saurait y pallier.

[262] Il n'y a donc pas lieu de faire droit à l'argument de la méthode de calcul erronée pour la taxe d'entretien de l'aqueduc.

- ***Méthode de calcul erronée pour la taxe d'égout***

[263] À nouveau, une analyse contextuelle de la question au regard des contraintes propres à la Municipalité fait échec aux arguments d'Agri-Bio.

[264] Comme le démontre l'expert Vachon en se fondant sur l'échantillonnage trimestriel effectué par Agri-Bio entre 2014 et 2019, la moyenne des charges organiques en DBO₅ représente 54,4 % de la capacité totale de traitement de la Municipalité. Parallèlement, le débit moyen en charge hydraulique d'Agri-Bio ne correspondant qu'à 6,7 % de la capacité de la Municipalité¹⁷⁶.

[265] À la lumière de ces données, il ne fait aucun doute qu'il existe une disproportion importante entre d'une part, les rejets hydrauliques d'Agri-Bio et d'autre part, ses rejets organiques. Cette disproportion impose une pression significative sur le système de traitement des charges organiques de la Municipalité. Cette pression est d'autant plus grande que les concentrations en DBO₅ constituent la pollution « réelle » à traiter, pour reprendre l'expression employée par l'expert Vachon¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Pièce D-39, p. 11.

¹⁷⁶ *Id.*, p. 14 et 15.

¹⁷⁷ *Id.*, p. 15.

[266] Le Tribunal est satisfait des explications de l'ingénieur Plante et de l'expert Vachon. Il conclut sur cette question que l'utilisation du seul critère de la charge organique exprimée en DBO₅ pour le calcul de la tarification imposée à Agri-Bio s'inscrit à l'intérieur du spectre des résultats raisonnables.

[267] En dernier lieu, il y a lieu d'écarter l'argument quant à l'opportunité d'appliquer un facteur correctif permettant de normaliser l'usage hebdomadaire en tenant compte des fins de semaine où les rejets sont quasiment nuls. L'expert Vachon a convaincu le Tribunal du caractère raisonnable de la décision de ne considérer que les jours de production.

- **Revenus excédentaires**

[268] En élaborant la nouvelle tarification à partir de 2015, les élus de la Municipalité ont suivi les conseils de leurs ingénieurs. On peut ne pas être d'accord avec leurs calculs ou les échantillonnages effectués ou encore avec les choix faits par la Municipalité. Il demeure cependant qu'Agri-Bio n'a pas réussi à prouver que les élus ont été guidés par autre chose que l'intérêt collectif.

[269] L'argument de la proportionnalité qui est au cœur de l'argumentation d'Agri-Bio n'a pas été retenu dans *Catalyst Paper*¹⁷⁸. Les élus d'une Municipalité peuvent choisir de faire supporter par une catégorie de contribuables une plus grande part du fardeau fiscal qu'à d'autres¹⁷⁹.

[270] D'ailleurs, dans le contexte très précis de la *L.f.m.*, le Tribunal rappelle que la Cour d'appel a déjà décidé, dans *Dagenais c. St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*¹⁸⁰, qu'on ne peut pas exiger, en vertu de l'article 244.3 de la *L.f.m.*, que le lien entre le mode de taxation/tarification choisi par la municipalité et le bénéfice reçu par un contribuable en soit un de proportionnalité.

[271] Le Tribunal rappelle également qu'un mode de tarification demeure lié au bénéfice reçu même si les recettes qu'il produit excèdent les dépenses attribuables au service, pourvu que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration comme la nécessité de normaliser la demande¹⁸¹.

[272] Agri-Bio fait grand état que la *marge bénéficiaire* que la Municipalité obtient sur la fourniture des services d'aqueduc et égout *vendus* à Agri-Bio serait excessive. Elle ajoute que la Municipalité justifie les bénéfices ainsi générés par le besoin d'effectuer

¹⁷⁸ *Catalyst Paper*, préc., note 27.

¹⁷⁹ *Vaudreuil-Dorion (Ville de) c. Investissements Malucar inc.*, J.E. 2004-494 (C.A.), par. 19 et 20; *9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, par. 28; *7956509 Canada inc. c. Ville de Salaberry-de-Valleyfield*, préc., note 46, par. 6.

¹⁸⁰ Préc., note 69.

¹⁸¹ *L.f.m.*, art. 244.4.

des travaux d'immobilisation. Or, la tarification autorisée par la *L.f.m.* n'aurait pas pour objet de constituer un fonds destiné à financer des travaux d'infrastructure, mais simplement de défrayer le coût d'un service ou d'un bien.

[273] La Municipalité répond à cet argument en réitérant le principe selon lequel une municipalité peut engranger des recettes excédentaires aux dépenses attribuables au service reçu par le contribuable, pourvu que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration.

[274] En l'occurrence, le Tribunal est d'avis que les surplus éventuels accumulés par la Municipalité en raison de la hausse des tarifs relatifs à l'entretien du réseau d'aqueduc et d'égout et de la consommation d'eau supportés par Agri-Bio s'inscrivent dans une logique de saine administration des ressources financières de la Municipalité.

[275] De fait, tous semblent reconnaître la situation particulièrement difficile à laquelle est confrontée la Municipalité en ce qui concerne son approvisionnement en eau. Cette situation est exacerbée par la très grande consommation d'eau potable par Agri-Bio. À n'en pas douter, la situation est intenable et il est manifeste que des investissements dans les infrastructures de la Municipalité afin de renforcer sa capacité d'exploitation sont inévitables.

[276] En résumé, le Tribunal retient de la preuve administrée que la tarification imposée à Agri-Bio n'est ni arbitraire ni déraisonnable mais qu'au contraire, elle repose sur la raison.

[277] En terminant, le fait que la Municipalité ait provisionné certaines sommes pour faire face à une éventuelle condamnation n'est pas un aveu que sa réglementation est nulle mais un simple geste de prudence de sa part. De toute façon, l'aveu de droit n'existe pas.

[278] Pour ces motifs, ce second moyen doit lui aussi échouer.

[279] Le Tribunal rejettera donc la demande en nullité de règlements municipaux.

3. SI LA RÉPONSE À LA DEUXIÈME QUESTION EN LITIGE EST AFFIRMATIVE, AGRI-BIO A-T-ELLE DROIT AUX SOMMES QU'ELLE RÉCLAME?

[280] Pour les motifs ci-devant énoncés, la demande de remboursement doit elle aussi être rejetée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[281] **REJETTE** la demande en rejet du rapport d'expertise de l'ingénieur Stéphane Vachon;

[282] **REJETTE** la demande en nullité de règlements municipaux et en remboursement;

[283] **PREND ACTE** que la défenderesse a payé à la demanderesse la somme de 30 000 \$ avec en plus les intérêts au taux légal et l'indemnité additionnelle;

[284] **AVEC FRAIS** de justice.

ÉRIC HARDY, j.c.s.

M^e Isabelle Landry
M^e Audrey-Anne Béland
BCF Avocats

Pour la demanderesse

M^e Valérie Belle-Isle
M^e Solveig Ménard-Castonguay
Lavery De Billy Avocats

Pour la défenderesse

Dates d'audience : Les 10, 11, 12 et 13 janvier et 1^{er} avril 2022