CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

C O U R S U P É R I E U R E
(Chambre civile)

No. : 500-17-115279-211

VILLE DE BEACONSFIELD

Demanderesse

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION)

et

VILLE DE MONTRÉAL

Défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL-EST ET AL.

Mises en cause

DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE EN CONTRÔLE JUDICIAIRE MODIFIÉE DATÉE DU 5 JANVIER 2022

(Art. 34, 141, 509 et 529 *C.p.c.*, 1458 *C.c.Q*)

AU SOUTIEN DE SA DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE, LA DEMANDERESSE EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

I. LES PARTIES

1. Le 1er janvier 2002, les 27 municipalités situées sur l'Île de Montréal et agglomérées au sein de la Communauté urbaine de Montréal ont été regroupées afin de former la « nouvelle » Ville de Montréal par l'entrée en vigueur de l'article 1 et de l'annexe I de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale*

des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (2000, c. 56);

2. Le 20 juin 2004, conformément à *la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* (2003, c. 14), un scrutin référendaire a été tenu dans les secteurs de la nouvelle ville de Montréal correspondant aux territoires des anciennes municipalités de Baie-d'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Westmount, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue et de l'ancien Village de Senneville;

3. Considérant la réponse donnée par les personnes habiles à voter à la question référendaire dans ces secteurs, réputée affirmative au sens de l'article 43 de cette loi, le gouvernement a, en conséquence et par décrets adoptés en 2005, reconstitué en municipalités locales les habitants et les contribuables de ces secteurs;

4. Le 1er janvier 2006, les municipalités locales précitées ont été formellement reconstituées;

5. Afin de coordonner l'exercice de certaines compétences à travers l'Île de Montréal, le gouvernement adoptait la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (R.L.R.Q., c. E-20.001) (« **LECCMA** »);

6. L'article 4 de cette loi prévoit que l'agglomération de Montréal est formée par les territoires de la Ville de Montréal, des villes de Baie-D'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-Des Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Westmount, Sainte-Anne-de-Bellevue et du Village de Senneville;

7. Aux termes de l'article 15 de la LECCMA, la Ville de Montréal forme la « **municipalité centrale** » de l'agglomération et c'est elle qui exerce les pouvoirs de cette dernière, l'agglomération ne constituant qu'une instance sans personnalité juridique;

8. Aux termes de ce même article, toutes les municipalités ci-avant énumérées, incluant la municipalité centrale, forment des « **municipalités liées** » entre elles;

9. Le défendeur, Procureur général du Québec, représente la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, laquelle est habilitée suivant l'article 118.80 LECCMA à établir par arrêté ministériel des règles relatives à la répartition des

dépenses d'agglomération entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif;

10. Ces règles établies par arrêté ministériel doivent tenir compte et respecter le cadre contractuel liant le Gouvernement et les municipalités liées entre elles et qui précède l'adoption de l'article 118.80 LECCMA précité;

11. En effet, le Gouvernement a exercé sa discrétion et encadré le pouvoir du ministre par une entente intervenue entre les municipalités liées et le Gouvernement du Québec le 12 juin 2008, soit l'*Entente pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Montréal*, **pièce P-1** (« **entente de 2008** »);

12. Cette entente, qui est toujours en vigueur, a pour objectif d'établir le cadre conceptuel à l'intérieur duquel la répartition des dépenses d'agglomération doit se situer;

13. Depuis 2008, quatre arrêtés ministériels ont été adoptés par les ministres successifs des Affaires municipales en lien avec l'établissement du potentiel fiscal des villes liées aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération;

14. Deux de ces arrêtés ministériels sont contestés, soit celui publié le 30 décembre 2019 pour régir la répartition des dépenses d'agglomération pour l'année 2020, **pièce P-2**, et celui publié le 16 décembre 2020 pour l'année 2021, **pièce P-3**;

15. Selon la demanderesse, le pouvoir discrétionnaire ministériel qui a présidé à la prise de ces arrêtés n'a pas été valablement exercé afin d'établir les règles relatives à la répartition des dépenses d'agglomération entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif;

16. Comme nous le verrons, ces arrêtés ministériels font défaut de respecter le principe cardinal au soutien de l'entente de 2008, laquelle balise et caractérise l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 118.80 LECCMA, ce principe étant celui de la « neutralité fiscale »;

17. Il ressort d'ailleurs clairement des débats parlementaires que ce principe était connu et que les *règles* ministérielles ne devaient ni ne pouvaient en aucune manière contrevenir à la volonté du Gouvernement et des municipalités liées exprimée à l'entente de 2008 (voir plus bas les commentaires de Madame Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales);

18. L'effet principal de ces arrêtés ministériels est d'opérer un glissement financier majeur vers certaines villes résidentielles, dont la demanderesse, qui déroge à l'entente de 2008 et aux principes contractuels qu'elle contient;

19. La démonstration de ce glissement financier sera présentée à la Cour par le dépôt d'une expertise illustrant l'impact financier du défaut du ministre de respecter l'entente de 2008 dans l'établissement de ses règles lors de la prise des arrêtés pour les années 2020 et 2021;

20. Ce glissement financier est notamment causé par un coefficient de potentiel fiscal unique, qui omet de considérer les fluctuations de valeurs des différents types d'immeubles sur le territoire de l'agglomération de Montréal lors du dépôt d'un nouveau rôle triennal d'évaluation des immeubles et n'opère, ce faisant, aucune pondération ni modulation relative;

21. À la lumière des principes contenus à l'entente de 2008, la demanderesse propose dans un mémoire intitulé *Mémoire pour rétablir l'équité des quotes-parts de l'agglomération de Montréal* remis à M. Nicolas Paradis, sous-ministre adjoint du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (« **MAMH** »), le 12 août 2020, **pièce P-4**, de redresser l'iniquité fiscale comme suit :

    a) Établir un redressement des contributions des villes de l'agglomération de Montréal pour compenser les iniquités causées par l'absence du coefficient de neutralité dans le calcul des quotes-parts du budget 2020. […];

    b) Implanter les quotes-parts spécifiques pour certains services régionaux d'agglomération en introduisant la taxation à l'usage pour les services de l'eau, de transport collectif, d'enfouissement des déchets, de prévention d'incendie et de police;

    c) Déterminer le pourcentage contributif de chacune des villes liées pour l'exercice financier 2021, avec un ajustement tenant compte de la croissance immobilière de septembre 2019 à septembre 2020;

    d) Maintenir en 2022 la primauté du principe d'équité horizontale dans le budget de l'agglomération de Montréal. Un étalement de quelques années est suggéré pour atténuer l'impact fiscal plus important pour certaines villes à teneur moins résidentielle;

    e) Implanter pour l'application du prochain rôle triennal d'évaluation foncière, en 2023, le coefficient de potentiel fiscal moyen pondéré de chacune des villes;

    f) Mettre sur pied une table de travail permanente sur la fiscalité d'agglomération;

22. L'arrêté ministériel publié le 16 décembre 2020 (P-3) ignore les propositions présentées par la demanderesse à son mémoire, sous réserve toutefois de l'empressement que la ministre montre à voir les parties négocier entre elles un

accord sur la répartition des dépenses d'agglomération, intention qu'elle formulait déjà dans l'arrêté du 30 décembre 2019 (P-2), mais qui, pour les raisons que nous exposons ci-après, n'ont pas mené à une entente;

23. Le présent pourvoi en contrôle judiciaire vise à faire déclarer nuls les arrêtés ministériels du 8 décembre 2019 et du 16 décembre 2020, car adoptés en bris des balises à l'exercice par le ministre de sa discrétion, auxquelles le Gouvernement s'est engagé avec l'accord de toutes les municipalités liées par l'entente de 2008;

24. Il vise également à obtenir le remboursement des […] sommes […] que la demanderesse a versées en trop à la municipalité centrale au profit de l'agglomération de Montréal;

II. L'HISTORIQUE LÉGISLATIF, CONVENTIONNEL ET FACTUEL

i. L'évolution du régime législatif applicable à l'agglomération de Montréal

25. Le régime mis en place par l'entrée en vigueur en 2004 de la LECCMA prévoit que les dépenses de l'ensemble des agglomérations québécoises sont financées par une taxe d'agglomération ou tout autre mode de financement[1];

26. Ce régime est modifié en 2006 par l'ajout des articles 104.1[2] et 118.1[3] à la LECCMA, ces nouveaux articles introduisant la notion de « potentiel fiscal »[4];

27. En 2007, l'Assemblée nationale adopte deux autres lois modifiant la LECCMA en y insérant des dispositions particulières applicables à 10 agglomérations, à l'exclusion de Montréal, soit celles de Longueuil et de Québec (articles 118.2 à 118.23 LECCMA)[5], de Mont-Laurier, de La Tuque, des Îles-De-La-Madeleine, de Sainte-Agathe-Des-Monts, de Mont-Tremblant, de Cookshire-Eaton, de Rivière-Rouge et de Sainte-Marguerite–Estérel (articles 118.24 à 118.78 LECCMA)[6];

---

1 Articles 71 à 76 LECCMA.

2 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ 2006, c. 31, article 64.

3 *Id*., article 71.

4 Il faut noter que l'article 104.1 LECCMCA se trouve au Titre IV de la loi intitulé « Règles relatives à l'exercice des compétences d'agglomération », au Chapitre II intitulé « Finances de l'agglomération » et à la Section III intitulée « Dispositions fiscales ». Ni ce titre, ni ce chapitre, ni cette section ne mentionnent ou ne distinguent entre les différentes agglomérations (Montréal, Québec, Longueuil, etc.) et nous devons conclure que l'article 104.1 s'applique donc de manière générale.

5 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, LQ 2007, c. 10, article 19.

6 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ 2007, c. 33, article 9.

28. La seconde loi en cause est connue comme le projet de loi 22. Il est présenté à l'Assemblée nationale le 21 juin 2007;

29. Ce projet de loi a pour effet de modifier la LECCMA par l'insertion de dispositions propres à la répartition des dépenses de l'agglomération de Montréal (articles 118.79 et suivants LECCMA) [7];

30. Les débats entourant cette loi ont cours dans les premiers mois de l'année 2008;

31. Comme nous le verrons, ces débats mettent en lumière le principe de neutralité fiscale propre à l'agglomération de Montréal, cette dernière bénéficiant à ce titre d'un régime unique, distinct des 10 autres agglomérations du Québec;

32. Alors que les débats parlementaires ont cours relativement au projet de loi 22, le Gouvernement du Québec prend les devants et s'entend le 12 juin 2008 avec les municipalités liées (appelées « **municipalités reconstituées** » aux termes de cette entente) de l'agglomération de Montréal de manière à ce que la répartition des dépenses d'agglomération obéisse à des règles contractuelles particulières;

33. Huit (8) jours après la signature de l'entente de 2008, le Gouvernement adopte le 20 juin 2008 le projet de loi 22 qui devient la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*[8];

34. Cette loi fait deux choses à l'égard de la répartition des dépenses de l'agglomération de Montréal :

    a) D'une part, elle prévoit que les dépenses d'agglomération sont financées par des quotes-parts payées par les municipalités liées de l'agglomération de Montréal[9], et;

    b) D'autre part, elle prévoit que ce potentiel fiscal est établi selon les règles que prescrit le ministre des Affaires municipales ;

35. Ainsi, cette loi énonce un régime différent de celui applicable aux autres agglomérations en ce que le ministre conserve un pouvoir de définir les règles déterminant le potentiel fiscal qui dicte la répartition des dépenses d'agglomération entre les municipalités liées;

---

7 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*, LQ 2008, c. 19, article 18.

8 LQ 2008, c. 19, voir l'article 18.

9 Article 118.79, alinéa 1 LECCMA.

36. Conformément à l'article 118.80 LECCMA, le potentiel fiscal sera établi non pas en vertu de l'article 104.1 LECCMA ou de l'article 261.5 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (« **LFM** »)[10], ce qui est notamment le cas des agglomérations de Longueuil et de Québec, mais plutôt « selon les règles que prescrit le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire »[11];

37. Puisqu'il n'existe pas de telle chose qu'une discrétion arbitraire, les règles que peut établir le ministre à ce titre sont encadrées par l'entente gouvernementale de 2008 signée huit (8) jours avant l'adoption de ce régime;

38. Or, cette entente contient des orientations claires en ce qui a trait à la nature des règles qui peuvent être établies par le ministre, de temps à autre;

ii. La signature de l'entente de 2008

39. L'entente de 2008 vise notamment à baliser l'exercice par le ministre de la discrétion que prévoit le projet de loi 22, dans le cadre de l'instauration du nouveau régime de financement des dépenses d'agglomération qu'il met en place;

40. L'entente de 2008 énonce notamment ce qui suit:

> À compter du 1er janvier 2009, afin de simplifier la compréhension de la fiscalité municipale pour tous les citoyens de l'agglomération de Montréal et générer des économies dans le mode de gestion de la taxation de l'agglomération, les dépenses de l'agglomération seront financées par des quotes-parts des municipalités liées. *Ces quotes-parts (sauf celles actuellement rattachées aux dépenses d'alimentation en eau potable) seront réparties en fonction du potentiel fiscal respectif de chaque municipalité selon des règles qui seront déterminées par la ministre des Affaires municipales et des Régions, en collaboration avec la VILLE [de Montréal] et les MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES. Ces règles assureront une répartition des charges fiscales entre la VILLE, d'une part, et l'ensemble des MUNICIPALITÉS RECONSTITUÉES, d'autre part, équivalente à celle prévue au budget de 2008, le tout conformément aux modalités prévues à l'annexe A.*[12]

---

10 RLRQ c. F-2.1.

11 Aujourd'hui, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

12 Entente de 2008, p. 3.

(Soulignements ajoutés, italiques dans l'original)

41. La répartition des charges fiscales obéit donc à une première règle consensuelle proportionnelle et temporelle:

- **RÈGLE 1** : le budget de 2008 constitue la base servant à établir la répartition des charges fiscales;

42. Cette répartition est également fonction de règles qui seront établies par la ministre suivant les modalités prévues à l'annexe A de l'entente;

43. L'annexe A de l'entente de 2008 explique les objectifs et prévoit les modalités suivantes :

> Afin de respecter une neutralité financière pour la Ville, comme pour l'ensemble des municipalités reconstituées, une situation de départ devrait être établie, à savoir le fardeau fiscal d'agglomération prévu au budget de 2008 pour chacune des deux entités (la Ville de Montréal et les municipalités reconstituées). Le nouveau mode de financement devrait maintenir constante la part relative de chacune des deux entités.
>
> Le fardeau fiscal d'agglomération prévu au budget de 2008 serait composé des revenus à « stock constant », « stock constant » signifiant les valeurs inscrites au rôle foncier au 13 septembre 2007 :
>
> - de la taxe foncière générale (immeubles imposables et composables à 100 %) […].
>
> […] De plus, le potentiel fiscal serait calculé à l'aide d'un coefficient spécifique à l'agglomération de Montréal afin d'assurer la neutralité financière.
>
> Ce coefficient demeurerait identique pour chacun des exercices financiers à l'intérieur d'un rôle foncier. Les variations de la part relative de la Ville de Montréal et des municipalités reconstituées résulteraient principalement de la croissance du stock immobilier, revue à la date anniversaire du rôle.
>
> […]
>
> Le coefficient applicable serait établi par la ministre des Affaires municipales et des Régions, en collaboration avec les parties concernées.

[…].[13]

(Soulignements ajoutés)

44. L'annexe A énonce donc une seconde règle consensuelle :

> - **RÈGLE 2** : Cette répartition des charges fiscales doit respecter le principe de neutralité financière;

45. L'annexe A formalise l'objectif de la neutralité fiscale du stock immobilier en énonçant une troisième règle consensuelle :

> - **RÈGLE 3** : Les variations des parts relatives des municipalités liées résulteront principalement de la valeur attribuable au nouveau stock immobilier. La neutralité fiscalité vaut toujours pour le stock constant.

46. Or, la part relative de la demanderesse a varié dans le temps avant d'augmenter depuis 2020 sans aucun lien ni rapport avec la quantité de services qu'elle reçoit de l'agglomération ni en proportion d'une quelconque valeur attribuable au nouveau stock immobilier;

47. Dans les faits, la variation haussière que subit la demanderesse échappe complètement aux modalités de l'annexe A en ce que le coefficient unique chargé d'assurer la neutralité fiscale est inadapté à la réalité de l'agglomération de Montréal et s'avère contraire, dans ses effets, aux principes consacrés à l'entente, dont le principal, celui de la neutralité fiscale;

48. Cette situation entraîne un glissement fiscal dont l'effet est de faire payer par les citoyens de Beaconsfield beaucoup plus que leur juste part des dépenses d'agglomération;

iii. Le principe de neutralité fiscale

49. La notion de neutralité fiscale apparaît en 1979 lors des discussions sur la réforme de la fiscalité municipale et l'adoption de la LFM. Cette notion cardinale est nommée comme étant l'une des grandes assises de la réforme :

> […] D'abord, cette réforme municipale de 1980 à laquelle on vient apporter quelques modifications aujourd'hui visait essentiellement premièrement, l'autonomie municipale,

[13] Entente de 2008, p. 8 (annexe A).

> deuxièmement, l'équité fiscale, troisièmement, la neutralité fiscale, quatrièmement, la responsabilité financière des municipalités, et, cinquièmement, la simplicité administrative et la transparence.

tel qu'il appert de l'extrait du Journal des débats, vol. 29, no 147, le mardi 1er décembre 1987, **pièce P-5**;

50. En 1986, la neutralité fiscale est définie ainsi lors du débat sur l'article 13.2 du projet de loi 200, *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, visant à accorder à la Ville de Montréal le droit d'exempter les occupants d'immeubles résidentiels du paiement de la taxe d'eau et de services :

> **M. André Bourbeau (ministre des Affaires municipales)**: Je dois dire que la demande de la ville de Montréal s'éloigne de l'un des principes fondamentaux qui ont été retenus par le gouvernement et par l'ensemble des municipalités lors de la réforme de la fiscalité municipale de 1979, soit celui de la neutralité fiscale.
>
> Selon les termes mêmes des auteurs du rapport du comité conjoint Québec-municipalités qui a présidé à cette réforme, la neutralité signifie que la fiscalité locale ne doit pas modifier la répartition des coûts réels de façon à favoriser certains contribuables aux dépens des autres. Le même rapport qui a été produit lors de la réforme de la fiscalité municipale indiquait également, comme autre principe retenu, qu'il devrait idéalement reposer sur le principe de la taxation selon les bénéfices reçus.
>
> (Soulignements ajoutés)

tel qu'il appert de l'extrait du Journal des débats, Commissions parlementaires, jeudi 18 décembre 1986, no 39, **pièce P-6**;

51. En 1996, dans le cadre du débat concernant le projet de loi 67, *Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives*, l'élue Margaret F. Delisle indique ce qui suit au sujet de la neutralité fiscale :

> Selon le principe de la neutralité fiscale, la fiscalité locale ne devrait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables au détriment d'autres catégories de contribuables.
>
> (Soulignements ajoutés)

tel qu'il appert de l'extrait du Journal des débats, vol. 35, no 63, le jeudi 5 décembre 1996, **pièce P-7**;

52. Puis, la notion de neutralité fiscale est notamment discutée dans les débats entourant le projet de loi 22, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal,* qui est venue ajouter les articles 118.79 et suivants à la LECCMA en 2008 :

> **Mme Normandeau (ministre des Affaires municipales)** : Il y a beaucoup de questions. La première, c'est le ministre qui va déterminer le potentiel ou la règle du potentiel fiscal qui va servir à déterminer la hauteur de la quote-part qui sera exigée. D'autre part, pour ce qui est du coût nul auquel vous référez, je n'ai jamais parlé de coût nul, j'ai parlé du principe de la neutralité fiscale qui nous guide, qui nous a guidés. Il y a une différence entre les deux. Alors, pourquoi neutralité fiscale? Pour éviter qu'il y ait un déplacement de charges entre les citoyens des villes reconstituées et de la ville centrale. Et tout ça, je suis sur la base du concept de l'équité, là.
>
> […]
>
> **M. Croteau (Marc) (sous-ministre des Affaires municipales)**: M. le Président, nous sommes à finaliser les différents scénarios. On va faire ça avec les partenaires que sont les municipalités reconstituées ainsi que la ville de Montréal. Fort à parier qu'il y aura plus qu'un coefficient. Actuellement, nous en sommes rendus à trois, coefficients: un coefficient pour les immeubles non résidentiels, un coefficient pour les immeubles de compensation, un en lieu de taxes, et un coefficient pour les terrains vagues desservis, qui feraient en sorte qu'on aurait une neutralité financière pour à peu près les 16 municipalités. Évidemment, il faut valider nos simulations avec les gens de Montréal et les gens des municipalités reconstituées, toujours basées sur le partage financier et fiscal de 2008, qui est à dire à peu près 80-20, là. Évidemment, ce qui fera évoluer la quote-part dans le temps sera les ajouts nets aux valeurs foncières par municipalité. À chaque année, avec le rôle sommaire, on fera la différence entre le rôle sommaire qui se dépose au mois de septembre et le rôle du début de l'année qui, lui, viendra nous déterminer la différence entre ce qui a été...
>
> La différence entre les deux représentera les ajouts nets, et c'est ça qui va faire évoluer la quote-part vers une municipalité

ou vers une autre, dépendamment du développement dans chacune des municipalités.

[…]

M. Croteau (Marc): Effectivement, M. le Président, c'est le principe d'utiliser plusieurs coefficients à l'intérieur des différentes catégories d'immeubles qu'on retrouve au rôle de chacune des municipalités qui va nous permettre d'avoir, si je peux dire ainsi, une certaine neutralité financière. C'est évident qu'il peut y avoir des différences, là, mais dans les simulations je vous avoue candidement que les différences sont minimes. Au moment où on se parle, on parle de différences, là, de 4 000 $ ou ça va jusqu'à 50 000 $, là. Mais 50 000 $ sur un budget de 40 millions, là, je veux dire, ce n'est pas ça qui fait une si grosse différence. Et on a l'intention de raffiner nos coefficients pour être capable d'arriver avec une neutralité financière à peu près parfaite pour les 16 municipalités.

[…]

M. Camirand: La neutralité, eh bien, elle est due au nombre de coefficients. Oui, au nombre de coefficients?

M. Croteau (Marc): Effectivement, M. le Président, la neutralité est basée sur le nombre de coefficients par types de catégories qu'on peut bien décortiquer, compartimenter.

[…]

M. Camirand : […] Est-ce que c'est l'application de la fraction du potentiel fiscal rattaché au coefficient qui va faire la différence?

M. Croteau (Marc): Effectivement, c'est tout à fait ça, c'est l'application du coefficient par catégories qui fait le résultat qu'on a une certaine neutralité.

Là, je vais aller un pas plus loin, si vous me permettez, M. le Président. Évidemment, arrivé en 2012, on aura un nouveau rôle d'évaluation. Encore une fois, le nouveau rôle d'évaluation va faire en sorte qu'il est fort à parier qu'il y aura de grandes différences dans les augmentations résidentielles par rapport au non résidentiel, ce qui est prévu actuellement dans la technique, puis, à ce moment-là, on va réajuster nos coefficients pour respecter le prorata du partage de l'année précédente. Par exemple, advenant que le partage, en 2011,

est à 78-22, par exemple, quand on va avoir le nouveau rôle — il va être déposé en 2012 — on va réajuster le coefficient par catégories d'immeubles pour être capable de refléter 78-22, encore une fois pour garantir que seule l'évolution d'ajouts nets, au fur et à mesure, va faire bouger les quotes-parts à l'intérieur des municipalités.

Donc, évidemment, quand une municipalité a plus de développement, que ce soit résidentiel ou non résidentiel, sa quote-part va augmenter, mais en contrepartie son potentiel pour aller chercher la taxation est aussi directement proportionnel. Donc, il n'y a pas d'impact pour le citoyen.

[…]

M. Camirand: O.K. Moi, je trouve la formule intéressante. […] Et, une fois que cette justice-là va être applicable, on vient même dire et le sous-ministre vient de dire qu'après le rôle d'évaluation on va réajuster ces coefficients-là pour faire en sorte que l'équité soit encore la même. […]

[…]

Mme Normandeau: M. le Président, sincèrement, la réponse, c'est: Ce qui va servir à définir la neutralité, c'est le coefficient auquel on va référer qui va nous permettre d'établir la hauteur de la quote-part, qui va faire la différence.

[…]

M. Camirand: Une seule question, Mme la ministre: Quand on aura à définir? Vous aurez à définir le potentiel fiscal respectif établi selon les règles que prescrit le ministre des Affaires municipales et des Régions. Une fois que la règle sera établie du potentiel fiscal, est-ce qu'on devra revenir dans un omnibus établir cette règle-là? Comment c'est établi, là? Parce que, là, on vote un potentiel fiscal fictif parce qu'on ne connaît pas la mesure. À quel moment? C'est dans un prochain omnibus que vous allez nous le dicter ou, à ce moment-ci, on vous donne le pouvoir de dicter la façon de définir le potentiel fiscal?

Mme Normandeau: Oui, on va le faire par règle; bien, par règle... par décret en fait, là. C'est ça, on va le faire par décret.

[…]

Mme Normandeau: O.K. Alors, c'est un arrêté ministériel. Alors, je n'ai pas besoin de l'approbation du Conseil des

> ministres pour le faire. Bien, vous comprendrez bien qu'on va s'entendre avec les élus concernés, là. Cette règle-là, on ne va pas l'établir de façon unilatérale, elle va faire l'objet de discussion, de négociations, puis on va s'entendre, on va s'assurer en fait de respecter le principe de la neutralité fiscale, entre autres.
>
> […]
>
> **Mme Normandeau**: Carte blanche, c'est relatif, parce que, sincèrement, on ne va pas décréter unilatéralement un arrêté ministériel qui confirme les règles qui n'auraient pas fait l'objet au préalable de discussion, d'échange et d'entente avec les élus concernés, parce que, nous, on a deux ententes à respecter, là, qui réfèrent au concept de neutralité fiscale, là. Alors, on a pris des engagements parce qu'on a signé ces ententes-là. Alors, on ne pourra pas se défiler de nos responsabilités.
>
> (Soulignements ajoutés)

le tout tel qu'il appert du Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le lundi 16 juin 2008, vol 40, no 40, **pièce P-8**;

53. Le 19 juin 2008, avant que le projet de loi 22 soit adopté, madame la ministre Nathalie Normandeau ajoute :

> […] Alors, dans ces conditions-là, M. le Président, sincèrement, les arguments colportés et soutenus par notre collègue ne tiennent pas la route. Il parle d'iniquité, M. le Président. On a négocié cette entente-là sur la base du principe de la neutralité fiscale pour s'assurer justement qu'il n'y ait pas de déplacement de charges fiscales entre les citoyens de l'agglomération. Et, M. le Président, cet objectif a été atteint. La preuve, c'est que Montréal a signé l'entente.
>
> (Soulignements ajoutés)

tel qu'il appert d'un extrait du Journal des débats de l'Assemblée, le jeudi 19 juin 2008, vol. 40, no 102, **pièce P-9**;

54. Au cours des mois qui précèdent la signature de l'entente de 2008, le Gouvernement confirme sa volonté de respecter le principe de neutralité fiscale, tel qu'il appert de la note du 20 février 2008 de J. François Roy et Bernard Guay de la Direction des politiques fiscales et économiques du Ministère des Affaires municipales et des Régions (« **MAMR** »), **pièce P-10**, où diverses simulations sont

faites par le ministère afin de s'assurer que l'objectif de neutralité financière est atteint;

55. Au cours des mois qui suivent la signature de l'entente de juin 2008, dans un document de travail du MAMR daté du 29 août 2008 intitulé *Modalités de l'établissement des quotes-parts générales*, **pièce P-11**, au titre « Coefficient pour la répartition entre la Ville et l'ensemble des municipalités reconstituées », l'on retrouve également des éléments portant sur la neutralité financière :

> Le coefficient initial est déterminé de manière à maintenir la neutralité financière entre les deux entités. Le modèle de référence établit la répartition telle qu'elle découle du budget d'agglomération de 2008.
>
> La neutralité est atteinte lorsque le rapport entre le potentiel fiscal de la Ville et celui de l'ensemble des municipalités reconstituées est égal à celui existant entre leurs fardeaux fiscaux d'agglomération découlant du budget de 2008.

56. Ce même document de travail contient un chapitre précis sur la neutralité financière :

> **A.3 – Neutralité financière – Fardeau fiscal d'agglomération découlant du budget de 2008**
>
> Le fardeau fiscal d'agglomération est calculé en multipliant les assiettes foncières, utilisées pour la prévision des revenus au budget de 2008, par les taux adoptés par le conseil d'agglomération pour l'année fiscale 2008.
>
> Ce fardeau fiscal sert de référence pour fins de neutralité dans l'établissement du régime de quotes-parts.

57. Dans une note d'information datée du 8 septembre 2008 et intitulée *Dépenses d'agglomération de Montréal : méthode proposée pour le calcul des quotes-parts à compter de 2009*, **pièce P-12**, le MAMR spécifie ce qui suit :

> La loi 22 prévoit que, sous réserve des dépenses financées au moyen d'une tarification ponctuelle, de quotes-parts spéciales ou de recettes non fiscales, les dépenses d'agglomération seront financées à compter de 2009 au moyen d'une quote-part générale établie en fonction du potentiel fiscal des municipalités liées, selon les règles prescrites par la ministre. Quant à l'Entente, elle stipule que :

> - afin d'assurer une neutralité financière, le nouveau mode de financement doit maintenir constantes la part relative du fardeau assumé par la ville de Montréal et celle assumée par l'ensemble des villes reconstituées et ces parts doivent correspondre à celles prévues au budget 2008**;**
>
> - les charges fiscales de référence doivent correspondre aux charges prévues au budget d'agglomération 2008 et elles doivent être estimées à partir des valeurs inscrites au rôle foncier du 13 septembre 2007;

58. Ainsi, la répartition financière des quotes-parts obéit à un régime distinct de la taxation ce qui, sur le plan juridique, qualifie cette répartition en fonction de principes d'équité et de neutralité qui sont fondamentaux à l'analyse des arrêtés ministériels, principes qui gouvernent leur légalité face à l'entente de 2008 et à la LECCMA.

iv. L'arrêté ministériel de 2008

59. Le premier arrêté ministériel, *Arrêté de la ministre des Affaires municipales et des Régions en date du 26 novembre 2008*, A.M., 2008, **pièce P-13**, publié à la Gazette officielle du Québec le 2 décembre 2008, énonce les règles applicables pour les exercices financiers 2009, 2010, et les subséquents;

60. Cet arrêté ministériel fait suite à l'entrée en vigueur des articles 118.79 et suivants à la LECCMA;

61. Il est pris d'urgence par la ministre des Affaires municipales et des Régions afin de permettre à la Ville de Montréal de faire connaître aux municipalités liées de l'agglomération le montant de leurs quotes-parts dans les dépenses d'agglomération aux fins de la préparation de leur budget pour l'exercice financier de 2009 ;

62. Cet arrêté prévoit à son article 4 l'établissement d'un potentiel fiscal de référence pour les années 2008, 2009 et 2010;

63. Cet arrêté prévoit aussi à son article 5 l'établissement d'un potentiel fiscal de référence pondéré;

64. Ce potentiel fiscal de référence pondéré servira à déterminer le potentiel fiscal de chacune des municipalités liées de l'agglomération de Montréal, aux fins de la répartition des dépenses de l'agglomération pour les années 2009 et 2010, mais également pour la répartition des dépenses d'agglomération pour tous les exercices financiers subséquents;

65. Ainsi, pour tous les exercices financiers postérieurs à 2010, le potentiel fiscal des municipalités liées est établi en suivant la procédure énoncée aux articles 8 et suivants de l'arrêté ministériel;

66. En mars 2015, suite aux discussions entre la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue et le ministre des Affaires municipales de l'époque, M. Pierre Moreau, concernant la répartition des quotes-parts découlant du transfert de l'Hôpital des Vétérans de Sainte-Anne-de-Bellevue par le gouvernement fédéral au gouvernement provincial, la Ville de Montréal reconnaît que la formule a pour résultat une répartition inadéquate des charges entre les municipalités liées, est complexe à gérer et donne des résultats qui s'éloignaient de plus en plus de l'esprit du potentiel fiscal présenté à l'entente de 2008;

67. Le 12 décembre 2016, la Division de la planification budgétaire et fiscale du Service des finances de la Ville de Montréal présente aux municipalités liées une proposition de formule basée sur la fiscalité d'agglomération. La nouvelle formule est basée sur la notion du potentiel fiscal légal, mais le coefficient normalement associé à ce dernier (0,48) est remplacé par un coefficient spécifique aux immeubles non résidentiels, soit de 2,68 ;

68. Dans son document de proposition, **pièce P-14**, la Ville de Montréal indique ce qui suit :

> Fondamentalement, l'objectif d'un potentiel fiscal est de fournir une mesure de la capacité des villes à générer des revenus fiscaux, peu importe les décisions locales des municipalités quant à leur fiscalité.
>
> Ainsi, deux municipalités dont l'assiette foncière serait identique présentent des potentiels fiscaux identiques, peu importe si l'une d'entre elles décide de taxer ses immeubles non résidentiels au même taux que les immeubles résidentiels, ou à l'inverse, qu'elle décide de les taxer selon le maximum permis par la Loi.
>
> L'esprit du potentiel fiscal est de comparer la capacité fiscale des deux municipalités et non le produit de leurs décisions fiscales locales.
>
> Utiliser, dans le potentiel fiscal d'agglomération, un coefficient NR [non résidentiel] qui serait basé sur une moyenne des coefficients utilisés par les villes liées serait contraire à cette notion de potentiel.

69. Sur l'île de Montréal, la LFM ne prévoit aucun maximum en termes de taux de taxation des immeubles non résidentiels (« **INR** »), ce qui permet aux municipalités dont l'assiette immobilière comprend des INR d'adopter des taux de taxes plus élevés pour ces derniers et, le cas échéant, d'alléger le fardeau fiscal des contribuables qui votent aux élections;

70. En effet, une municipalité liée de l'agglomération de Montréal peut, de son plein gré, choisir de majorer le coefficient local de 2,75 applicable à la multiplication de l'évaluation foncière non résidentielle imposable de la municipalité par son taux de base aux termes de l'article 244.40 LFM et ainsi, augmenter la part relative des INR au paiement des dépenses d'agglomération;

71. Cette modulation positive locale liée à la présence d'INR n'est pas contestée en l'espèce et relève du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal de chaque municipalité liée;

72. Toutefois, elle faisait partie des discussions qui ont mené au compromis de 2017 (voir ci-après) et le fait d'en tenir compte serait générateur d'une plus grande équité fiscale quant à la répartition;

73. La possibilité de majorer la part relative des INR au paiement des dépenses d'agglomération est à peu de chose près inexistante pour les municipalités liées dont la richesse foncière est globalement constituée d'immeubles résidentiels et son impact est évidemment considérable sur la répartition locale de la charge fiscale liée aux dépenses d'agglomération;

74. Dans les faits, un coefficient de potentiel fiscal « aveugle » qui ne tient pas compte des réalités locales et des fluctuations, donc non modulé par municipalité liée, non adapté aux différents types d'immeubles présents sur le territoire de chaque municipalité liée ou non adaptée à la taxation locale des INR, mène à

    a) une répartition inégale entre citoyens des dépenses d'agglomération;

    b) une répartition inégale entre municipalités liées des dépenses d'agglomération, ce qui s'avère contraire aux trois (3) règles consensuelles précitées, qui constituent les balises que s'est imposé le Gouvernement par sa signature de l'entente de 2008;

75. Comme nous le verrons, cette inégalité a pris une ampleur particulière lors du dépôt des arrêtés ministériels de 2019 et 2020;

76. Les discussions entre la Ville de Montréal et les autres municipalités liées eu égard à la modification de la formule de calcul du potentiel fiscal sont notamment

reflétées dans les lettres échangées entre M. Denis Coderre, alors maire de la Ville de Montréal, et M. Peter F. Trent, alors maire de la Ville de Westmount et président de l'Association des municipalités de banlieue (« **AMB** »), entre le 20 février 2017 et le 9 mars 2017;

77. Dans sa lettre du 20 février 2017, **pièce P-15**, M. Trent indique que l'AMB accepte, comme solution à court terme, que le coefficient proposé de 2,68 soit utilisé pour calculer le potentiel fiscal des années 2017, 2018 et 2019, position spécifiquement réitérée par le maire de la Ville de Mont-Royal dans sa lettre du 27 mars 2017, **pièce P-16**;

78. Dans sa lettre (P-15), M. Trent précise par ailleurs que :

> Les parties conviennent d'étudier la possibilité d'utiliser le coefficient NR [non résidentiel] individualisé en vigueur dans chacune des villes afin d'établir le vrai potentiel fiscal de chaque ville et de facturer les quotes-parts en conséquence à partir de l'année 2020. […]

79. Dans sa lettre du 9 mars 2017, **pièce P-17**, M. Coderre répond à M. Trent en lui indiquant notamment :

> Je vous assure également de la pleine collaboration de mon équipe en ce qui concerne les discussions quant à la formule du potentiel fiscal pour les années postérieures à 2019. […]

80. Le 23 mars 2017, dans une lettre, **pièce P-18**, adressée à M. Marc Croteau, alors sous-ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Alain Marcoux, alors directeur général de la Ville de Montréal, indique les éléments constitutifs de l'entente intervenue entre les autres municipalités liées (via l'AMB) et la Ville de Montréal concernant la nouvelle formule temporaire de calcul du potentiel fiscal d'agglomération ;

81. Dans cette lettre (P-18), M. Marcoux rappelle que :

> Les principes ayant guidé, en 2008, l'élaboration de la formule du potentiel fiscal d'agglomération étaient la neutralité du passage au régime de quote-part pour chacune des villes liées ainsi que la neutralité des effets des dépôts de nouveaux rôles d'évaluation dans le futur.
>
> Afin de respecter ces principes, le coefficient applicable à l'assiette non résidentielle avait été fixé en 2008 de façon à refléter la fiscalité d'agglomération qui avait cours avant le passage au régime de quote-part. Cette façon de faire

> s'accorde avec la logique de la surpondération de l'assiette non résidentielle dans le potentiel fiscal en raison de la possibilité de taxer à des taux plus élevés ces immeubles.
>
> (Soulignements ajoutés)

82. M. Marcoux reconnaît par ailleurs que :

> La mécanique prescrite par l'arrêté ministériel [de 2008] a fait en sorte que, dès le dépôt des rôles d'évaluation de 2011, le coefficient non résidentiel est devenu négatif. Avec le dépôt des rôles d'évaluation subséquents, cette situation s'est aggravée de sorte que le coefficient s'établit pour 2017, selon les règles de l'arrêté, toujours à -0,98. Ainsi, le potentiel fiscal de l'agglomération de Montréal considère, depuis 2011, que les immeubles non résidentiels « valent moins cher » que les immeubles résidentiels de valeur légale. Cette situation est, à tout le moins, contre-intuitive, mais également inéquitable par rapport à la capacité des municipalités de prélever des revenus fiscaux.
>
> (Soulignements ajoutés)

83. Cette entente temporaire a pour objectif de corriger ce que M. Marcoux décrit comme une situation inéquitable, contraire aux principes de l'entente de 2008;

84. Ainsi, afin de régler de manière transitoire et temporaire les effets inattendus de la formule d'établissement du potentiel fiscal d'agglomération, qui « mine l'équité fiscale entre les municipalités »[14], la Ville de Montréal a proposé au sous-ministre Croteau la nouvelle formule pour l'établissement du potentiel fiscal d'agglomération, laquelle ne tient toutefois compte d'aucune modulation propre à la nature du parc immobilier de chaque municipalité liée;

85. Cette formule temporaire a opéré un glissement financier vers les municipalités à forte proportion d'immeubles résidentiels, dont la demanderesse;

v. L'arrêté ministériel de 2017

86. Le second arrêté ministériel, *Arrêté remplaçant l'Arrêté de la ministre des Affaires municipales et des Régions du 26 novembre 2008 concernant les règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération*, A.M. 2017, du

---

[14] Lettre du 23 mars 2017 de M. Marcoux (P-18), p. 2.

21 juillet 2017, **pièce P-19**, est publié à la Gazette officielle le 2 août 2017, remplaçant ainsi l'arrêté de 2008;

87. Conformément à l'entente temporaire intervenue entre les villes de l'Agglomération de Montréal, ce nouvel arrêté établit à 2,68 le coefficient de potentiel fiscal[15] pour les exercices financiers de 2017, 2018 et 2019[16];

88. Cet arrêté a une vocation transitoire, mais règle la question du désavantage lié aux valeurs foncières négatives des immeubles non résidentiels, ce qui avantage Montréal et certaines municipalités liées qui sont alors en mesure de faire absorber une part considérable des dépenses d'agglomération par la surcharge de taxation imposée aux immeubles non résidentiels;

89. Cette option n'est pas à la disposition des municipalités liées dont le territoire est surtout résidentiel;

90. L'absence de pondération ou de modulation du coefficient de 2,68 en fonction du type d'immeubles par municipalité crée à terme un déplacement des charges fiscales vers les citoyens des municipalités liées à faible potentiel fiscal commercial et industriel;

91. Ce glissement vient compromettre le principe de neutralité fiscale et son objectif cardinal : ne pas modifier la répartition des coûts réels de façon à favoriser certains contribuables aux dépens des autres;

92. Dans les faits, ce glissement modifie cette répartition et induit un déséquilibre direct au sein même des municipalités alors que l'entente de 2008 visait spécifiquement à éviter une telle situation, battant en brèche le principe de neutralité fiscale devant prévaloir pour chacune d'elles et entre elles sur le plan horizontal;

93. À cet égard, le mémoire de la demanderesse (P-4) illustre clairement aux tableaux 1 à 3, les distorsions existantes, chiffres à l'appui;

vi. Les démarches des municipalités liées de banlieue postérieurement à 2017

[15] Article 2 de l'Arrêté de 2017.

[16] Article 1 de l'Arrêté de 2017.

94. Entre le printemps 2018 et l'été 2019, les municipalités liées de banlieue tentent de convenir, avec la Ville de Montréal, d'une nouvelle entente pour l'avenir, la dernière convenue étant temporaire;

95. Cette entente doit porter sur la méthode de calcul de la répartition des quotes-parts pour les services d'agglomération avant le dépôt du rôle d'évaluation de 2020, 2021 et 2022;

96. La ministre des Affaires municipales et des Régions choisit alors de ne pas exercer son pouvoir et n'établit aucune règle autre que la reconduction du coefficient temporaire convenue entre les parties de manière temporaire;

97. Alors que les 10 autres agglomérations du Québec sont assujetties à des règles législatives claires prévues à la LFM, l'agglomération de Montréal doit compter sur le ministre pour énoncer des règles de partage qui reflètent la situation contractuelle de 2008;

98. Or, le pouvoir de la ministre, balisé par l'entente de 2008, est en quelque sorte sous délégué aux municipalités liées par omission d'agir, ce qui rompt avec la loi et avec les principes prévus à l'entente de 2008;

99. Au printemps 2018, l'AMB forme un comité de travail dont l'objectif est d'identifier diverses méthodes de calcul pour le partage des dépenses de l'agglomération de Montréal qui soit le plus près possible de l'utilisation des services par les municipalités liées de banlieue;

100. Le 26 février 2019, l'AMB dépose des propositions auprès du Service des finances de la Ville de Montréal relativement à de nouveaux modes de calcul des quotes-parts pour les coûts liés au service de l'eau, au transport collectif, à l'enfouissement des déchets et au service de la sécurité publique;

101. Le 1er mai 2019, la Ville de Montréal rejette l'ensemble des propositions soumises par l'AMB. Elle demande à l'AMB d'aborder uniquement le renouvellement de l'arrêté ministériel établissant les règles de calcul du potentiel fiscal aux fins de répartitions des dépenses d'agglomération;

102. Le 4 juillet 2019, lors d'une rencontre avec le sous-ministre Paradis, des maires des villes mises en cause évoquent l'impasse dans les discussions avec la Ville de Montréal sur le dossier de renouvellement ministériel;

103. Le 5 juillet 2019, des représentants de l'AMB rencontrent M. Benoit Dorais, président du comité exécutif de la Ville de Montréal. La rencontre n'a toutefois pas permis de progresser sur les propositions formulées par l'AMB en février 2019;

104. Le 11 juillet 2019, M. Masella fait parvenir à M. Paradis un résumé des éléments discutés lors des rencontres des 4 et 5 juillet 2019, tel qu'il appert de la lettre de M. Masella du 11 juillet 2019, **pièce P-20**.

105. Dans ce courriel, M. Masella note particulièrement :

> […] nous comprenons que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation maintient son orientation des dernières années voulant qu'il souhaite qu'un consensus se dégage entre l'ensemble des parties prenantes de l'agglomération de Montréal avant de publier le nouvel arrêté ministériel. […].

106. Le 9 août 2019, l'AMB relance le bureau de M. Dorais de la Ville de Montréal afin de connaître l'état de l'analyse de ses propositions;

107. Le 29 août 2019, M. Masella écrit au premier ministre du Québec afin de solliciter une rencontre avec ce dernier pour aborder les problématiques liées au calcul des quotes-parts des municipalités liées de banlieue. Dans sa lettre, **pièce P-21**, M. Masella indique que :

> […] conformément aux intentions du ministère des Affaires municipales, la Ville de Montréal et l'AMB devaient, dès 2017, entamer les négociations […] Malheureusement, la Ville de Montréal refusa d'amorcer les négociations en invoquant les élections municipales de 2017 et le changement d'administration. Ainsi, les tentatives sont restées vaines.
>
> […] les derniers échanges en juillet 2019 entre nos deux organisations ne laissent pas présager une ouverture à un dialogue. Les autorités montréalaises sont sans équivoque, elles refusent nos propositions et nous ont indiqué ne vouloir envisager que la formule du potentiel fiscal.

108. Le 18 septembre 2019, le directeur exécutif de l'AMB, M. Vincent Robidas, rappelle à la directrice de cabinet de la mairesse de Montréal que l'AMB attendait toujours un retour du bureau de M. Dorais suivant la rencontre du 5 juillet 2019;

109. Le 30 septembre 2019, une délégation de l'AMB rencontre la ministre Laforest du MAMH afin de l'inviter à s'impliquer plus directement dans la recherche de solutions afin d'assurer un partage équitable des dépenses d'agglomération;

110. Le 23 octobre 2019, la ministre Laforest publie dans la Gazette officielle du Québec un projet d'arrêté ministériel intitulé *Règles permettant d'établir le potentiel*

fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération;

111. Le 20 novembre 2019, M. Masella écrit à M[me] Laforest en réponse au projet d'arrêté ministériel du 23 octobre 2019, **pièce P-22** :

> L'AMB considère que le projet d'arrêté ministériel ne répond pas aux demandes exprimées par notre organisation lors de notre rencontre avec la ministre des Affaires municipales le 30 septembre dernier. Si le projet d'arrêté ministériel devait rester inchangé, nous nous retrouverons alors dans la même impasse que présentement.
>
> […]
>
> Enfin, nous ne saurions exprimer plus clairement la nécessité d'une intervention plus soutenue de la part du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation afin d'assurer une négociation en bonne et due forme entre la Ville centre et les villes liées. Dans le cadre actuel, avec le projet d'arrêté ministériel du 23 octobre dernier, la Ville de Montréal, qui représente 87 % de la population de l'agglomération, a un pouvoir d'influence évident auprès du MAMH. Ce déséquilibre des forces au sein de l'agglomération favorisant la Ville de Montréal étant bien réel, cela n'encourage pas une discussion entre les parties prenantes de l'agglomération de Montréal […], pénalisant ainsi les 250 000 citoyens des 15 municipalités liées.

112. Le projet d'arrêté ministériel d'octobre 2019 s'en remet aux parties prenantes et les charge de déterminer les modalités de partage des dépenses d'agglomération avant le 31 août 2020;

113. Devant le refus catégorique de la Ville de Montréal d'élargir le cadre des discussions afin d'y intégrer de nouveaux indicateurs relatifs au partage des coûts de service, l'AMB insiste auprès de la ministre Laforest pour que le projet d'arrêté ministériel soit revu afin de refléter la nécessité d'intégrer ces indicateurs :

> Il est essentiel que l'arrêté ministériel invite les parties à conclure une entente qui ne se limite pas uniquement aux règles établissant le potentiel fiscal et qu'il inclue une révision du règlement d'agglomération établissant les modalités de paiement des quotes-parts.[17]

---

[17] Lettre de M. Masella du 20 novembre 2019 (P-22), p. 3.

114. Malgré les démarches effectuées par l'AMB, le projet d'arrêté ministériel du 23 octobre 2019 n'est pas modifié;

115. Il s'en remet toujours aux parties prenantes quant à la détermination des règles qui doivent, par ailleurs, être établies par la ministre en fonction des balises pourtant fixées par le Gouvernement à l'entente de 2008;

vii. L'arrêté ministériel de 2019

116. Le troisième arrêté ministériel, *Arrêté de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation en date du 18 décembre 2019*, A.M., 2019, publié à la Gazette officielle le 30 décembre 2019 (P-2), a pour effet de reconduire le coefficient de potentiel fiscal de 2,68 prévu à l'arrêté de 2017[18];

117. La ministre Laforest accorde aux municipalités liées jusqu'au 31 août 2020 pour s'entendre sur les règles permettant d'établir leur contribution relative aux dépenses d'agglomération[19];

118. Or, alors qu'un nouveau rôle d'évaluation est en vigueur pour les exercices financiers 2020, 2021 et 2022 (le coefficient ne s'applique que pour l'année 2020[20]), la part relative de la demanderesse bondit;

119. En 2020, Beaconsfield paie, sans aucune augmentation de services, une hausse de 11% de sa contribution à l'agglomération de Montréal, alors que les quotes-parts générales ont plutôt augmenté de 0,7 %;

120. L'application aveugle d'un coefficient désincarné de la réalité immobilière du nouveau rôle, doublé d'une absence de mécanismes d'ajustements (le décret de 2008 était ainsi pourvu) et du défaut de la ministre d'établir des règles amènent un déséquilibre patent, directement induit par le laissez-faire de la ministre et par l'absence de volonté de la Ville de Montréal de conclure une nouvelle entente;

121. L'arrêté ministériel de 2019, en faisant fi de ces principes fondamentaux, fait en sorte que la Ville de Montréal a obtenu en 2020 un bénéfice fiscal net découlant du coefficient de 2,68. En fait, malgré une hausse du budget de l'agglomération, la Ville de Montréal a payé une quote-part inférieure à celle de l'année 2019;

---

18 Article 2 de l'Arrêté de 2019.

19 Article 3 de l'Arrêté de 2019.

20 Article 1 de l'Arrêté de 2019.

122. Cette seule distorsion des méthodes de calcul coûte pour sa part aux citoyens de Beaconsfield la somme de […] 1 993 860 $ pour 2020, […] 1 976 820 $ pour 2021 (par. 142-152 ci-dessous) et 2 000 000 $ (à parfaire) pour 2022 (par. 153-156 ci-dessous), ce qui totalise […] 5 970 680 $ (à parfaire);

123. Cette surcharge n'est d'ailleurs pas unique à la demanderesse;

124. Elle se retrouve présente, à divers degrés, dans l'ensemble des municipalités liées à vocation principalement résidentielle;

125. La situation des municipalités liées à vocation mixte, résidentielle, commerciale et industrielle, dont la Ville de Montréal, s'en trouve globalement améliorée, de telle sorte que les dépenses d'agglomération supportées par les citoyens dans ces municipalités sont réduites par rapport aux dépenses supportées par les citoyens des municipalités résidentielles, non modulées par la présence des INR;

126. L'existence d'un coefficient unique et l'absence de pondération ou de modulation du potentiel fiscal en fonction de la nature de l'assiette fiscale locale créent une forte distorsion et mènent à des résultats inéquitables et contraires aux principes énoncés à l'entente de 2008. Les écarts de contribution entre les municipalités, toujours pour les mêmes services, atteignent jusqu'à 18 %;

127. L'absence de pondération du potentiel fiscal par municipalité liée pour tenir compte de la présence ou non d'INR rompt avec les principes d'harmonisation et de neutralité fiscale;

128. Au courant des onze (11) derniers mois, Beaconsfield a tenté en vain de sensibiliser le gouvernement aux injustices découlant de l'arrêté ministériel de 2019, afin d'éviter que la même situation ne se reproduise pour l'année 2021;

viii. Les démarches effectuées par Beaconsfield en 2020

129. Le 15 janvier 2020, le maire de Beaconsfield, M. Georges Bourelle, écrit à la ministre Laforest afin de solliciter son intervention concernant l'établissement des quotes-parts de l'agglomération de Montréal, tel qu'il appert de la lettre de M. Bourelle du 15 janvier 2020, **pièce P-23**;

130. Dans cette lettre, M. Bourelle fait état de la situation injuste vécue par les citoyens des villes liées en les termes suivants :

> […] Montréal a le contrôle absolu de la gestion de l'agglomération. Au fil des ans, elle a appris à inclure des frais et des dépenses difficilement vérifiables. Sa gestion lui permet

> de conserver 87% des revenus et d'assumer que 82% des coûts. Les villes liées vivent le contraire. Elles reçoivent 13% des revenus, mais paient 18% des frais de l'agglomération. Les villes liées sont ainsi doublement pénalisées : elles reçoivent moins et paient plus que leurs parts légitimes.
>
> Cette réalité existe et perdure parce que, depuis 2006, il n'y a eu aucune révision en profondeur des règles de partage des coûts. Les méthodes appliquées ont été définies de manière arbitraire et sans validation subséquente de leur bien-fondé. Alors que nous sommes censés être partenaires de l'agglomération de Montréal, en pratique, il n'y a aucun véritable partenariat. Montréal administre l'agglomération et distribue soit les factures, soit les revenus, en assumant seule l'entière gestion.
>
> (Soulignements ajoutés)

131. Le 13 février 2020, M. Bourelle assiste à une rencontre avec la ministre Laforest. Puis, le 17 février 2020, il a écrit à celle-ci afin de lui exposer certains éléments techniques de la position de Beaconsfield :

> L'injustice financière grave que nous avons vécue à Beaconsfield dans l'établissement des quotes-parts des villes liées en 2020 a fait subir à mon administration une facture supplémentaire de deux millions de plus (près de six fois l'inflation) sans aucune raison. La portion des quotes-parts de l'agglomération a pourtant diminué de 2% grâce à la contribution non récurrente de 150 millions de dollars du gouvernement. En ce sens, comme je vous l'ai écrit et expliqué, nous paierons sous protêt notre quote-part à l'agglomération cette année jusqu'à ce que ces problèmes soient réglés.

le tout tel qu'il appert de la lettre de M. Bourelle du 17 février 2020, **pièce P-24**;

132. Le 24 février 2020, lors de la séance ordinaire du conseil municipal de Beaconsfield, le conseil décide de façon unanime de donner un mandat à l'administration de Beaconsfield de payer sous protêt les quotes-parts, les factures et les contributions à l'agglomération de Montréal, tel qu'il appert de la résolution n^{o} 2020-02-065, **pièce P-25**;

133. Le 2 mars 2020, Beaconsfield effectue, sous protêt, un premier versement de sa quote-part à la Ville de Montréal;

134. Le 17 juin 2020, M. Bourelle écrit de nouveau à la ministre Laforest afin de solliciter une autre rencontre avec celle-ci avant le 31 août 2020, soulignant l'urgence d'agir :

> Nous sommes maintenant à la mi-juin, tout juste à un peu plus de deux mois de l'échéance déterminé par votre arrêté ministériel, et à un mois de la conclusion des préparations budgétaires de l'Agglomération de Montréal pour 2021.

tel qu'il appert de la lettre de M. Bourelle du 17 juin 2020, **pièce P-26**;

135. Le 2 juillet 2020, Beaconsfield effectue, encore sous protêt, le deuxième versement de sa quote-part à la Ville de Montréal;

136. Le 6 août 2020, l'AMB intervient de nouveau dans le dossier, le président de l'AMB, M. Masella, écrivant ce qui suit à la ministre Laforest :

> Depuis le début de l'année, nous avons réitéré à plusieurs reprises auprès de la Ville de Montréal que nous étions disposés à entreprendre des discussions sur la base des propositions que nous lui avions soumises le 26 février 2019. Malgré nos appels au dialogue en vue de trouver une issue favorable, nous n'avons eu aucune véritable rencontre et ce n'est pas faute d'avoir essayé.
>
> […]
>
> Face à cette impasse, nous estimons qu'une intervention de votre part est désormais nécessaire pour que de véritables négociations soient entreprises. […] Sans une intervention franche et directe de votre part, nous ne voyons pas comment les négociations pourront avancer. Nous sommes prêts à entamer ces discussions, encore faut-il qu'il y ait quelqu'un à la table avec qui négocier.

tel qu'il appert de la lettre de M. Masella du 6 août 2020, **pièce P-27**;

137. Le 12 août 2020, lors d'une rencontre avec M. Nicolas Paradis, sous-ministre adjoint du MAMH, le directeur général de Beaconsfield, M. Patrice Boileau, dépose entre les mains de M. Paradis un mémoire exposant les motifs qui, selon Beaconsfield, justifient un redressement de l'iniquité fiscale, tel qu'il appert du *Mémoire pour rétablir l'équité des quotes-parts de l'agglomération de Montréal* (P-4);

138. Ce mémoire expose en détail la problématique, son origine et ses effets;

139. Le 1er septembre 2020, M. Bourelle écrit à la ministre Laforest, lui rappelant qu'aucune négociation sérieuse n'avait eu lieu avec la Ville de Montréal pour trouver des solutions pérennes à l'établissement des quotes-parts, malgré l'invitation claire à cet effet dans l'arrêté ministériel de 2019. M. Bourelle remarque que :

> Rendu à l'étape de finaliser les budgets municipaux, force est d'admettre que la solution repose maintenant entre vos mains.

le tout tel qu'il appert de la lettre de M. Bourelle du 1er septembre 2020, **pièce P-28**;

140. Ce même jour, le procureur au dossier écrit à la ministre Laforest afin d'informer celle-ci qu'il avait le mandat de procéder à la rédaction de procédures judiciaires utiles afin d'obtenir le rétablissement de l'équité fiscale sur l'île de Montréal :

> Considérant l'ouverture dont a fait preuve votre ministère à ce jour, il nous apparaît souhaitable de vous informer des intentions prochaines de notre cliente. Cette dernière préconise toutefois une solution négociée et réitère sa grande disponibilité à participer aux efforts de nature à appuyer le contenu très élaboré du mémoire qui vous a été remis.

le tout tel qu'il appert de la lettre de Me LeChasseur du 1er septembre 2020, **pièce P-29**;

141. Le 28 septembre 2020, M. Bourelle transmet une autre lettre, **pièce P-30**, à la ministre Laforest afin de demander une rencontre d'urgence dans le but d'éviter la judiciarisation du dossier :

> Pour nous à Beaconsfield, il y a une urgence, car sans modification de l'arrêté [de 2019], la pénalité de 2 M $ imposée à nos contribuables en 2020 sera rééditée en 2021. […]

ix. L'arrêté ministériel de 2020

142. Malgré ce qui précède, le 14 octobre 2020, la ministre Laforest publie dans la Gazette officielle du Québec un projet d'arrêté ministériel intitulé *Règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération*, **pièce P-31**;

143. Ce projet d'arrêté ministériel vise à reconduire les règles de l'arrêté de 2019 pour une année additionnelle[21] et comprend une nouvelle disposition à l'égard de la création par la ministre d'un comité de travail visant à réviser les modalités de répartition des quotes-parts des municipalités liées. Ce comité devra faire rapport à la ministre au plus tard le 31 août 2021[22];

144. Le projet d'arrêté ministériel du 14 octobre 2020 a pour effet de perpétuer l'iniquité fiscale créée par l'arrêté du 18 décembre 2019, puisqu'il ne réintroduit pas le coefficient de neutralité appliqué entre 2008 et 2019 dans le calcul des quotes-parts des municipalités liées;

145. Encore une fois, le pouvoir discrétionnaire ministériel n'a pas été exercé afin d'établir des règles précises conformes à l'entente de 2008 et s'en remet aux parties prenantes pour ce faire, ce qui crée une situation préjudiciable aux intérêts de la demanderesse, sans parler des autres villes à majorité résidentielle qui se trouvent toutes désavantagées par l'absence de modulation ou de pondération des charges financières en fonction du cadre bâti de chaque municipalité;

146. Ainsi, la distorsion du partage des coûts entre les villes à forte densité résidentielle et celles dotées d'un volet commercial et industriel demeure significative, générant un glissement fiscal défavorable aux citoyens des villes à forte densité résidentielle, dont Beaconsfield, et une entorse majeure aux obligations contractuelles de la ministre;

147. Le 9 novembre 2020, Beaconsfield fait parvenir une mise en demeure à la ministre Laforest, cette mise en demeure, **pièce P-32,** faisant part de l'intention de Beaconsfield de saisir les tribunaux afin de faire déclarer nul tout arrêté ministériel qui sera pris et qui fait défaut de respecter l'entente de 2008 et le principe de neutralité fiscale qui en est au centre;

148. Le 13 novembre 2020, le directeur général de Beaconsfield, M. Boileau, communique avec la directrice générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière du MAMH afin de commenter le projet d'arrêté ministériel du 14 octobre 2020, précisant notamment ceci :

> Cette distorsion impose de plus un partage de la richesse entre les contribuables fonciers sur l'île alors que cette équité verticale est formellement interdite dans les principes de

---

21 Articles 1 et 2 du projet d'arrêté ministériel du 14 octobre 2020.

22 Article 3 du projet d'arrêté ministériel du 14 octobre 2020.

> fiscalité municipale au Québec. Les contribuables doivent payer les mêmes taxes pour les mêmes services. Ce n'est plus le cas. Le préjudice de 2 millions de dollars est d'autant plus important qu'il se répercute de manière pérenne, année après année à défaut d'être corrigé.

le tout tel qu'il appert de la lettre de M. Boileau du 13 novembre 2020, **pièce P-33**;

149. Cet arrêté ministériel entre en vigueur le 16 décembre 2020;

150. La défenderesse Ville de Montréal a failli à son obligation de coopération que lui imposait l'entente de 2008, et le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a failli à son obligation de déterminer les règles de répartition des quotes-parts conformes aux modalités prévues à l'annexe A de cette entente;

151. Le 7 janvier 2021, M. Frédéric Guay, sous-ministre au MAMH, répond à la lettre du maire Bourelle du 28 septembre 2020 (P-31), niant à toutes choses près la réalité de la problématique illustrée par le maire, tel qu'il appert de la lettre de M. Guay, **pièce P-34**;

152. Cette position ne laisse d'autre choix à la demanderesse que d'entreprendre les présentes procédures afin d'obtenir la sanction judiciaire des actes ultra vires de la ministre et requérir le redressement nécessaire à la réparation du préjudice découlant de la violation par les défendeurs de leurs obligations découlant de l'entente de 2008;

x. L'arrêté ministériel de 2021

153. Le 15 décembre 2021, la ministre Laforest publie dans la Gazette officielle du Québec l'*Arrêté de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation en date du 30 novembre 2021 (Arrêté concernant les règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération)*, lequel entre en vigueur le 30 décembre 2021, tel qu'il appert dudit arrêté, **pièce P-35**;

154. Cet arrêté reconduit une fois de plus les règles de l'arrêté de 2019, cette fois-ci sans limiter la période pour laquelle il est en vigueur, avec comme conséquence la perpétuation du paiement d'une surcharge par la demanderesse pour les années 2022 et suivantes;

155. La somme versée en trop par la demanderesse à la Ville de Montréal pour l'année 2022 est évaluée à 2 000 000 $, *à parfaire*;

156. Considérant ce qui précède, la demanderesse est bien fondée de demander la nullité de l'arrêté de 2021 ainsi que la restitution du paiement de la surcharge susmentionnée;

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL :

ACCUEILLIR la présente *Demande introductive en contrôle judiciaire*;

DÉCLARER nul l'*Arrêté de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation en date du 18 décembre 2019 (Arrêté concernant les règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération)*, A.M., 2019 publié à la Gazette officielle du Québec le 30 décembre 2019;

DÉCLARER nul l'*Arrêté de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation (Arrêté concernant les règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération)*, A.M., 2020, publié à la Gazette officielle du Québec le 16 décembre 2020;

DÉCLARER nul l'*Arrêté de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation en date du 30 novembre 2021 (Arrêté concernant les règles permettant d'établir le potentiel fiscal des municipalités liées de l'agglomération de Montréal aux fins de la répartition des dépenses d'agglomération),* A.M., 2021, publié à la Gazette officielle du Québec le 15 décembre 2021;

ORDONNER à la défenderesse Ville de Montréal, agissant pour l'agglomération de Montréal, de rembourser à la demanderesse la somme de […] 1 993 860 $ pour 2020, […] de 1 976 820 $ pour 2021 […] et de 2 000 000 $ pour 2022, ce qui totalise […] 5 970 680 $, avec intérêts au taux légal et indemnité additionnelle depuis le […] paiement desdites sommes, […] à parfaire.

LE TOUT avec frais de justice.

Montréal, le 5 janvier 2022

Jeansonne Avocats

JEANSONNE AVOCATS, INC.
Procureurs de la demanderesse
Me Jacques Jeansonne
Me Jean-François Towner
1401, avenue McGill College,
Montréal (Québec) H3A 1Z4
Tel: 514-907-6175
Fax: 514-840-9040
jj@jeansonnelaw.ca
jftowner@jeansonnelaw.ca

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
COUR SUPÉRIEURE
N^{O} : 500-17-115279-211

VILLE DE BEACONSFIELD

Demanderesse

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION)

-et-

VILLE DE MONTRÉAL

Défendeurs

-et-

VILLE DE MONTRÉAL-EST ET AL.

Mises en cause

DEMANDE INTRODUCTIVE D'INSTANCE EN CONTRÔLE JUDICIAIRE MODIFIÉE DATÉE DU 5 JANVIER 2022
(Art. 34, 141, 509 et 529 *C.p.c.*, 1458 *C.c.Q*)

ORIGINAL

Me Jacques Jeansonne
Me Jean-François Towner
Me Léanne Nagy-Bureau
🗁 1789-1

BJ 0716

JEANSONNE AVOCATS, INC.

1401, avenue McGill College
Montréal (Québec) H3A 1Z4
☎ (514) 907-6175
(514) 840-9040