
La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal

Marie-Claude Prémont

L'article propose une évaluation de l'équité de la fiscalité locale québécoise dans une optique thématique et chronologique. L'auteur présente d'abord un historique du financement des instances locales au Québec, qui révèle qu'alors que les municipalités ont maintenu une importante autonomie, les sources de financement autonomes des commissions scolaires ont fortement diminué en importance. L'étude de la restructuration graduelle du partage du fardeau fiscal entre les particuliers et les entreprises au XX^e siècle révèle d'autre part que celle-ci a joué en faveur de l'entreprise. Cette restructuration s'est en grande partie effectuée à travers les réformes de la fiscalité locale de 1971 et 1979, qui ont permis l'exemption par les municipalités de plusieurs catégories de biens industriels pourtant considérés comme immeubles par le droit civil.

Selon l'auteur, la restructuration en faveur de l'entreprise a été de pair avec une augmentation de la part de l'assiette fiscale des municipalités aux dépens des commissions scolaires, ainsi que l'apparition de «paradis fiscaux» sous forme de municipalités économiquement favorisées imposant des taux fonciers relativement bas, d'exemptions particulières pour des entreprises et de plafonnements d'évaluation pour certaines catégories d'immeubles tels les terrains de golf. Les répercussions de cette restructuration se font sentir plus lourdement dans les municipalités et parmi les populations les plus démunies. L'auteur suggère que le nombre croissant d'exemptions et d'exonérations accordées à certaines entreprises mérite une étude plus approfondie, particulièrement à l'heure où cette technique de développement économique prend des proportions inquiétantes sans qu'on en connaisse les impacts à long terme sur les populations locales.

From a thematic and chronological perspective, the author attempts an evaluation of the fairness of local taxation in Quebec. She begins with an historical overview of the financing of local institutions, which reveals that while municipalities have retained significant autonomy, the sources for autonomous financing of school boards have diminished substantially. The study reveals that a gradual restructuring during the twentieth century reallocated part of the fiscal burden from businesses to individual taxpayers. Much of this restructuring was achieved through the two major reforms of local taxation in 1971 and 1979, which permitted municipalities to exempt from taxation a number of categories of industrial property that were otherwise considered immovable by the civil law.

According to the author, the restructuring in favour of businesses was accompanied by an increase of the tax base of municipalities at the expense of school boards, as well as the appearance of "tax havens". These tax havens are discernible in the relatively low property tax rates of wealthy municipalities, tax exemptions for businesses, and valuation ceilings for certain types of land, such as golf courses. The effects of this restructuring are felt most heavily within the most economically disadvantaged populations and municipalities. The author suggests that the growing number of tax exemptions given to certain businesses deserve a more thorough study, particularly given that this technique of economic development is assuming worrying proportions while too little is known about its long-term impact on local populations.

* Faculté de droit et Institut de droit comparé, Université McGill.

© Revue de droit de McGill 2001

McGill Law Journal 2001

Mode de référence : (2001) 46 R.D. McGill 713

To be cited as : (2001) 46 McGill L.J. 713

Introduction

I. L'autonomie financière des instances locales québécoises au cours du XX^e siècle

II. La répartition du fardeau fiscal entre particuliers et entreprises

A. Chiffrer la restructuration du partage

1. La première série de chiffres, de 1991 à 2000
2. La deuxième série de chiffres, de 1968 à 1975
3. La jonction des deux séries de chiffres
4. La Communauté urbaine de Montréal (CUM)
5. Le test de la ville industrielle

B. Expliquer la restructuration par la définition de l'immeuble imposable

1. La *Loi des cités et villes* et le *Code municipal*
2. La *Loi sur l'évaluation foncière*
3. La *Loi sur la fiscalité municipale*

C. Expliquer la restructuration par l'évaluation à la valeur réelle

1. La liberté d'action des municipalités
2. La fonction uniformisatrice des commissions scolaires
3. L'intervention du gouvernement central : le sens profond de la *Loi sur l'évaluation foncière*

III. Une cohabitation municipale et scolaire devenue gênante

A. La fiscalité municipale : une structure propice aux refuges fiscaux

1. Une solidarité féodale
2. Le refuge fiscal du terrain de golf
3. Le retour des exemptions et commutations de taxes

B. La fiscalité scolaire : un rempart assiégé

1. La perte d'emprise des commissions scolaires
2. La taxe sur les réseaux de distribution de téléphone, gaz et électricité (TGE)
3. Les terres agricoles

Conclusion

A. Les arguments de l'entreprise

B. La féodalité locale de ce début de siècle

C. L'étalement urbain : voie de secours à la ségrégation urbaine ?

Liste des figures
(tableaux et graphiques)

- Figure 1* *L'autonomie financière des municipalités et des commissions scolaires au Québec de 1930 à 1998 ;*
- Figure 2* *La part de l'assiette foncière du Québec occupée par l'entreprise, de 1991 à 2000 ;*
- Figure 3* *La part de l'assiette foncière du Québec occupée par les trois principales sous-catégories de l'entreprise, de 1991 à 2000 ;*
- Figure 4* *La part de l'assiette foncière du Québec occupée par le secteur résidentiel, de 1991 à 2000 ;*
- Figure 5* *La part de l'assiette foncière du Québec occupée par les compagnies, de 1968-69 à 1974-75 ;*
- Figure 6* *L'évolution de l'assiette foncière de l'entreprise au Québec au cours des trente dernières années (1968-2000) ;*
- Figure 7* *L'évolution de l'assiette foncière du secteur résidentiel au Québec au cours des trente dernières années (1968-2000) ;*
- Figure 8* *La part de l'assiette foncière de la CUM occupée par l'entreprise, de 1972 à 1993 ;*
- Figure 9* *La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise : comparaison entre l'ensemble du Québec et la CUM ;*
- Figure 10* *La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise dans six villes industrielles québécoises, de 1968 à 1975 ;*
- Figure 11* *La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise à Roberval, de 1968 à 1975 ;*
- Figure 12* *La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise à Alma, de 1968 à 1998 ;*
- Figure 13* *Le taux général de taxation municipale en 1998 en fonction de la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale pour un échantillon de dix municipalités de la CUM ;*
- Figure 14* *Le taux général de taxation municipale en fonction du revenu moyen des familles avec couple pour un échantillon de dix municipalités de la CUM ;*
- Figure 15* *Poids de la taxe foncière sur le revenu des familles pour un échantillon de dix municipalités de la CUM ;*

Figure 16

*Sommaire de la répartition de la taxe TGE sur les réseaux
entre les commissions scolaires et les municipalités, de
1972 à 1976.*

Quand on est plusieurs à manger à la même assiette, il est essentiel de s'entendre sur ce que chacun mangera.

Monsieur Dominique de la Martinière¹

Introduction

Derrière les débats d'initiés entre fiscalistes se pose au premier plan la question de l'équité dans la répartition du fardeau fiscal entre les différentes catégories de contribuables. La fiscalité locale, qui tient encore aujourd'hui une part importante au sein de la fiscalité globale québécoise, n'échappe pas à cette règle. Puisque le quart des revenus fiscaux du Québec est perçu par les instances locales², toute réflexion quant à l'équité fiscale ne saurait valablement escamoter cette scène locale, qui n'a malheureusement pas eu la faveur des auteurs au cours des dernières décennies. Et pourtant, les complexités de la fiscalité locale n'ont rien à envier à celles de la fiscalité nationale ou internationale.

On pourrait soutenir que la taxe foncière est un impôt qui relève d'une autre époque, qui se caractérise par son caractère régressif et que le meilleur traitement que l'on pourrait en faire en ce début de XXI^e siècle serait de l'abolir tout simplement. Cependant, il faudrait alors discuter ouvertement de la source et des modalités de perception des 8,5 milliards de dollars qui se tariraient annuellement.

L'équité globale d'un régime fiscal se caractérise d'abord par le poids relatif de trois catégories d'impôt : l'impôt sur la richesse, l'impôt sur le revenu et l'impôt à la consommation. L'impôt foncier, qui est l'une des formes les plus anciennes

¹ Entrevue avec D. de la Martinière, ancien Directeur général des impôts pour la France et actuel Premier vice-président du Conseil régional de Poitou-Charentes, 30 novembre 1998.

² Voir Québec, *Fiscalité et financement des services publics. Oser choisir ensemble. Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics. Document de synthèse*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1996 [ci-après *Fiscalité et financement des services publics*]. En plus de ce document de synthèse, une série de vingt-sept documents sectoriels ont été publiés, dont le document n° 8, Québec, *Le secteur local au Québec : organisation et fiscalité*, Québec, Ministère du Conseil Exécutif, 1996 [ci-après *Organisation et fiscalité*]. Selon ces documents, publiés en préparation des travaux de la Commission sur le financement des services publics, les chiffres concernant les revenus fiscaux du Québec se présentent comme suit pour l'année 1996-97 :

- Les revenus autonomes du gouvernement du Québec, c'est-à-dire la somme de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation, des droits et permis et des revenus divers, s'élèvent à 28 970 millions de dollars (*Fiscalité et financement des services publics, ibid.* à la p. 33) ;
- Les taxes municipales totalisent 7 951 millions de dollars (*Organisation et fiscalité, ibid.*, tableau 5) ;
- Les taxes scolaires totalisent 725 millions de dollars (*ibid.*, tableau 13).

À partir de ces données, on peut calculer que le pourcentage des revenus locaux municipaux et scolaires sur le total des revenus de la province et des revenus locaux est de 23% [(7 951 + 725) / (7 951 + 725 + 28 970) * 100].

d'imposition, était historiquement conçu comme un impôt sur la richesse, alors concentrée dans la propriété immobilière. Il est vrai que cette caractérisation de l'impôt foncier a été bouleversée dans la foulée de la révolution industrielle où la richesse s'est graduellement déplacée vers les valeurs mobilières. Cette mutation est globalement achevée aujourd'hui. L'impôt foncier n'est plus un impôt sur la richesse.

Or, son abolition sans instauration d'un nouveau type de taxation sur la richesse impliquerait que les deux autres formes d'impôt devraient prendre la relève. L'impôt sur le revenu et la taxe à la consommation qui seraient appelés à prendre le relais partagent-ils plus équitablement leur fardeau entre les individus et les entreprises que ne le fait aujourd'hui l'impôt foncier ? La taxe de vente du Québec, qui représente 23% des revenus autonomes de la province³, est de façon écrasante payée par les consommateurs. L'impôt sur le revenu pose un problème particulier, puisque les statistiques fiscales y incluent trois formes distinctes : l'impôt sur le revenu à proprement parler, la taxe sur le capital versé, qui serait plutôt une forme d'impôt sur la richesse, et enfin la contribution au Fonds des services de santé, qui est une contribution calculée sur la masse salariale. Malgré ce regroupement de formes distinctes d'imposition, il est pertinent de noter que selon les statistiques fiscales québécoises, les perceptions centrales du gouvernement du Québec seraient à 25% payées par l'entreprise⁴.

Lorsqu'on le compare aux autres segments de la fiscalité, le rôle joué aujourd'hui par la fiscalité locale n'est pas à rejeter du revers de la main ; il mérite au contraire une attention accrue et de plus amples études. J'espère que ce travail pourra inciter d'autres chercheurs à se mettre à la tâche. Pour l'heure, il faut souhaiter que ce texte puisse être utile aux présents débats entourant la réforme municipale en cours, qui ne sera pas abordée directement. L'Assemblée nationale adoptait le 20 décembre 2000 la phase métropolitaine d'une réforme municipale parrainée par la ministre Louise Harel⁵. Une deuxième phase doit prochainement atteindre l'ensemble des régions du Québec. L'impact fiscal à court, moyen et long terme de cette réforme demeure sujet de controverses. Je crois qu'il pourrait être utile, avant d'entreprendre cette importante étude prospective, de mieux maîtriser la matrice historique qui a donné naissance aux circonstances actuelles de la fiscalité locale. Le présent ne peut se comprendre qu'à la lumière du passé ; l'avenir ne peut se préparer qu'à l'aide d'une mémoire renouvelée.

³ Voir *Fiscalité et financement des services publics*, *ibid.* à la p. 33.

⁴ Voir Québec, *Statistiques fiscales des particuliers. Année d'imposition 1995*, Québec, Publications du Québec, 1997 à la p. 98 [ci-après *Statistiques fiscales des particuliers 1995*]. Les impôts et cotisations à payer pour l'ensemble des particuliers en 1995 s'élèvent à 13 010 306 000\$. Comparer Québec, *Statistiques fiscales des sociétés. Année d'imposition 1994*, Québec, Publications du Québec, 1998 à la p. 1. Le total des prélèvements fiscaux des sociétés en 1994 au Québec s'élève à 4 428 000 000\$.

⁵ Voir *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56.

La présentation de la trame historique du remodelage de la structure de la fiscalité locale forme l'objet du présent travail. L'analyse de la problématique de l'équité fiscale sur la scène locale passe par une meilleure compréhension de la structure de l'assiette foncière locale. À cet égard, la cohabitation de deux instances locales — les municipalités et les commissions scolaires — devient un enjeu significatif, un point de rencontre et de détermination des débats, des tensions et des modifications apportées à la structure de la fiscalité locale. La cohabitation municipale et scolaire apparaît comme la clef d'accès pour révéler une dynamique sous-jacente responsable ou témoin d'une restructuration majeure de la fiscalité locale au cours du XX^e siècle, qui ramène dans toute son acuité le problème de l'équité fiscale.

Monsieur de la Martinière, avec son imposante expertise en matière de fiscalité française, tant au plan national que local⁶, résume très bien, dans la citation mise en exergue, l'enjeu central qu'a constitué au Québec le partage de la même assiette foncière entre les municipalités et les commissions scolaires. Ces deux entités publiques, vouées l'une comme l'autre à dispenser à la population des services publics essentiels, sont appelées à trouver leurs ressources financières, en tout ou en partie, à la même assiette fiscale. Il est inévitable que des luttes en émergent, conflits qui se perdent parfois dans des discussions immensément complexes et techniques et qui risquent ainsi d'éclipser les questions importantes. Ces questions persistent aujourd'hui, lorsque les fonds viennent à manquer pour subvenir adéquatement au système d'éducation publique et que le fardeau fiscal municipal s'alourdit.

En dépit des mutations importantes concernant l'origine et la proportion des différentes sources de revenus des deux instances locales, une constante unit les municipalités et les commissions scolaires. Il s'agit de l'impôt tiré de la valeur vénale de la propriété immobilière assise sur leur territoire. Les municipalités comme les commissions scolaires y ont puisé des revenus sans interruption depuis le milieu du XIX^e siècle. Puisque, encore aujourd'hui, l'impôt foncier place nez à nez les deux instances, il est utile de comparer le rôle respectif que cette fiscalité joue pour les municipalités et les commissions scolaires au cours de l'histoire.

Même si la part de l'assiette foncière dans le financement respectif des municipalités et des commissions scolaires a beaucoup fluctué au fil des ans, et pas toujours avec la même intensité ou dans la même direction, cette réunion d'intérêt fait en sorte que les enjeux de la fiscalité locale, qu'elle soit municipale ou scolaire, sont tantôt définis par des règles communes, tantôt par des règles distinctes. À travers l'histoire, le financement d'un champ n'est jamais indifférent à l'autre ; les règles du financement municipal influencent le financement scolaire, tout comme les règles du financement scolaire ont un effet sur les règles du financement municipal. De là l'importance, pour

⁶ M. de la Martinière a préparé une étude pour le gouvernement Juppé sur une révision en profondeur de la fiscalité française. Il prépare actuellement un ouvrage sur les réformes fiscales.

toute réflexion sur le financement municipal, de connaître aussi les grandes lignes du financement scolaire et vice-versa, et surtout, d'établir les enjeux sous-jacents au point de rencontre entre les deux instances publiques locales. Aujourd'hui plus que jamais, l'équité fiscale se manifeste à travers la répartition de l'assiette fiscale entre les deux instances locales.

Le nombre et la complexité des enjeux de la fiscalité locale m'incitent à aborder l'histoire par thèmes plutôt que par le seul axe chronologique. Cette histoire sera aussi évoquée à l'aide de chiffres⁷ qui souvent mieux que mille mots éclairent la compréhension. En brossant certains grands traits de la cohabitation fiscale des municipalités et des commissions scolaires au cours de l'histoire, je veux particulièrement mettre en évidence deux enjeux déterminants de toute la dynamique de la fiscalité locale : d'abord, le partage du fardeau fiscal entre les individus et les entreprises, et ensuite, la question de la création et de la consolidation de sphères de paradis fiscaux à l'intérieur même du territoire québécois. Il est important de préciser ici que l'objet du présent texte n'est nullement d'imputer des intentions, bonnes ou mauvaises, à ceux ou celles qui ont participé à l'élaboration et l'application des diverses politiques et réformes adoptées au fil des ans. Cette étude veut simplement énoncer quelques hypothèses quant aux origines législatives des réformes et quant à leur impact subséquent sur la structure de la fiscalité locale. On sait que les effets peuvent souvent prendre des formes tout à fait distinctes de l'objectif principal qui anime l'adoption de mesures législatives.

Il faut en tout premier lieu cerner le rôle que joue la fiscalité locale dans le financement des instances locales. Ce sera le rôle de la partie I. Par la suite, la partie II tracera le portrait de la restructuration de l'assiette foncière à travers le temps, tandis que la partie III le fera à travers le territoire pour un instantané de la situation contemporaine. Enfin, des constats globaux et des hypothèses de recherche à poursuivre serviront de conclusion.

I. L'autonomie financière des instances locales québécoises au cours du XX^e siècle

Puisque l'enjeu de l'autonomie locale, hier comme aujourd'hui, a ponctué les débats sur la fiscalité et l'administration locales, il est utile dans un premier temps de dégager une image de la mesure financière de cette autonomie.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, les municipalités et les commissions scolaires ont financé leurs activités à partir de sources de revenu diverses qui ont profondément

⁷ Dans toute la limite de leur disponibilité, de leur fiabilité et des contraintes de temps et de ressources pour les traiter.

changé au fil du temps⁸. Certaines sources de revenu qui sont aujourd'hui considérées comme relevant essentiellement de l'État central ont à d'autres époques été partagées ou assignées aux instances locales. C'est le cas, par exemple, de la taxe de vente provinciale qui, de 1939 à 1950, était utilisée exclusivement pour le financement des municipalités⁹. Elle a ensuite été partagée avec le secteur scolaire jusqu'en 1961, au moment où la taxe de vente scolaire fut intégrée à la taxe de vente provinciale. Elle continua à financer partiellement les municipalités, à qui 1% de son produit est versé, jusqu'à la réforme de 1980.

Il arrive que le revenu tiré de la taxe de vente soit comptabilisé au chapitre des sources autonomes des municipalités. Pour éviter les écueils de définitions qui changent au fil des ans, je retiens comme définition de l'autonomie financière d'une municipalité ou d'une commission scolaire, la part qui est perçue par l'instance locale elle-même¹⁰, en excluant la taxe de vente, même si elle a été à certaines époques perçue directement par certaines villes, comme la ville de Montréal. Il faut aussi ajouter à cette définition une deuxième exception, celle des entreprises de distribution d'électricité, de gaz et de câblodistribution, qui ont vu leurs contributions de taxes foncières municipales commuées en une contribution calculée à partir de leurs revenus dès 1972 (taxe TGE). Ces contributions sont depuis perçues par le ministère du Revenu du Québec et redistribuées par la suite aux municipalités par le ministère des Affaires municipales¹¹. Cette source de revenu doit tout de même être comptabilisée parmi les sources de revenus autonomes des municipalités, puisqu'elle remplace, pour ce type

⁸ Par exemple, en vertu du *Code municipal* (Qc.), 34 Vict., c. 68 (1870) [ci-après *Code municipal de 1870*], et du *Code municipal* (Qc.), 6 Geo. V, c. 4 (1916) [ci-après *Code municipal de 1916*], les municipalités pouvaient imposer une taxe sur les biens meubles, comme les inventaires des commerçants, ou encore sur le revenu tiré de certaines professions, comme le revenu des notaires, avocats, pilotes, médecins, chirurgiens, dentistes, ingénieurs civils et arpenteurs provinciaux. Voir aussi *Corporation de Deschambault c. Perreault*, [1893] 4 C.S. 449, où un pilote sur le Saint-Laurent s'oppose à ce que son revenu de pilote soit taxé par la municipalité de Deschambault où il habite, mais, dit-il, ne travaille pas.

⁹ Voir Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1965 (Président : M. Bélanger) [ci-après *Rapport de la Commission Bélanger*].

¹⁰ La perception peut également être effectuée par un mandataire. Par exemple, c'est le cas de la taxe scolaire qui, jusqu'à la réforme de 1980, est généralement perçue par les municipalités et redistribuée aux commissions scolaires. Le Conseil de l'île de Montréal a aussi le mandat de perception pour les commissions scolaires de l'île depuis sa création en 1972, en plus de la détermination du taux de taxation lui-même.

¹¹ Voir Québec, *Budget 2000-2001. Discours sur le budget*, Québec, Ministère des Finances, 2000, en ligne : Budget 2000-2001 <<http://www.finances.gouv.qc.ca/francais/budget/2000-2001/discours/8.htm>> (dernière modification : 13 mars 2001) [ci-après *Budget 2000-2001*]. Le discours du budget 2000 prévoit que le ministère du Revenu conservera le produit entier de la taxe TGE à compter de janvier 2001.

d'entreprise, la taxe foncière dont sont exemptés les réseaux qui ne sont plus portés au rôle d'évaluation foncière¹².

La figure 1 donne une vue d'ensemble des variations de l'autonomie financière des municipalités et des commissions scolaires depuis 1930 jusqu'en 1996.

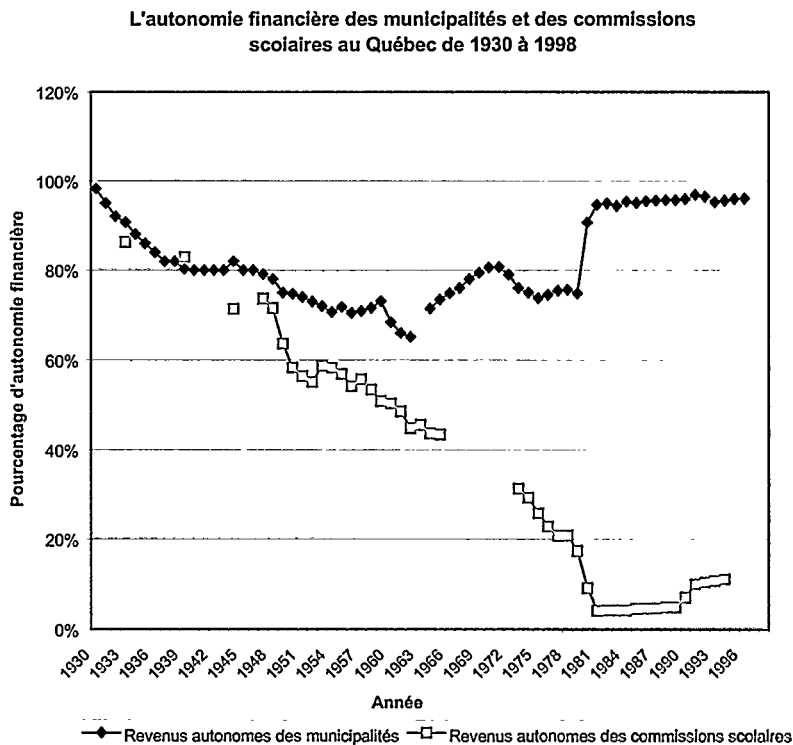


Figure 1¹³

¹² Voir *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, art. 13(f), 16, 100 ; voir aujourd'hui *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q. c. F-2.1, art. 66-68.

¹³ Les données proviennent des documents suivants :

- *Rapport de la Commission Bélanger*, supra note 9, tableaux 14, 59, 68, annexe ;
- Québec, *Finances municipales*, Québec, Bureau de la statistique du Québec, 1970-86 ;
- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Finances des municipalités*, Québec, Publications du Québec, 1990-92 ;
- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1993*, Québec, Publications du Québec, 1995 ;

Les chiffres révèlent que les instances locales jouissaient d'une autonomie financière presque totale au début des années 1930. Les municipalités percevaient elles-mêmes 98,2% de leurs revenus en 1930, pendant qu'en 1933 les commissions scolaires puisaient 86,3% de leurs revenus à même l'assiette foncière. Après cette date et jusqu'au début des années 1960, la courbe se caractérise par une diminution graduelle de l'autonomie financière des instances municipales et scolaires, pour atteindre un creux municipal de 65,1% en 1962, au moment où les commissions scolaires ne trouvaient plus que 44,8% de leurs ressources financières sur la scène locale.

Ces données confirment donc que l'autonomie financière des municipalités et des commissions scolaires était très élevée au début des années 1930, atteignant près de 100% pour les premières et plus de 80% pour les secondes. La fiscalité locale était à cette époque, et de façon prépondérante, la première source de revenus des instances locales. La crise économique des années 1930 eut de lourdes conséquences sur l'équilibre financier des municipalités, qui firent face à une diminution de leurs revenus, conjuguée à une augmentation de leurs dépenses pour s'acquitter de leurs responsabilités sociales. Le gouvernement québécois dut alors accroître de façon substantielle ses subventions aux instances locales. Dans cette foulée, de 1930 à 1940, l'autonomie des municipalités perdit près de vingt points. Les données du financement scolaire sont quelque peu clairsemées pour cette période, mais il ne semble pas y avoir de modifications importantes. Ce n'est qu'à partir de l'imposition de la fréquentation scolaire obligatoire en 1943¹⁴, jumelée à la gratuité de l'enseignement primaire élémentaire par l'abolition de la rétribution mensuelle pendant les premières années de l'éducation des enfants, que la part gouvernementale du financement scolaire augmentera graduellement pour atteindre 50% en 1960.

À l'aube des années 1960, l'autonomie financière des municipalités était sous la barre des 70%¹⁵. Les responsabilités municipales concernant les mesures de santé publique en matière d'égouts et d'aqueduc avaient occupé une part importante des budgets municipaux et exigé des investissements importants qui se traduisaient par une

- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1994*, Québec, Publications du Québec, 1996 ;

- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1996*, Québec, Publications du Québec, 1998 ;

- Québec, Ministère des Affaires municipales, *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1997*, Québec, Publications du Québec, 1999 ;

- Québec, *Les revenus autonomes des commissions scolaires*, Série d'acétates produites par le ministère de l'Éducation pour présentation aux membres de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, Québec, Ministère de l'Éducation, 1998 à la p. 16. Étant donné le chevauchement des années entre le secteur municipal et scolaire, les années 1996-97, 1997-98 et 1998-99 sont portées respectivement aux années 1996, 1997 et 1998.

¹⁴ *Loi concernant la fréquentation scolaire obligatoire*, L.Q. 1943, c. 13.

¹⁵ Le taux exact est de 68,4%.

augmentation des subventions étatiques en même temps qu'un accroissement colossal de l'endettement des localités. On estime que l'endettement global des municipalités québécoises fut multiplié par un facteur de trois entre les années 1954 et 1963¹⁶. Les années 1960 se caractérisèrent par un écart croissant entre l'autonomie financière des municipalités et des commissions scolaires. Pendant que les municipalités virent leur autonomie s'accroître à partir de 1963 pour atteindre 80% en 1970, celle des commissions scolaires semblait plutôt se stabiliser, notamment de 1963 à 1965, avec une certaine diminution entre 1960 et 1962 et peut-être aussi entre 1966 et 1970 (les données pour cette période étant manquantes), suite au *Rapport Parent*¹⁷ qui recommandait une augmentation de l'investissement public en éducation à travers un financement central accru.

Les années 1970 présentèrent du côté des municipalités un aspect variable. On note d'abord un plateau maximum atteint au tournant des années 1970, entre 1969 et 1972, pour voir ensuite une diminution graduelle et constante qui se fait de 1972 à 1975 avec une stabilisation jusqu'en 1979, après quoi une augmentation marquée se produit en 1980. Les commissions scolaires, pendant cette décennie, virent leur part locale chuter de façon tout aussi soutenue de plus de vingt points.

Les années 1980 commencèrent avec une augmentation abrupte de l'autonomie des municipalités, qui trouva son corollaire dans une diminution équivalente et subite de l'autonomie des commissions scolaires. Les unes virent leur autonomie passer le cap des 90%, pendant que les autres voyaient la part locale de leurs recettes réduite à moins de 5%. Cette nouvelle situation inédite demeura stable pour les deux groupes d'instances locales pendant toute cette décennie.

Seules les commissions scolaires virent leur situation changer à nouveau au cours des années 1990. La part de la taxe scolaire subit un certain gain, passant de moins de 5% en 1989 à près de 15% en 1998. Quant aux municipalités, elles retrouvèrent un niveau d'autonomie financière analogue à celui de 1930.

Il faut maintenant tenter d'identifier les raisons de ces fluctuations et analyser ce que révèlent et ce qu'éclipsent ces données historiques sur l'autonomie financière des instances locales.

II. La répartition du fardeau fiscal entre particuliers et entreprises

La première étape consiste en l'identification des catégories pertinentes de contribuables et l'étude de l'évolution de leurs contributions au fil de l'histoire. Même si les

¹⁶ *Rapport de la Commission Bélanger*, supra note 9 à la p. 265.

¹⁷ Québec, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, Québec, Presses de l'Imprimerie Pierre Desmarais, 1963 (Président : M^r Alphonse-Marie Parent) [ci-après *Rapport Parent*].

municipalités jouissent en 1996 comme en 1930 d'une autonomie financière presque identique, soit de 96% et de 98,2%, respectivement, ceci ne signifie pas pour autant que la base et la structure fiscales au cours de ces deux époques soient les mêmes. Identité d'autonomie n'équivaut pas à identité de structure fiscale. Ceci est vrai à travers l'histoire comme, aujourd'hui, à travers le territoire.

Différents facteurs et éléments ont modifié au fil du temps la part occupée par les diverses sources locales de financement, au nombre desquels l'on trouve depuis 1988¹⁸ un rôle accru accordé à la tarification des services municipaux¹⁹.

La seule question de l'autonomie des instances locales éclipse l'enjeu déterminant de la répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables. Il ne suffit pas de mesurer l'autosuffisance ou la dépendance de la municipalité, encore faut-il connaître le partage du fardeau à l'intérieur du territoire.

Il faut ici faire une distinction entre la perception de la réalité au niveau des municipalités prises une à une de celle qui se dégage de l'ensemble du territoire québécois. Puisque le morcellement géographique du territoire provincial en plus de 1 348 municipalités peut donner lieu à des variations très importantes de structure fiscale d'une municipalité à l'autre, il est d'abord essentiel de dégager une image pour l'ensemble du Québec et de jauger son évolution au fil des ans ; de chercher d'abord l'éclairage diachronique d'ensemble avant de se pencher sur la variation géographique contemporaine.

Les catégories de contribuables nous sont fournies par la façon dont se caractérise le rattachement de la valeur vénale des immeubles portés au rôle d'évaluation. L'enveloppe foncière locale se répartit en secteurs d'activités ou fonctions. Or, une relation forte existe entre la fonction résidentielle et les contribuables individuels, tandis que la fonction de l'entreprise, soit de l'industrie, du commerce ou des services, relève de façon prépondérante des sociétés.

Ces catégories fonctionnelles débouchent sur un élément fondamental de mesure de la répartition du fardeau fiscal, celui qui distingue les contributions des individus et des entreprises. Mes recherches ont vite confirmé que cette donnée, d'un intérêt élémentaire à la compréhension et l'analyse de la fiscalité locale, relève d'un sujet relati-

¹⁸ Voir *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances des municipalités et des organismes intermunicipaux*, L.Q. 1988, c. 76, art. 68. Cette loi ajoute une section sur le financement des instances municipales par le mode de la tarification à la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q. c. F-2.1, art. 244.1 à 244.10.

¹⁹ La tarification comme source de revenus des municipalités est passée de 8,4% en 1985 à 13,2% en 1996 : voir *Organisation et fiscalité*, supra note 2, annexe 3, tableau «Évolution des recettes des municipalités locales». Voir aussi un mémoire sur la question de la tarification sur la scène municipale que j'ai soumis : M.-C. Prémont, «La fiscalité locale et la tarification : un caveat», septembre 1998 [non publié].

vement tabou. Il n'est pas possible d'obtenir des informations précises à ce sujet sans efforts importants. Par exemple, à l'été 1998, je consultais les archives d'une municipalité de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) assez unique au Québec afin de documenter la relation fiscale entre un important secteur industriel-commercial de pointe et un secteur résidentiel moyennement confortable. La consultation des rapports annuels de la municipalité et de ses archives ne donnait aucun renseignement quant à la proportion des revenus perçus auprès des individus et des entreprises. Il m'apparaissait inconcevable que la municipalité puisse gérer ses affaires et déterminer les taux des différents impôts levés sans avoir une connaissance précise de cette répartition du fardeau fiscal entre les individus et les entreprises. Je suis allée frapper à la porte du gérant de la ville, qui m'a derechef confirmé qu'il s'agissait là de la toute première donnée essentielle à la confection du budget municipal. Mais, a-t-il ajouté, comme si la chose allait de soi, cette information quant au pourcentage assumé par le secteur résidentiel par rapport au secteur de l'entreprise est détruite dès que le budget est finalisé. Le gérant pouvait donc me dire en toute assurance quelle était la portion assumée par les deux grandes catégories de contribuables, mais n'était nullement en mesure de me remettre un document de la ville où cette proportion aurait été colligée, puisqu'après la déchiqueteuse, l'information ne survivait que dans l'esprit d'un nombre restreint de fonctionnaires de la ville.

Le caractère apparemment sensible et certainement discret de cette information ne se limite pas au Québec. Des auteurs français font la même remarque générale quant à la discussion du sujet même du partage du fardeau entre les individus et les entreprises : «[I]e débat fiscal, en France et à l'étranger, aborde rarement de front la question du partage de l'impôt local entre les habitants d'une part, les entreprises d'autre part»²⁰.

Parmi les documents produits par le ministère des Finances sur le financement des services publics²¹ dans le cadre de la Commission d'Amours²², à travers

²⁰ G. Gilbert et A. Guengant, *La fiscalité locale en question*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1998 à la p. 79.

²¹ Voir *Fiscalité et financement des services publics*, supra note 2. On trouve plusieurs glissements conceptuels dans cette série de documents, dont, pour ne donner qu'un seul exemple, l'assimilation à une taxe des cotisations de l'employeur à la CSST. Le poids fiscal des entreprises québécoises sert ensuite à la comparaison avec notamment les États-Unis, où les cotisations d'assurance pour les accidents du travail et les maladies professionnelles (ainsi que la protection d'assurance-maladie) relèvent du secteur privé (dans la plupart des États américains pour le risque travail et dans l'ensemble du pays pour le risque maladie) ; ce qui signifie que les cotisations obligatoires pour le risque travail ne sont pas comptabilisées aux États-Unis alors qu'elles le sont au Québec. Cette méthode de comparaison est douteuse. Il est utile de rappeler par exemple que la société Chrysler a calculé, en 1988, que ses frais pour les bénéfices de santé qu'elle doit fournir à ses employés lui coûtent pour chaque automobile produite 246\$ au Canada et 700\$ aux États-Unis : voir C. Fuller, *Caring for Profit*, Vancouver, New Star Books, 1998.

l'ensemble des tableaux et des graphiques illustrant des chiffres fournis sur à peu près tous les aspects du financement des services publics, aucune information n'est fournie sur la part du financement provenant des particuliers et des entreprises, et ce, pour aucun des services publics, que ce soit les services municipaux, le système d'éducation publique ou les services de santé. Il faut donc tenter un travail de reconstitution à partir des données officielles disponibles.

A. Chiffrer la restructuration du partage

La contribution fiscale d'un contribuable se calcule à partir de trois éléments : la définition de l'assiette foncière, l'évaluation de l'immeuble imposable et le taux de taxation applicable. Les deux premiers éléments sont abordés spécifiquement aux sections B et C. La problématique du taux de taxation sera traitée à la partie III.

La définition de l'assiette foncière représente le premier élément dans le calcul de la part du fardeau fiscal. Établir la structure de l'assiette foncière, c'est se donner une image déterminante pour la connaissance de la répartition du fardeau fiscal. Estimer la part de l'assiette foncière québécoise occupée au fil des ans par l'entreprise n'est toutefois pas un exercice simple. J'ai dû procéder en associant deux séries de données. La première couvre la période récente de 1991 à 2000 ; l'autre, plus ancienne, va de 1968 à 1975.

1. La première série de chiffres, de 1991 à 2000

Les seules données directement disponibles sont fournies par les sommaires de rôle uniformisés²² du ministère des Affaires municipales pour chacune des municipalités du Québec ainsi que pour l'ensemble du territoire québécois. Ces sommaires rapportent plusieurs données intéressantes concernant la structure de l'assiette foncière, dont la ventilation par secteurs d'activités des valeurs imposables et non imposables. Malheureusement, cette compilation ventilée est très récente et ne débute qu'en 1991. Les sommaires de rôle sont donc d'une utilité fort limitée pour retracer l'image historique de la composition de l'assiette foncière au Québec.

²² Voir Québec, *Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Ensemble pour un Québec responsable*, Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996 (Président : A. D'Amours).

²³ Québec, *Sommaire du rôle d'évaluation foncière*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1991-1998 [ci-après *Sommaires de rôle uniformisés*]. Les grands secteurs ventilés sont : résidentiel ; industries manufacturières ; transports, communications et services publics ; commercial ; services ; culturel, récréatif et loisirs ; production et extraction de richesses naturelles (y compris l'agriculture) ; terrains non exploités et étendues d'eau.

J'ai tout de même utilisé ces précieux chiffres pour calculer la part occupée par l'entreprise de 1991 à 2000²⁴. On obtient ainsi une proportion de 24% de l'assiette foncière imposable occupée par l'entreprise en 1991, qui décroît un peu pour atteindre 21,1% en l'an 2000²⁵. Les résultats tirés des sommaires de rôle uniformisés sont présentés à la figure 2.

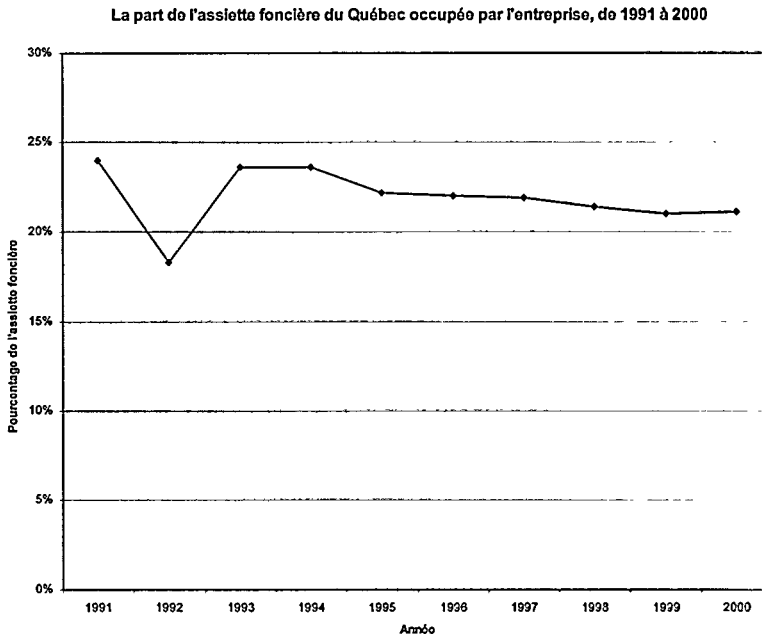


Figure 2

La dent de scie vers le bas en 1992 trouve sa source dans la réduction de la sous-catégorie des services, tel que révélé par la figure 3 où sont scindés les trois principaux sous-secteurs en importance de l'entreprise : industriel, commercial et services.

²⁴ La part des entreprises est calculée en additionnant les parts occupées par les industries manufacturières, les transports, communications et services publics, le secteur commercial, les services, la catégorie culturelle, récréative et de loisirs (moins les terrains de golf et les parcs) et les exploitations forestières et minières. En d'autres termes, il s'agit du total du rôle d'évaluation (des valeurs imposables) moins le secteur résidentiel, les terrains de golf, les parcs, l'agriculture, les immeubles non exploités et les étendues d'eau.

²⁵ Il s'agit donc d'un estimé conservateur susceptible de gonfler la part de l'entreprise puisque certaines activités qui y sont comptabilisées sont susceptibles de ne pas relever d'entreprises. Par exemple, même si l'on soustrait les parcs et les terrains de golf (qui ne comptent que pour 7,5 % de cette catégorie en 1998), il demeure que dans la catégorie culturelle et récréative, les clubs de yacht et les clubs privés sont comptabilisés au compte de l'entreprise.

La part de l'assiette foncière du Québec occupée par les trois principales sous-catégories de l'entreprise, de 1991 à 2000

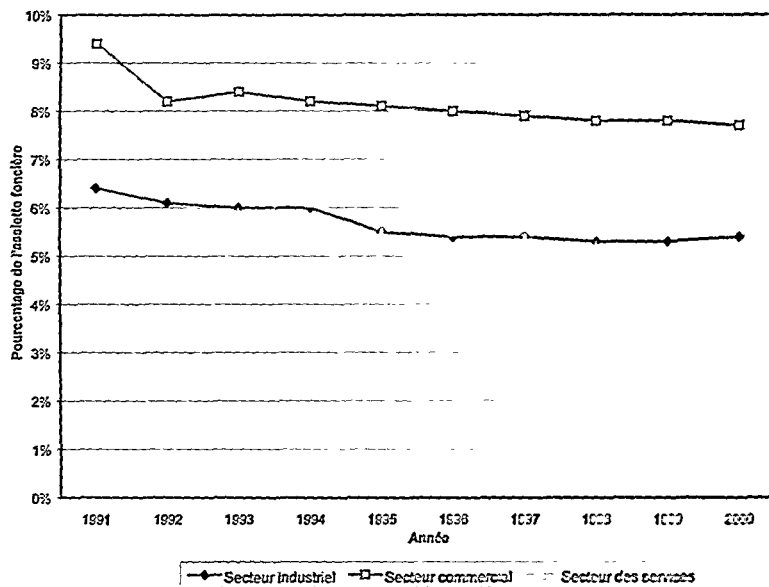


Figure 3

Quant à la place occupée par le secteur résidentiel au sein de l'assiette foncière de l'ensemble du territoire québécois, elle accuse une légère augmentation de 69,9% en 1991 à 71,6% en 2000. Les résultats sont présentés sous forme de courbe à la figure 4.

La part de l'assiette foncière du Québec occupée par le secteur résidentiel, de 1991 à 2000

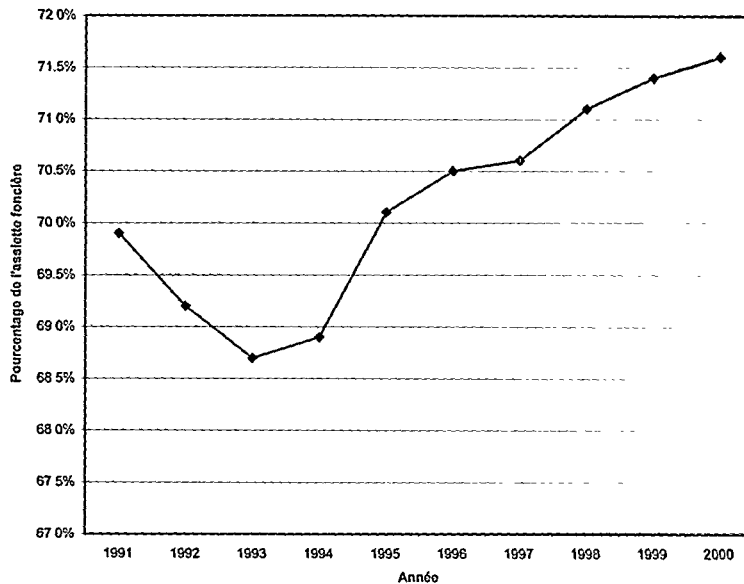


Figure 4

La plage extrêmement limitée de ces chiffres ne peut jeter aucune lumière sur la signification des périodes mouvementées et des points de discontinuité de l'autonomie municipale révélés par la figure 1, notamment au cours des décennies 1960, 1970 et 1980. Il faut maintenant tenter de reconstituer une image de la structure de la répartition fiscale entre individus et entreprises avant 1991, au moment des grandes réformes fiscales, et même avant ces réformes, pour mieux en évaluer les effets.

2. La deuxième série de chiffres, de 1968 à 1975

Les seules données pour l'ensemble du Québec antérieures à 1991 que j'ai pu trouver sont des données publiées par le Bureau de la statistique du Québec pour les années 1968-69 à 1974-75, concernant l'analyse budgétaire des municipalités québécoises de cinq mille habitants et plus²⁶ où, presque miraculeusement, l'on retrouve les

²⁶ Québec, Ministère de l'industrie et du commerce, *Analyse budgétaire. Municipalités du Québec*, Québec, Bureau de la statistique du Québec, éditions de l'année financière 1968-69 à l'année financière 1974-75 [ci-après *Analyse budgétaire des municipalités*].

données de l'évaluation foncière ventilées entre les *particuliers*²⁷ et les *compagnies*²⁸ pour chacune de ces municipalités²⁹.

Les données sont réparties selon le critère des *particuliers* et des *compagnies*, et non selon le critère fonctionnel utilisé aux sommaires de rôle de la première série de données³⁰. Cette façon de qualifier les unités d'évaluation tient à la structure de la fiscalité scolaire. Les commissions scolaires puisaient encore à cette époque une part importante de leurs revenus à même leurs territoires respectifs. Leur financement reposait sur l'affiliation des contribuables à l'une ou l'autre des religions catholique ou protestante. Les sociétés, ne pouvant de par leur nature s'attribuer une croyance religieuse³¹, voyaient leur inscription foncière portée à une *liste neutre* dont les revenus de perception étaient distribués aux commissions scolaires catholiques ou protestantes au prorata des élèves inscrits à leurs écoles³².

Grâce à cette particularité de la fiscalité scolaire, il est aujourd'hui possible d'estimer, au moins pour ces années, la répartition de l'assiette foncière entre les *particuliers* et les *compagnies* pour l'ensemble du Québec. La seule fiscalité foncière municipale ne nous aurait pas permis de faire ce calcul, puisque les taux fonciers généraux au Québec n'ont jamais été différenciés selon le secteur d'activités ou la qualification du propriétaire. Le ministère de l'Éducation du Québec possède l'ensemble des données concernant la structure de l'assiette foncière (toujours par le biais de la liste neutre) depuis le début du XX^e siècle, en raison de l'obligation statutaire faite aux commissions scolaires de transmettre annuellement ces données au gouvernement du

²⁷ Expression, utilisée par le Bureau de la statistique du Québec, qui correspond à l'unité d'évaluation dont la propriété est détenue par une personne physique.

²⁸ Expression, utilisée par le Bureau de la statistique du Québec, qui correspond à l'unité d'évaluation dont la propriété est détenue par une personne morale aujourd'hui dénommée société par actions.

²⁹ Au fil de la croissance démographique et des regroupements et annexions de municipalités, on ne retrouve ni le même nombre ni les mêmes municipalités de cinq mille habitants et plus au cours de ces années. Dans les statistiques compilées par le Bureau de la statistique du Québec, *supra* note 26, on rapporte pour l'année 1968-69, 142 municipalités de cinq mille habitants et plus ; on en énumère pour l'année 1969-70, 145 municipalités ; pour l'année 1970-71, 147 municipalités ; pour l'année 1971-72, 149 municipalités ; pour l'année 1972-73, 144 municipalités ; pour l'année 1973-74, 148 municipalités et pour l'année 1974-75, 150 municipalités. Aucun traitement d'ensemble de ces données n'est fourni dans les documents publiés par le Bureau de la statistique du Québec.

³⁰ Voir *supra* note 23.

³¹ Cette structure est maintenue avec la récente réforme des commissions scolaires, où les sociétés ne peuvent davantage s'attribuer une langue d'appartenance. Il faut par contre souligner qu'il fut un temps où les sociétés pouvaient élire d'être inscrite à la liste catholique ou protestante. Voir *Acte pour amender les lois concernant l'Éducation en cette Province (Qc.)*, 32 Vict., c. 16, art. 29 (1869).

³² Cette règle simple et générale souffre certaines exceptions qui ont engendré, selon l'époque et l'exception en cause, d'importantes disparités entre les deux catégories de commissions scolaires.

Québec. Il semblerait que ces précieux renseignements n'ont jamais été compilés et traités.

En raison de l'incapacité du secteur public à fournir des renseignements sur l'évolution de la structure de l'assiette foncière au cours du XX^e siècle, j'ai dû moi-même traiter les seules données disponibles relatives à l'évaluation des *compagnies* et des *particuliers* dont la somme rend compte de l'évaluation totale imposable de la municipalité. Ceci a été fait pour chacune des centaines de localités répertoriées et pour chacune des années couvertes³³ qui ont été saisies dans un dossier de chiffrier³⁴. Il a ainsi été possible de procéder au calcul de la répartition de l'assiette foncière entre les *compagnies* et les *particuliers* pour l'ensemble du Québec (tel que représenté par les municipalités de cinq mille habitants et plus, avec pour hypothèse qu'il s'agit là d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la province) en pondérant les parts respectives sur l'ensemble de l'assiette foncière³⁵.

Le traitement de ce grand chiffrier révèle que la part des *compagnies* dans l'assiette foncière de l'ensemble des municipalités québécoises de cinq mille habitants et plus variait entre 1968 et 1975 de 35% à 42%, avec une moyenne située à 36%. Les résultats sont présentés à la figure 5.

³³ Voir *Analyse budgétaire des municipalités*, supra note 26.

³⁴ Ce travail représente la saisie manuelle de plus de trois mille entrées distinctes. Je désire remercier mes trois enfants, Isabeau, Mirabelle et Ariane, qui m'ont beaucoup aidé à cette tâche ingrate.

³⁵ Les données de la ville de Montréal sont absentes de l'*Analyse budgétaire des municipalités*, supra note 26, pour les années 1968-69, 1969-70 et 1970-71. Puisque Montréal représente une part significative de l'assiette foncière du Québec, j'ai suppléé à cette lacune importante grâce à la consultation des archives de la ville de Montréal, où mon assistant de recherche, Mike Kandev, a pu recueillir les chiffres relatifs à la perception de la taxe scolaire pour les années 1941-42 à 1965-66 et 1971-72 (l'archiviste de la ville ignore pourquoi les archives sont introuvables pour les autres années). Ces données ont permis de calculer la part de l'assiette foncière occupée par la liste neutre. La valeur totale de l'assiette foncière de Montréal a aussi été extraite directement des archives de la ville pour ces années. Ainsi, le calcul établit la part neutre de l'assiette foncière de la ville de Montréal à 39% en 1965-66 et 36% en 1971-72. J'ai donc utilisé ces pourcentages au cours des années 1968-69, 1969-70 et 1970-71 pour compléter les données publiées par le gouvernement du Québec pour les municipalités de cinq mille habitants et plus.

La part de l'assiette foncière du Québec occupée par les compagnies, de 1968-75 à 1974-75

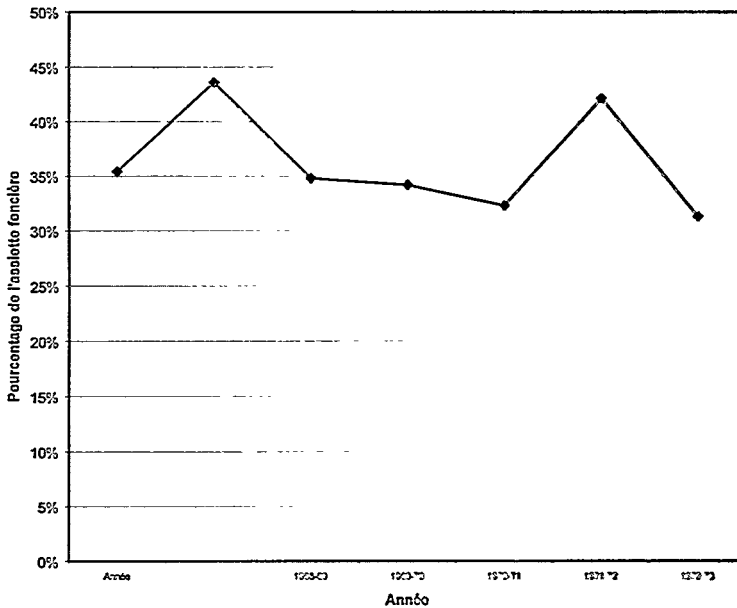


Figure 5

3. La jonction des deux séries de chiffres

Ces deux séries de chiffres, de sources différentes, ne mesurent pas exactement la même chose. La plus récente est la mesure pour l'ensemble du territoire québécois de l'assiette foncière occupée par une *fonction d'entreprise*, alors que la plus ancienne est une mesure, pour les municipalités de plus de cinq mille habitants, de la part occupée par les *compagnies*. Leur jonction présente donc une approximation dont la marge d'erreur n'est pas quantifiable³⁵. Devant l'absence totale d'information que peut nous

³⁵ Je rappelle l'hypothèse soulevée plus haut, à savoir que l'échantillon des municipalités de cinq mille habitants et plus pour la période de 1968 à 1975 est représentatif de l'ensemble du Québec et que la marge d'erreur introduite par l'absence des plus petites municipalités n'invalide pas la comparaison et la juxtaposition des deux ensembles de résultats. Il est impossible à partir des données disponibles de produire des résultats plus complets. Quant à la juxtaposition au même graphique des deux séries de données, de source distincte, le sens de la marge d'erreur serait le suivant : pour la série de 1991 à 2000, le total du secteur résidentiel et de l'entreprise n'équivaut pas à 100% puisque sont exclues les activités de l'agriculture, des terrains de golf, des parcs et des terrains non exploités. Cette portion représente une moyenne de 8% pour les années 1991 à 1998. Pour la série plus ancienne de 1968 à 1975, les fonctions d'entreprises qui sont menées par des particuliers se trouvent assimilés au secteur résidentiel, tandis que les immeubles résidentiels détenus par les sociétés sont assimilés à la

fournir l'administration publique, je crois que la jonction des deux séries a, à tout le moins, une valeur indicative d'une tendance dont la démonstration ferme reste à confirmer.

Si l'on joint les deux séries de données, la plus ancienne provenant de l'analyse budgétaire des municipalités de 1968 à 1975 et la plus récente, des sommaires de rôle uniformisés pour l'ensemble du Québec de 1991 à 2000, on obtient la figure présentée ci-dessous.

L'évolution de l'assiette foncière de l'entreprise au Québec
au cours des trente dernières années (1968-2000)

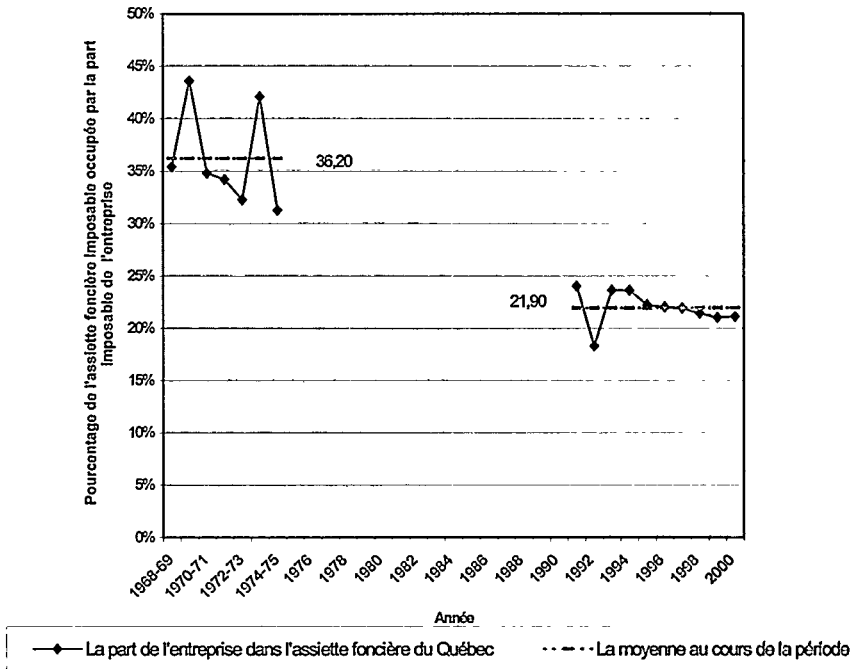


Figure 6

On observe alors la chute marquée de la participation du secteur de l'entreprise à l'assiette foncière générale du Québec, depuis une moyenne de 36% de la fin des an-

catégorie des entreprises. Ces deux facteurs relativement marginaux par rapport à la masse foncière totale agissent en sens contraire. On peut donc poser que leur effet s'annule plus ou moins quant à l'écart qui sépare la première de la deuxième série et n'invalide pas l'association des deux séries de données. De plus, tout le secteur agricole est inclus à la portion résidentielle, ce qui est susceptible de confirmer que la moyenne réelle du secteur résidentiel est en deçà de la valeur ici traduite.

nées 1960 au début des années 1970, à moins d'un quart, soit 21,1%, en 2000. Il s'agirait donc globalement d'une baisse moyenne de près de quinze points en faveur de l'entreprise.

La période de 1968 à 1975 est l'objet de fortes fluctuations dont les raisons restent à identifier³⁷. Aucune donnée n'est disponible pour la période de 1975 à 1991³⁸. Je pose par contre l'hypothèse plausible selon laquelle cette période se caractérise en gros par le passage d'une proportion de 36% à 21% pour la part de l'assiette foncière occupée par le secteur des entreprises. Ce passage se serait-il opéré de façon graduelle, abrupte, ou avec de fortes fluctuations ? C'est le mutisme le plus total, au-delà des données révélées par la figure 6. Il faudra chercher ailleurs les explications.

Dans quelle mesure le retrait de l'entreprise se répercute-t-il sur la part occupée par le secteur résidentiel ? La figure 7 qui suit présente aussi la jonction des deux séries de données à cet effet. La moyenne de l'assiette foncière occupée par les particuliers se situe entre 1968 et 1975 à 63,8%, tandis qu'elle est de 70,2% pour le secteur résidentiel pour la période de 1991 à 2000. Les données pour la période de 1968 à 1975 comptabilisent tout le secteur des particuliers, ce qui inclut le secteur agricole, qui n'est pas inclus dans celles pour la période de 1991 à 2000. On peut donc supposer que l'accroissement du secteur résidentiel compte pour davantage que les six points révélés par la figure 7.

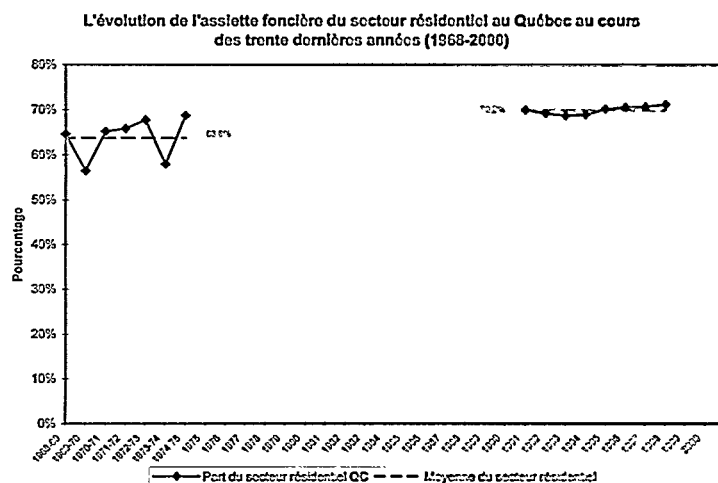


Figure 7

³⁷ Je poursuis actuellement une recherche préliminaire sur l'histoire des exemptions et commutations de taxes municipales au Québec qui, je l'espère, pourra permettre d'avancer certaines hypothèses.

³⁸ Après de multiples vérifications et demandes au ministère des Affaires municipales du Québec, on me confirme que le ministère ne dispose d'aucune information sur l'état de la situation avant 1991.

4. La Communauté urbaine de Montréal (CUM)

La consultation des archives de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) permet de confirmer la même tendance à la baisse de la contribution des entreprises à l'assiette foncière pour l'ensemble de la CUM depuis sa formation. Les données extraites des rapports annuels de la CUM pour les années 1972 à 1993 révèlent que la part industrielle et commerciale est passée de 39,6% de l'assiette foncière en 1972 à 33,8% en 1993, tel qu'illustré à la figure 8, soit une diminution de près de six points.

Les rapports annuels pour les années 1994, 1995 et 1996 cessent de donner la compilation des évaluations foncières ventilées par secteur résidentiel, industriel et commercial, de sorte qu'il est impossible de poursuivre le graphique après 1993³⁹. Un document produit par le Service de l'évaluation de la CUM⁴⁰ révèle par ailleurs que de 1992 à 1995, les valeurs foncières ont diminué dans des proportions différentes selon la catégorie d'immeubles. Le secteur unifamilial a diminué de 8,5%⁴¹ pendant que le secteur des immeubles à bureaux diminuait de 23%, les centres commerciaux de 14,8% et l'industrie de 22,4%⁴². La diminution plus forte des valeurs foncières du secteur industriel et commercial par rapport au secteur résidentiel signifie que la part occupée par le secteur industriel et commercial poursuit son recul et est plus faible en 1995 qu'elle ne l'était en 1992. Ainsi, en dépit du fait que la CUM a cessé en 1993 de publier dans ses rapports annuels les données d'évaluation foncière par secteur d'activités, il est possible d'avancer que la tendance à la baisse se poursuit au moins jusqu'en 1995. Ceci est confirmé par l'estimation faite des nouveaux rôles déposés par la CUM pour la taxation de l'an 2000. L'évaluation du secteur industriel et commercial est en recul de 15% à 40%, tandis que la baisse des valeurs du secteur résidentiel ne serait que de 5% à 6%⁴³. Cette différence importante entre les deux niveaux de baisse de l'évaluation pour les deux catégories signifie un accroissement de la part occupée par le secteur résidentiel et une diminution relative de la part du secteur industriel et commercial.

³⁹ Faut-il ré-émettre l'hypothèse de la donnée sensible ? Voir l'introduction de la partie II, ci-dessus, à ce propos.

⁴⁰ Communauté urbaine de Montréal, Service de l'évaluation, *Rôles triennaux 1995-1996-1997. Statistiques relatives aux rôles fonciers*, 14 septembre 1994, tableau 3 [ci-après *Rôles triennaux*].

⁴¹ Les duplex ont diminué au cours de la même période de 8,7%, les triplex de 7,7% et les condominiums de 8,8% : voir *ibid.*, tableau 3.

⁴² Le secteur commercial diversifié a diminué de 11,3% et l'hôtellerie de 14,2%. Le secteur institutionnel et gouvernemental a quant à lui diminué de 9,3%.

⁴³ J. Doré, Présentation du mémoire d'«Équipe Montréal», Audiences publiques de la Commission nationale sur la fiscalité et les finances locales, Montréal, 2 octobre 1998 [non publiée]. Les pourcentages cités sont tirés de cette présentation.

La part de l'assiette foncière de la CUM occupée par l'entreprise, de 1972 à 1993

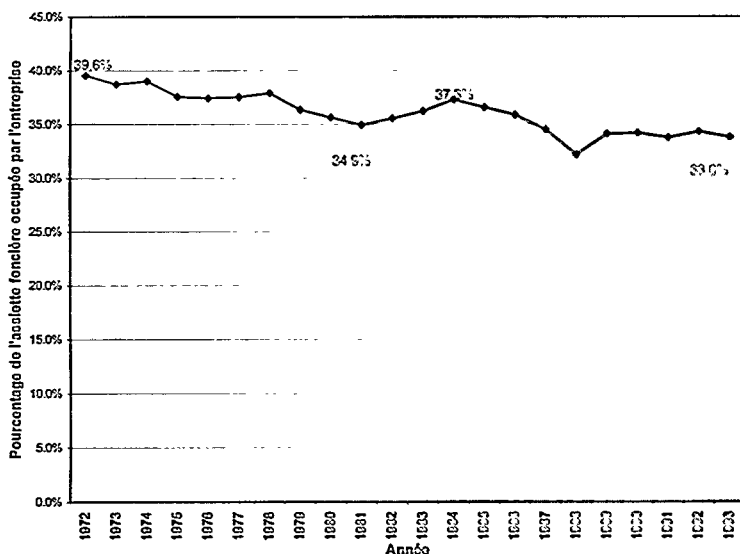


Figure 8

La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise : comparaison entre l'ensemble du Québec et la CUM

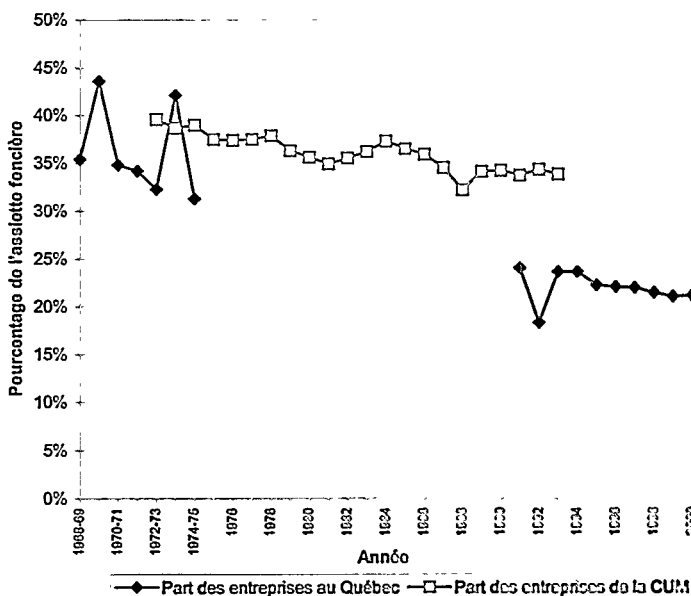


Figure 9

La figure 9 présente les courbes juxtaposées de la CUM et de l'ensemble du Québec, où l'on observe la même tendance à la réduction de la part de l'assiette foncière de l'entreprise depuis 1972. Le glissement de la place occupée par l'entreprise sur l'île de Montréal est donc caractéristique d'un phénomène qui s'étend à l'échelle du Québec.

5. Le test de la ville industrielle

Le repli généralisé du secteur des entreprises dans l'assiette foncière du Québec pose donc un problème de fond qui exige une explication.

Une première hypothèse serait qu'il y a eu une baisse équivalente de l'importance matérielle de ce secteur d'activité au Québec pour la même période. Une telle hypothèse signifierait que le secteur des entreprises a subi une baisse marquée d'activités avec des fermetures d'usines, de centres commerciaux et de tours à bureaux, et des départs d'entreprises. À tout le moins, le secteur aurait connu un repli relatif de ses actifs immobiliers, soit un vieillissement marqué des immeubles industriels et commerciaux par rapport au secteur résidentiel, qui aurait vu quant à lui une croissance relative de la valeur réelle caractérisée par une augmentation quantitative et qualitative de ses immeubles, pouvant ainsi expliquer une croissance de 63,9% à 71,6% de sa part relative dans l'assiette foncière pour l'ensemble du Québec entre 1965 et 2000.

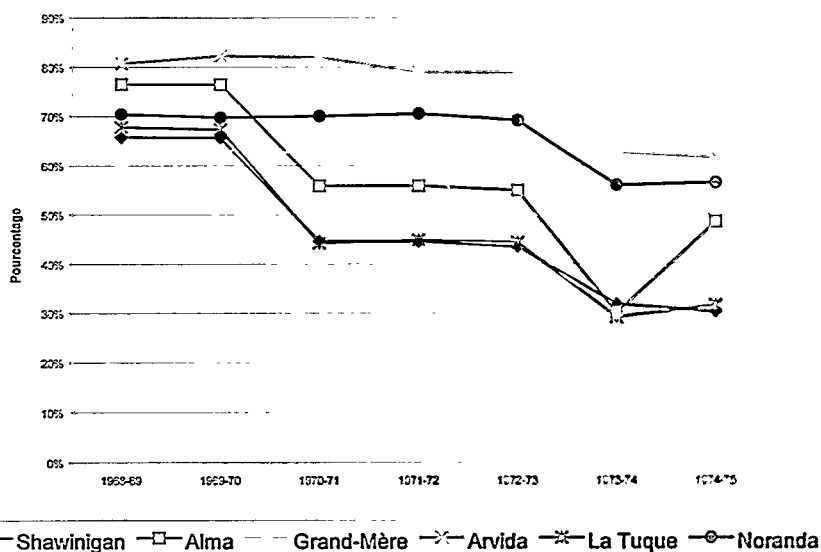
Il est extrêmement difficile de vérifier cette hypothèse pour l'ensemble du Québec. On peut par contre examiner l'hypothèse *a contrario* dans des conditions de contrôle assez précises pour certaines villes industrielles où l'on sait que le parc industriel n'a pas décliné, que le parc résidentiel n'a pas connu d'augmentation significative et que la population est demeurée à peu près stable. La ville industrielle, en raison de la portion importante occupée par une même entreprise ou une poignée de sociétés, présente des conditions «de laboratoire» idéales.

Une ville où la population est relativement stable et où un secteur industriel important se maintient et poursuit ses activités au même rythme sans faire l'objet de fermeture ou de caducité marquée rassemble les conditions où, en l'absence de modifications des règles, la proportion occupée par le secteur de l'entreprise au sein de l'assiette foncière de cette ville devrait aussi être relativement stable.

Pour tester cette hypothèse par la négative, la figure 10 présente la part occupée par les *compagnies* au cours de la période de 1968 à 1975, pour six villes industrielles québécoises dont les données sont publiées par le gouvernement du Québec⁴⁴.

⁴⁴ Voir *Analyse budgétaire des municipalités*, *supra* note 26.

La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise dans six villes industrielles québécoises, de 1968 à 1975



Année	Shawinigan	Alma	Grand-Mère	Arvida	La Tuque	Noranda
1968-69	65.8%	76.6%	61.0%	80.7%	67.8%	70.4%
1969-70	65.7%	76.5%	63.2%	82.2%	67.3%	69.7%
1970-71	44.6%	55.9%	62.5%	81.9%	44.2%	70.0%
1971-72	44.5%	55.9%	59.0%	78.9%	44.8%	70.5%
1972-73	43.5%	54.9%	47.6%	78.8%	44.3%	69.1%
1973-74	31.8%	30.0%	23.4%	62.6%	29.2%	56.0%
1974-75	30.3%	48.5%	23.1%	61.5%	31.6%	56.5%

Figure 10

On remarque une baisse marquée de la proportion de l'assiette foncière occupée par les entreprises au cours de cette période, en dépit du fait qu'aucune de ces villes n'ait subi de fermetures d'usines ou de phénomènes qui puissent expliquer une telle chute. Pendant la courte période de 1968 à 1975, Shawinigan, La Tuque et Grand-Mère ont vu la part occupée par les sociétés diminuer de plus de la moitié, pendant qu'Alma et Arvida perdaient autour de vingt points et Noranda quatorze points.

La municipalité de Roberval présente une restructuration de son assiette foncière encore plus dramatique, avec un passage de 28% à 1% de l'évaluation foncière occupée par les *compagnies*, tel qu'indiqué à la figure 11. Après vérification auprès du greffier de la municipalité, il a confirmé que Roberval était l'hôte de deux scieries importantes qui ont maintenu leurs opérations tout au long des décennies 1960 et 1970 sans aucune modification notable de leurs installations⁴⁵.

La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise à Roberval, de 1968 à 1975

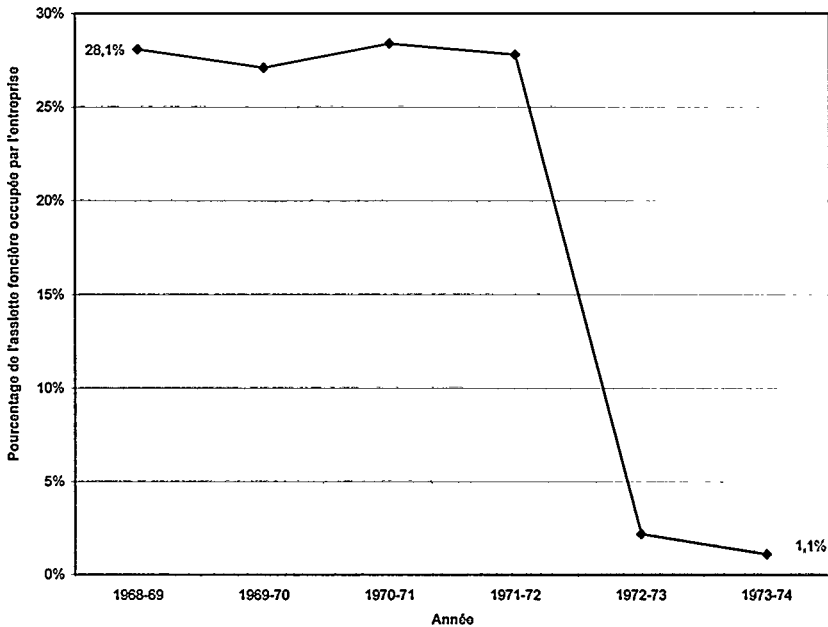


Figure 11

Afin d'illustrer le repli de la part occupée par l'entreprise jusqu'aujourd'hui, même dans les villes industrielles prospères, je reproduis le graphique pour la ville d'Alma de 1991 à 1998, dont les données ont été jointes à celles présentées plus haut pour la période de 1968 à 1975. La structure industrielle de la ville d'Alma se caractérise par la présence de deux usines principales — les sociétés Price et Alcan — qui totalisaient en 1969 plus de 70% de la valeur foncière industrielle et commerciale de la ville.

⁴⁵ Entrevue avec J.-G. Tardif, greffier de la municipalité de Roberval, 18 novembre 1998.

La part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise à Alma, de 1968 à 1998

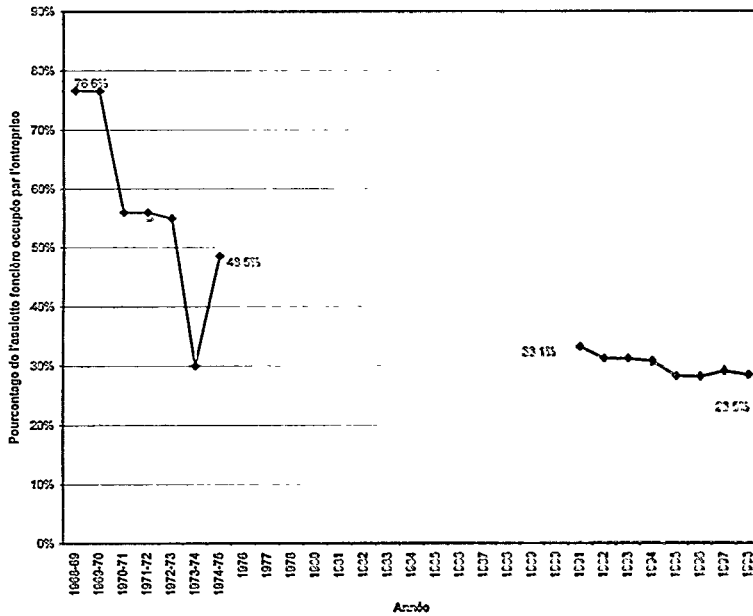


Figure 12

L'hypothèse d'un recul important de la part de l'assiette foncière occupée par l'entreprise au cours de la dernière moitié du XX^e siècle semble donc se confirmer. Ce recul mériterait par contre une analyse plus fine, qu'il est impossible de faire ici. D'une part, la répartition de la charge fiscale entre les particuliers et l'entreprise n'est pas la même au sein des instances municipales et scolaires. La municipalité dispose d'une fourchette d'instruments fiscaux qui lui permet de tenter de corriger la répartition fiscale entre les sociétés et les particuliers. Les municipalités québécoises peuvent ajouter à la taxe foncière générale une taxe qui cible spécifiquement le secteur de l'entreprise, comme la taxe d'affaires sur le rôle de la valeur locative et la taxe et la surtaxe sur les immeubles non-résidentiels du rôle de la valeur vénale. En 1996, cette taxe ciblée représente 15,8% des taxes municipales perçues à même l'assiette foncière ou 9,7% des revenus des municipalités⁴⁶.

⁴⁶ Voir *Organisation et fiscalité*, supra note 2, tableau 5. Le total des taxes foncières égale 4 224 millions de dollars et les taxes et surtaxes sur les immeubles non-résidentiels et taxes d'affaires s'élèvent à 794 millions de dollars.

Les commissions scolaires ne disposent pas de ce type de pouvoir de taxation ciblant spécifiquement le secteur des entreprises⁴⁷. Ceci signifie que la charge fiscale de l'entreprise est, auprès des autorités municipales, supérieure à sa participation à l'assiette foncière⁴⁸, tandis qu'elle est, pour le secteur scolaire depuis la réforme de 1980, essentiellement ancrée à sa part foncière. Toute modification à la répartition de l'assiette foncière entre les particuliers et l'entreprise se répercute directement sur le partage de la charge fiscale scolaire.

D'autre part, il y aurait sans doute des distinctions à faire au sein du groupe de l'entreprise. Il n'est pas certain que le fardeau fiscal soit réparti également à l'intérieur de ce groupe, et notamment à l'intérieur des villes industrielles où une même société est susceptible d'occuper une part importante de l'assiette foncière ou locative d'entreprise⁴⁹. Il faudrait donc analyser de façon plus précise dans quelle mesure la restructuration de l'assiette foncière entre les individus et l'entreprise emporte aussi une restructuration au sein de la part de l'entreprise elle-même.

⁴⁷ Il est par contre important de rappeler que dans l'histoire de la taxation scolaire au Québec, certaines commissions scolaires ont à une époque pu taxer plus lourdement le secteur industriel et commercial par le biais de taux différenciés et généralement plus élevés pour la *liste neutre*. Par exemple, les archives de Montréal révèlent qu'en 1950-51, le taux de la commission scolaire catholique était de 1\$ du 100\$ d'évaluation, alors que le taux protestant était de 1,30\$ et le taux de la liste neutre (compagnies) de 1,50\$. Dix ans plus tard, en 1960-61, le taux catholique était de 0,80\$, le taux protestant de 1,10\$ et le taux des compagnies de 1,65\$. Encore dix ans plus tard, en 1970-71, les taux étaient respectivement de 1,60\$, 1,60\$ et 2,80\$. Le Conseil scolaire de l'île de Montréal a pris le relais de la perception et de la redistribution des taxes scolaires auprès des commissions scolaires en 1973-74. L'imposition plus lourde de l'évaluation des sociétés a pris fin avec la réforme de 1980.

⁴⁸ Ceci exige certaines nuances. Ce qui peut être vrai pour l'ensemble du Québec est en fait composé de situations fort disparates à travers la province. D'une part, je ne traite pas ici de l'usage des exemptions et commutations de taxe à l'industrie, dont l'histoire est en elle-même fort complexe et qui peut fortement biaiser le rapport entre le secteur résidentiel et le secteur industriel et commercial. De plus, il est loin d'être certain que les grandes villes industrielles et minières du Québec aient maintenu l'équilibre que leur permettait la *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1925, c. 102, art. 1, avant l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50. Les résultats préliminaires d'une recherche en cours ne permettent pas d'affirmer que les outils de la taxe d'affaires et de la taxe et surtaxe sur les immeubles non-résidentiels ont pu contenir le transfert fiscal du secteur de l'entreprise au secteur résidentiel. En fait, un phénomène plus complexe semble s'y cacher, en certains points similaires au transfert vers le secteur résidentiel. Voir l'analyse de cette question à la partie III.A, ci-dessus.

⁴⁹ Voir Québec, Ministère des Affaires municipales, *La revalorisation du pouvoir municipal. Réforme fiscale I. Fondements et principes*, Québec, Éditeur officiel, 1978 à la p. 10 : «[l]a taxe d'affaires [...] ne peut dépasser les deux plafonds suivants : son rendement total ne doit pas excéder 25% de l'ensemble des revenus de l'année précédente de la municipalité, ni représenter, pour un seul et même contribuable, plus de 10% de la totalité des sommes perçues à ce titre». Il est clair qu'une telle règle appliquée dans les municipalités où une ou deux entreprises éclipsent toutes les autres par leur importance, accorde une exemption majeure de la taxe d'affaires aux sociétés importantes au détriment des petites entreprises.

Il faut maintenant chercher le mécanisme juridique qui aurait présidé au repli de la part de l'entreprise à l'assiette foncière québécoise. Les deux prochaines sections analysent le rôle joué par les grandes lois municipales québécoises sur deux plans : le rôle direct de la définition de l'immeuble imposable et le rôle de catalyseur joué par les règles de l'évaluation à la valeur réelle.

B. Expliquer la restructuration par la définition de l'Immeuble imposable

L'assiette foncière doit d'abord être définie pour que les immeubles imposables soient portés au rôle d'évaluation. La détermination de l'immeuble imposable est importante autant pour l'instance municipale que scolaire, puisque le même rôle sert à la taxation des deux instances. On a par contre vu que le secteur scolaire y est plus sensible, puisque les revenus locaux des commissions scolaires dépendent exclusivement du rôle de la valeur vénale des immeubles et qu'elles ne disposent pas, comme les municipalités, d'un autre rôle⁵⁰ ou d'une taxe ciblée⁵¹. De plus, puisque les rôles d'évaluation sont préparés par les instances municipales, les commissions scolaires «subissent» l'interprétation qu'en donnent les organes municipaux et les décisions qui sont prises à ce niveau. En cas de désaccord, les commissions scolaires sont contraintes à porter le litige devant les tribunaux, avec les coûts et les aléas qui y sont liés.

Le premier conflit juridique majeur en matière de fiscalité locale de l'entreprise, tant municipale que scolaire, se présente sous la forme de la définition juridique de l'immeuble. L'immeuble est un concept important en droit civil, où il faisait traditionnellement œuvre de *summa divisio* en droit des biens. Le *Code civil du Bas-Canada* de 1866 avait repris à peu de choses près la définition de l'immeuble⁵² inscrite au *Code civil français*⁵³.

Sous l'ancien code, l'immeuble se subdivisait lui-même entre l'immeuble par nature, l'immeuble par destination et l'immeuble par l'objet auquel il se rattache. Même s'il y eut d'importants litiges quant à la définition de l'immeuble par nature⁵⁴ et de l'immeuble par l'objet auquel il se rattache⁵⁵, le principal élément qui donna lieu à des tractations, des pressions et finalement aux conflits les plus déterminants entre les

⁵⁰ Comme le rôle de la valeur locative.

⁵¹ Comme la taxe et la surtaxe sur les immeubles non-résidentiels.

⁵² Voir art. 375-82 C.c.B.-C.

⁵³ Voir art. 517-26 C. civ.

⁵⁴ Voir par ex. *Bélair c. Ste-Rose (Ville de)* (1922), 63 R.C.S. 526, 67 D.L.R. 24.

⁵⁵ Les droits de coupe de bois ont fait l'objet de litiges importants qui se sont soldés en faveur de l'industrie forestière : voir *Breakey c. Metgermette Nord (Canton de)* (1920), 61 R.C.S. 237, 57 D.L.R. 413.

entreprises et les autorités municipales et scolaires, ou entre les deux instances locales elles-mêmes⁵⁶, visait la sous-catégorie de l'immeuble par destination.

Pour les fins de cette discussion en matière de fiscalité locale, l'immeuble par destination le plus lourd de conséquences est la machinerie et l'équipement industriel et commercial. Cette partie de la propriété industrielle et commerciale est très souvent d'une valeur fort supérieure à la simple coquille que représente la bâtisse et le fonds de terre. L'exclusion de l'immeuble par destination au rôle d'évaluation peut facilement couper de moitié l'évaluation foncière de l'entreprise. Il est alors facile de comprendre pourquoi il devint vite l'objet de fortes pressions et de dissensions. Il faut voir par quels instruments juridiques le caractère imposable de l'immeuble par destination a pu être modifié.

1. La Loi des cités et villes et le Code municipal

Le *Code municipal de 1870*⁵⁷ édictait clairement que la machinerie devait être portée au rôle à sa valeur réelle. Dès la première refonte du *Code municipal* en 1916, cette disposition fut modifiée⁵⁸ et par la suite interprétée par les tribunaux comme interdisant dorénavant aux municipalités régies par le *Code municipal* de porter au rôle d'évaluation la machinerie et les équipements⁵⁹. Ce virage capital, pratiqué au milieu des tourments de la Première Guerre mondiale, annonçait une restructuration qui graduellement s'étendrait à l'ensemble du territoire.

⁵⁶ Voir par ex. *Sherbrooke (Cité de) c. Bureau des commissaires d'écoles catholiques romains de la cité de Sherbrooke*, [1957] R.C.S. 476, conf. [1956] B.R. 639 (avec comme mis en cause Dominion Textile Company Limited, Domil Limited, Canadian Ingersoll-Rand Company Limited, Paton Manufacturing Company Limited), où la commission scolaire subit un préjudice sérieux lorsque la ville de Sherbrooke omet de porter au rôle d'évaluation des immeubles par destination d'une valeur de près de 5 millions de dollars. Le juge Taschereau reconnaît l'importance capitale de ce litige pour la fiscalité locale, à la p. 478 : «[le] litige qui nous est soumis présente de très sérieuses difficultés légales, et sa solution aura sans doute une influence considérable sur l'économie industrielle et sur le pouvoir de taxation des cités et villes».

⁵⁷ Voir *Code municipal de 1870*, *supra* note 8, art. 719 : «[l]a valeur réelle des biens-fonds imposables comprend la valeur des constructions, usines ou machineries qui y sont érigées et celle de toutes les améliorations qui y ont été faites, sauf ce qui est prescrit par les deux articles suivants». L'art. 720 du *Code municipal de 1870* concerne une exonération des chemins de fer et des chemins à lisses de bois. L'art. 721 édicte que l'évaluation des propriétés des compagnies doit se faire conformément aux évaluations qui sont remises aux évaluateurs de la municipalité par les compagnies elles-mêmes. On ne peut que sourciller à cette méthode particulière.

⁵⁸ Voir *Code municipal de 1916*, *supra* note 8, art. 656 : «[l]a valeur réelle des biens-fonds imposables comprend la valeur du terrain et la valeur des constructions, ainsi que celle de toutes les améliorations qui y ont été faites, sauf ce qui est prescrit par l'article 657».

⁵⁹ Voir *Donohue Brothers c. Paroisse de St-Étienne de la Malbaie (Corporation municipale de)*, [1924] R.C.S. 511, [1924] 4 D.L.R. 361.

Du côté des municipalités régies par la *Loi des cités et villes*, les dispositions étaient claires jusqu'en 1958 à l'effet que les machineries et les accessoires devaient être inscrites au rôle d'évaluation⁶⁰, ce qui n'empêcha pas par ailleurs de voir plusieurs contestations portées devant les tribunaux. On peut donc, au cours de cet intervalle, observer un traitement distinct selon que la municipalité était régie par le *Code municipal* ou par la *Loi des cités et villes*. Par ailleurs, certaines municipalités à charte spéciale, comme la ville de Montréal⁶¹, ne portaient pas au rôle la machinerie.

En 1958, le législateur québécois fit un deuxième pas vers la généralisation de cette exemption foncière réservée à l'entreprise. L'article 488 de la *Loi des cités et villes* fut modifié pour autoriser désormais les municipalités à adopter un règlement exemptant de toute taxe foncière la machinerie et les accessoires qui sont ou seraient immeubles par destination⁶². Cette disposition était particulièrement pénible pour les commissions scolaires, puisqu'une municipalité devenait libre d'adopter un règlement d'exonération en ne prenant en considération que ses propres besoins et prévisions budgétaires. L'impact négatif direct sur le budget des commissions scolaires⁶³ agissait sans qu'elles n'aient voix au chapitre de la décision.

Le phénomène de course vers le bas à partir de 1958 en matière de taxation des entreprises sur la scène locale reste à étudier et à documenter et pourrait offrir un précédent révélateur d'un mécanisme qui joue aujourd'hui presque sans entraves à l'échelle de la planète. Cette disposition allait, selon notre hypothèse, généraliser, légaliser et institutionnaliser le phénomène mal étudié en matière de financement local de la compétition entre les commissions scolaires et les municipalités, qui pouvaient accorder des exemptions de taxes aux entreprises afin de les attirer à l'intérieur de leurs frontières et espérer susciter malgré tout une certaine augmentation de la valeur imposable, puisque demeuraient taxables les immeubles par nature des entreprises. Elles pouvaient également tenter d'induire un développement résidentiel par la venue

⁶⁰ Voir *supra* note 48, art. 488.

⁶¹ *Charte de la ville de Montréal (Qc.)*, 8-9 Eliz. II, c. 102, art. 781 (1959-60).

⁶² Voir la *Loi modifiant la Loi des cités et villes (Qc.)*, 7-8 Eliz. II, c. 19, art. 7 (1958-59). Celle-ci prévoit que : «[l']article 488 de ladite loi, [...] est modifié en y ajoutant l'alinéa suivant : Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, le conseil peut décréter, par règlement, que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination, ou qui le seraient s'ils appartenaient au propriétaire du fonds, ne sont pas des immeubles imposables dans la municipalité». Il est intéressant de noter que cet amendement législatif est adopté tout de suite après l'arrêt de la Cour suprême qui avait déclaré illégale la décision de la Cité de Sherbrooke de ne pas porter au rôle d'évaluation ces immeubles par destination, conformément aux dispositions de la *Loi des cités et villes*, *supra* note 48.

⁶³ La question de l'applicabilité pour les fins de la taxe scolaire du règlement municipal qui exempte les immeubles par destination a été portée devant la Cour suprême dans l'affaire *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada c. Bromptonville (Town of)*, [1970] R.C.S. 453. Au nom de la Cour, le juge Pigeon conclut à la p. 463 : «[c]'est donc en vain que les intimés [les commissaires d'écoles] soutiennent que le règlement est sans effet à leur égard».

des ouvriers qui devaient travailler à l'usine ou à la mine en question et qui devraient sans doute porter la plus grande part des coûts amenés par le développement industriel⁶⁴. Il est difficile, dans l'état actuel des données, de quantifier l'impact de la modification de l'article 488 de la *Loi des cités et villes*. Les données de la figure 6 ne commencent qu'en 1968-69. On remarque cependant que l'année 1960, soit l'année qui suit l'adoption de l'autorisation d'exonération, présente à la figure 1 une chute marquée de l'autonomie financière des deux instances locales, ce qui permet d'avancer l'hypothèse que les subventions provinciales ont dû largement compenser l'exonération accordée à l'entreprise par cet amendement.

Pour résumer, même si en principe tous les immeubles doivent être portés au rôle d'évaluation, la fiscalité locale a tôt fait de trouver une voie de sortie par rapport à la définition de l'immeuble consacrée par le *Code civil du Bas-Canada* afin de réduire le fardeau fiscal de l'entreprise. Cette réduction était accordée de plein droit aux entreprises établies dans les municipalités de campagne depuis 1916 et relevait de la discrétion des autorités municipales pour les entreprises établies dans les cités et villes depuis 1959.

2. La Loi sur l'évaluation foncière

En 1971, à la veille de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière*⁶⁵, les municipalités régies par le *Code municipal* ne pouvaient donc pas porter au rôle d'évaluation la machinerie et l'équipement industriel et commercial depuis 1916, tandis que les cités et villes devaient les inclure mais avaient la possibilité de les exclure par règlement depuis 1958. Bien que l'on ne connaisse pas la proportion des municipalités qui avaient maintenu ce pouvoir de taxation, on sait que plusieurs cités et villes avaient malgré tout réussi à le faire⁶⁶. En effet, plusieurs villes industrielles québécoi-

⁶⁴ Voir Gilbert et Guengant, *supra* note 20 à la p. 117. Ces économistes français écrivent :

Rationnel du point de vue de la commune isolée, l'allègement des charges d'installation ne constitue pas nécessairement un choix judicieux pour la société. La concurrence fiscale et financière néglige en effet l'impact des rabais sur les autres collectivités territoriales. Pour certains auteurs, les surenchères pour attirer des entreprises et/ou des habitants entraîneraient une perte globale de bien-être social. À l'inverse, des stratégies coopératives permettraient d'améliorer la situation de tous. Toutefois, d'autres auteurs contestent ces résultats. Par conséquent, les mérites respectifs de la compétition ou de la concertation fiscale intercommunale diviseront longtemps encore les économistes.

⁶⁵ L.Q. 1971, c. 50.

⁶⁶ C'est par exemple le cas de la ville de Lachine sur l'île de Montréal. Il est très intéressant de noter que les dispositions d'uniformisation des lois scolaires de l'époque (voir la partie II.C.2, ci-dessous) ont été utilisées sur l'île de Montréal pour nier aux commissions scolaires le bénéfice du maintien de la taxation des immeubles par destination ; voir aussi *Protestant School Board of Greater Montreal c.*

ses se manifestèrent et s'empressèrent de faire parvenir des télégrammes et messages d'urgence à l'Assemblée législative, qui étudiait à l'automne 1971 le projet de loi 48. Le législateur québécois s'apprêtait à leur nier complètement ce pouvoir de taxation⁶⁷. Les débats parlementaires rapportent que seules une dizaine de municipalités n'avaient pas adopté de règlement d'exemption. En ne comptant que les municipalités qui se sont manifestées lors du débat en Assemblée législative ou en commission parlementaire, notamment de la région de la Mauricie, du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord, on peut douter de l'exactitude de cet estimé. Jean-Guy Cardinal, député de Bagot, rapportait que les pertes annuelles en impôts fonciers provoquées par l'exonération totale de la machinerie que s'apprêtait à adopter la législature du Québec étaient de l'ordre de 24 millions de dollars⁶⁸.

La *Loi sur l'évaluation foncière*, adoptée à la veille de Noël 1971, était la première loi sur la fiscalité locale qui allait s'appliquer à l'ensemble des municipalités du Québec, qu'elles soient régies par leur propre charte, par le *Code municipal* ou par la *Loi des cités et villes*. Or, cette loi rayait du champ de taxation de toutes les municipalités québécoises la possibilité de porter au rôle d'évaluation les machineries et équipements que le droit civil avait toujours reconnus comme *immeubles par destination*⁶⁹.

Pour mieux faire passer cette modification de poids, qui amputait pour certaines municipalités une part substantielle de leur assiette foncière, elle a été accompagnée de mesures d'étalement de la baisse sur quinze ans⁷⁰ et d'une promesse gouvernementale de compenser les pertes fiscales des municipalités touchées par une augmentation des subventions accordées par le gouvernement central. L'importance de la mesure provisoire était à l'échelle de l'ampleur de la mutation en cours. La *Loi sur*

Jenkins Brothers, [1967] R.C.S. 739, [1967] B.R. 19 [ci-après *Jenkins Brothers*]. Voilà un autre aspect de la taxe scolaire qui mériterait de plus amples études.

⁶⁷ Voir par ex. Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (17 décembre 1971) à la p. 5253. On y rapporte la lecture en Chambre d'un télégramme des maires de la Côte Nord (Sept-Îles, Baie-Comeau, Haute-Rive) dans lequel ils s'expriment comme suit :

[N]ous nous opposons fortement à l'adoption en vitesse de cette loi qui bouleverse la base de la fiscalité municipale en modifiant la Loi sur l'évaluation STOP. À la lecture rapide du nouveau texte nous constatons que nos revendications au sujet des exemptions prévues n'ont pas été prises en considération mais au contraire le présent texte accorde encore plus d'exemptions aux grandes corporations STOP. [...] Les pertes de revenus conséquentes à l'adoption du Bill 48 coïncidant avec les charges additionnelles imposées aux municipalités par les nouvelles politiques du ministère de la Voirie [...] de la réduction de la taxe d'affaires [...] risquent de conduire les municipalités à la faillite STOP.

⁶⁸ Voir *ibid.*

⁶⁹ Voir *Loi sur l'évaluation foncière*, *supra* note 65, art. 12.

⁷⁰ À raison d'une diminution de 6 • % par année, avec possibilité pour la municipalité, en accord avec la commission scolaire et l'entreprise, d'accélérer la décroissance par règlement : voir *ibid.*, art. 106.

l'évaluation foncière prévoyait par ailleurs plusieurs exemptions, soit pour l'industrie minière et forestière⁷¹, dont certaines étaient déjà prévues dans des lois particulières, notamment en ce qui concerne le domaine minier⁷².

La synchronie de la diminution de l'assiette foncière de l'entreprise et de l'augmentation des subventions du gouvernement central permet d'avancer l'hypothèse que cette disposition de la *Loi sur l'évaluation foncière* entrée en vigueur en 1972 est responsable de la chute marquée de 1972 à 1979 de l'autonomie financière des municipalités observée à la figure 1.

Cette première loi générale de fiscalité municipale opérait donc une exonération fiscale importante pour le secteur de l'entreprise au Québec et ferait ressentir ses effets jusqu'à la prochaine réforme de 1980 : graduellement dans le cas où la municipalité maintenait la mesure d'étalement, ou plus abruptement dans le cas contraire, comme, à la figure 11, pour la municipalité de Roberval⁷³.

3. La *Loi sur la fiscalité municipale*

La réforme fiscale locale entreprise en 1972 par le premier gouvernement de Robert Bourassa du Parti libéral du Québec, avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière*, fut consolidée et achevée par le premier gouvernement du Parti québécois sous la direction de René Lévesque avec l'adoption en 1979 de la *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*⁷⁴, entrée en vigueur l'année suivante. Maintenant que la définition de l'assiette foncière avait été uniformisée en 1972 à travers le Québec, en même temps qu'elle opérait une baisse sensible de la participation des entreprises, la nouvelle loi de 1979 allait jouer sur un autre registre en amplifiant le rôle de la nouvelle structure fiscale pour les municipalités. Les municipalités se virent offrir la part de l'assiette jusque là occupée par la taxe scolaire normalisée⁷⁵. Les municipalités obtinrent la quasi-totalité du champ foncier, rehaussant ainsi nettement leur autonomie fiscale. Entre 1979 et 1981, l'autonomie financière des

⁷¹ Voir *ibid.*, art. 15.

⁷² Voir par ex. *Loi des mines* (Qc.), 13-14 Eliz. II, c. 34, art. 241 (1965) : «[e]n faisant l'évaluation des biens imposables dans une municipalité où il existe des biens-fonds contenant des mines, les estimateurs doivent évaluer ces biens-fonds sans égard à la plus-value provenant de l'existence des mines et minerais, des puits, excavations et tunnels».

⁷³ Après plus de vingt-cinq ans, le greffier de Roberval se rappelait de l'effet drastique de l'exonération de l'équipement des deux scieries sur les finances de sa municipalité : voir *supra* note 45.

⁷⁴ L.Q. 1979, c. 72 [ci-après *Loi sur la fiscalité municipale*].

⁷⁵ Par l'abolition du taux normalisé de la taxe scolaire et son remplacement par un plafond fixé selon le moindre de 6% des dépenses nettes ou de 0,25\$ du 100\$ d'évaluation.

municipalités passa de 74,8% à 90,6%, pendant que la part de la taxe scolaire dans les revenus des commissions scolaires chutait de 17,4% à 4,1%, tel qu'illustré à la figure 1.

Le nom même de la loi est particulièrement trompeur, puisque son champ d'impact dépasse le seul secteur municipal pour englober la fiscalité scolaire. Le principe d'un même rôle d'évaluation pour les deux instances est maintenu et les définitions de l'assiette foncière prévues par la *Loi sur la fiscalité municipale* se répercutent en matière scolaire, comme elles l'ont toujours fait. La façon radicale par laquelle le législateur a réduit l'impact de la fiscalité municipale sur les commissions scolaires a été d'évacuer à toutes fins pratiques ces dernières du champ de taxation foncière, réduisant la taxe scolaire à une valeur symbolique, et en garantissant aux instances scolaires des subventions équivalentes à leurs pertes. Placées devant une proposition où elles bénéficiaient de revenus sûrs sans déploiement d'efforts de perception, les commissions scolaires ont accepté cette modification majeure dans la structure de leur financement.

Au premier coup d'œil, la *Loi sur la fiscalité municipale* semblait reprendre à peu de chose près ce qui avait été déterminé par la *Loi sur l'évaluation foncière* concernant la participation de l'entreprise au rôle foncier. Cette apparence s'est vite révélée trompeuse une fois que les tribunaux ont commencé à entendre les contestations portées par les entreprises au sujet de l'interprétation de l'article 65 de la nouvelle loi.

L'autonomie accrue des municipalités au détriment des commissions scolaires allait permettre de pousser un cran plus loin la restructuration de la base foncière au bénéfice des entreprises. On peut sommairement décrire le débat comme suit. Tout équipement défini comme immeuble par destination étant exclu du rôle d'évaluation, le prochain front de bataille pour la réduction du fardeau fiscal de l'entreprise se déplaçait sur l'équipement et la machinerie définis comme immeubles par nature. Les entreprises soutenaient devant les tribunaux que l'article 65 de la *Loi sur la fiscalité municipale* devait être interprété de sorte que toute machinerie soit exclue du rôle d'évaluation, peu importe que le droit civil la qualifie d'immeuble par nature ou d'immeuble par destination. Les enjeux financiers en cause étaient énormes, puisque le secteur industriel comporte une part non négligeable d'appareils qui sont par ailleurs en droit civil des immeubles par nature⁷⁶. Le litige entourant l'article 65, l'interprétation qu'en ont fait les tribunaux et les multiples ajustements qu'y a apportés le législateur mériteraient une étude en soi, mais qu'il suffise de dire ici que la Cour suprême du Canada a en 1993 donné raison aux entreprises⁷⁷. L'impact global du litige monté autour de l'article 65 signifie que pour l'entreprise, la seule part des ins-

⁷⁶ Par ex. tous les équipements qui sont à demeure directement fixés au sol, les conduites enfouies sous terre, etc.

⁷⁷ Voir *Saint-Basile, Village Sud (Corporation municipale de) c. Ciment Québec*, [1993] 2 R.C.S. 823, 103 D.L.R. (4^e) 449.

tallations qui est depuis portée au rôle d'évaluation est le terrain et le bâtiment au sens de la coquille⁷⁸.

L'analyse détaillée du débat entourant l'article 65 de la loi ne relève pas de la présente étude, mais nous soumettons l'hypothèse que l'on y trouve la cause d'un autre moment de la diminution de la portion de l'entreprise dans l'assiette foncière après 1993, tel qu'illustré aux figures 2 et 6.

C. Expliquer la restructuration par l'évaluation à la valeur réelle

1. La liberté d'action des municipalités

Les lois municipales québécoises prévoyaient depuis leur origine⁷⁹ que les immeubles devaient être portés au rôle d'évaluation à leur valeur réelle⁸⁰. Cette obligation légale avait toujours fait l'objet d'une application fort disparate d'une municipalité à l'autre. Il y a plusieurs raisons pour ce non-respect de la norme légale, au nombre desquelles il faut compter l'absence de normes précises pour guider cet exercice complexe. Cette situation avait pour résultat de fortes disparités entre les municipalités de la province.

Tant que les immeubles d'une même municipalité étaient tous évalués sur la même base à l'intérieur de la municipalité, comme par exemple une évaluation à 50% de la valeur réelle, l'impact quant à la répartition de la taxe municipale était nul puisque c'est toujours la part de l'évaluation d'un contribuable par rapport à l'ensemble de l'assiette foncière qui détermine sa participation aux recettes.

2. La fonction uniformisatrice des commissions scolaires

L'impact relativement bénin à l'intérieur d'une même municipalité devint rapidement une source d'inéquités majeures lorsque la participation à la taxe scolaire est prise en compte. Par la superposition des territoires des commissions scolaires aux territoires des municipalités dont elles n'épousaient pas les frontières, les commissions scolaires furent vite confrontées au problème aigu, pour les fins de la répartition du fardeau de la taxe scolaire, des disparités d'évaluation entre les municipalités. La

⁷⁸ La *Loi sur la fiscalité municipale*, *supra* note 74, art. 65, utilise le mot *abriter* : «une construction [qui est] destinée à loger ou abriter des personnes, des animaux ou des choses». Les simples bases de béton sur lesquelles reposent les pièces d'équipement sont ainsi incluses au rôle.

⁷⁹ Voir notamment *Code municipal de 1870*, *supra* note 8, art. 719 ; *Loi des cités et villes* (Qc.), 13 Geo. V, c. 65, art. 477 (1922) : «[L]a valeur réelle des biens-fonds imposables dans la municipalité comprend la valeur des terrains et celle des constructions, usines et machineries et leurs accessoires qui y sont érigés, et celles dettes les améliorations qui y été faites».

⁸⁰ Au sens de valeur marchande.

répartition équitable de la taxe scolaire entre les contribuables d'une même commission scolaire exigeait que toutes les unités d'évaluation, peu importe leur municipalité de rattachement, soient évaluées selon la même base, au risque de provoquer une répartition aléatoire et donc inéquitable du fardeau scolaire. La réalité de l'évaluation était fort éloignée de cet objectif. Dès que la municipalité scolaire se libéra des frontières municipales pour déborder sur plus d'une municipalité⁸¹, le législateur lui accorda une fonction unique d'uniformisation des rôles d'évaluation dressés par les municipalités⁸².

Cette fonction particulière de normalisation des rôles d'évaluation des commissions scolaires gagna en importance au cours des années 1960, lors du vaste programme de construction des polyvalentes, accompagné de la création des commissions scolaires régionales qui englobaient un nombre encore plus important de municipalités⁸³.

Elle pouvait par contre jouer aussi au détriment de la fiscalité des commissions scolaires et décupler l'effet d'entraînement vers le bas de la fiscalité des entreprises à partir du moment où la Cour suprême, sous la plume du juge Abbott parlant au nom de la Cour en 1967, inclut dans le giron de la normalisation les exonérations d'impôts accordés par certaines municipalités qui partageaient le territoire d'une même commission scolaire⁸⁴. C'est ce qui survint avec l'affaire *Jenkins Brothers*, où l'exonération de la machinerie par la ville de Montréal fut imposée à la confection du rôle d'évaluation de la ville de Lachine, au grand détriment des commissions scolaires⁸⁵.

⁸¹ Voir *Acte pour l'instruction élémentaire dans le Bas-Canada* (Bas-Canada), 8 Vict., c. 41 (1845). Dès cette année, l'organisation scolaire se sépare de l'organisation municipale, mais leurs territoires demeurent encore souvent intimement liés ; voir par ex. *Code de l'instruction publique de la province de Québec* (Qc.), 51-52 Vict., art. 122 (1888), qui prévoit que «[c]haque municipalité existant lors de la mise en vigueur de la présente loi, ou qui sera établie plus tard, forme et formera une municipalité scolaire».

⁸² Voir *Loi sur l'instruction publique* (Qc.), 62 Vict., c. 28, art. 348 (1899) ; *Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique* (Qc.), 17 Geo. V, c. 38, art. 1 (1927), modifiant la *Loi sur l'instruction publique*, S.R.Q. 1925, c. 133, art. 373 : «[I]es commissions scolaires dont le territoire couvre plus d'une municipalité doivent examiner les rôles d'évaluation que leur fournissent les municipalités et les modifier s'ils constatent qu'ils ne sont pas préparés sur la même base».

⁸³ L'île de Montréal avait plus tôt vécu partiellement cette régionalisation de commissions scolaires, dès la création en 1925 du Bureau central des écoles protestantes de Montréal. Ce Bureau est devenu plus tard, avec l'extension de son territoire, le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal : voir *Loi concernant les écoles protestantes de la cité de Montréal et de ses environs* (Qc.), 15 Geo. V, c. 45 (1925).

⁸⁴ Voir par ex. *Loi des cités et villes* de 1922, *supra* note 79, art. 488.

⁸⁵ Voir *Jenkins Brothers*, *supra* note 66.

3. L'intervention du gouvernement central : le sens profond de la *Loi sur l'évaluation foncière*

Depuis plus d'un siècle, les municipalités procédaient à pas de tortue pour implanter de façon systématique l'évaluation à la valeur réelle. Les grandes disparités d'évaluation à travers le territoire québécois posaient de sérieux problèmes d'équité. Une autre plaie pesait très lourd au passif de l'équité locale : les exemptions et exonérations de taxes accordées aléatoirement à l'industrie⁸⁶.

Cette situation incohérente exigeait un redressement. Avec l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière* en décembre 1971, toute l'attention sera portée sur l'exigence de l'évaluation à la valeur réelle, que les municipalités ne pourront plus esquiver, pendant que l'on opérera par la même occasion une restructuration majeure de l'assiette foncière en généralisant l'exemption de la machinerie et de l'équipement.

L'imposition de normes obligatoires, uniformes et claires d'évaluation foncière à la valeur réelle pour l'ensemble de la province est présentée comme l'objectif fondamental de la *Loi sur l'évaluation foncière*⁸⁷. Le ministre des Affaires municipales de l'époque en fait un outil important pour l'établissement de l'équité fiscale locale au Québec. Cette intervention musclée du gouvernement provincial pour forcer les municipalités à dresser les rôles d'évaluation selon la valeur réelle avait cependant, selon toute vraisemblance, un moteur contextuel inusité et peu connu. Même s'il est clair que l'équité fiscale exigeait depuis longtemps que la règle de l'évaluation à la valeur réelle devait être respectée à travers l'ensemble du territoire québécois, un concours de circonstances unique pourrait expliquer pourquoi cette réponse sera finalement acquiescée avec l'adoption en 1971 de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

Au début des années 1970, lorsque le premier gouvernement de Robert Bourassa étudiait la possibilité du développement hydroélectrique de la Baie James, l'amélioration du crédit de la province était devenu une priorité afin de pourvoir au financement de ce vaste projet qualifié de «projet du siècle». Il fallait d'urgence accroître la marge de crédit du Québec. La solution passait par une option de rechange à l'endossement que le Québec devait faire à la dette des municipalités afin de libérer le crédit de la province pour créer une marge de manœuvre qui puisse servir à financer le développement de la Baie James. Cette stratégie exigeait d'asseoir le crédit des municipalités sur une cote de crédit propre aux instances locales. Les grandes institutions financières internationales exigeaient, pour participer à l'émission d'obligations

⁸⁶ Sur cet aspect, voir la partie III.A.3, ci-dessous.

⁸⁷ La *Loi sur la fiscalité municipale*, *supra* note 74, a confirmé cet objectif d'évaluation à la valeur réelle, mais en a assoupli le mécanisme. En vertu de l'art. 42, la valeur inscrite au rôle doit tendre à être fondée sur une même base de la valeur réelle. Cette valeur est multipliée par l'inverse de la proportion médiane (le facteur comparatif) pour obtenir la valeur uniformisée qui devrait être la valeur réelle ; voir *ibid.*, art. 263-64.

municipales, que celles-ci adoptent des méthodes d'évaluation foncière fiables, uniformes et normalisées. L'artisan principal de la *Loi sur l'évaluation foncière* estime que c'était là l'un des principaux moteurs de son adoption en décembre 1971. Ce serait donc sous cet impératif financier de la province et les exigences des grandes institutions financières internationales que la *Loi sur l'évaluation foncière* a été adoptée pour assurer la mise en place de l'évaluation à la valeur réelle à travers tout le territoire québécois⁸³. Voulant assurer au Québec une position concurrentielle en matière de taxation locale, la loi prévoyait du même coup que la machinerie et l'équipement qualifiés d'immeubles par destination seraient dorénavant libres de tout impôt foncier. La perte du pouvoir de taxation de la valeur de l'équipement et de la machinerie des instances locales aura pour effet de modifier de façon permanente et particulièrement drastique la structure fiscale des villes industrielles des régions.

III. Une cohabitation municipale et scolaire devenue gênante

L'analyse de la cohabitation fiscale des commissions scolaires et des municipalités apporte une autre lumière sur l'histoire des amendements législatifs qui se sont succédés, sur les mutations qui se sont produites quant à l'autonomie fiscale des instances locales et sur la répartition du fardeau fiscal entre les individus et les entreprises.

À la veille de la réforme de 1980, les commissions scolaires tiraient encore autour de 20% de leurs revenus de la taxation scolaire, tel qu'indiqué à la figure 1. Bien sûr, les municipalités ont toujours été indisposées par la présence des commissions scolaires à la même assiette, et vice-versa. La présence de l'une empêche l'autre d'augmenter le fardeau de sa taxation et inversement, une diminution du fardeau par l'une risque de voir cette part occupée sur-le-champ par l'autre. Il existe un plafond virtuel de perception à même l'assiette foncière et les deux instances doivent nécessairement coordonner leurs ponctions.

L'histoire de la taxation locale est marquée par deux moments importants où les commissions scolaires ont dû battre en retraite sur le champ de la taxation foncière, soit dans la foulée des deux grandes réformes de la fiscalité locale, en 1972 (*Loi sur l'évaluation foncière*) et 1980 (*Loi sur la fiscalité municipale*). Ces deux périodes sont aussi simultanément marquées par une diminution importante de la participation de l'entreprise à l'assiette foncière. La synchronie remarquable entre ces deux événements nous permet de poser l'hypothèse que la présence équilibrée des deux instances locales a joué un rôle favorable quant à l'équité du partage de taxation entre les individus et les entreprises. *A contrario*, le déséquilibre entre la participation des instances

⁸³ Je remercie M. Robert Fournier qui, au cours d'un entretien le 17 décembre 1998 à Sainte-Foy, m'a signalé cet élément déterminant. M. Fournier était Directeur général responsable de l'évaluation foncière et de la fiscalité locale au ministère des Affaires municipales de 1971 à 1986.

scolaires et des instances municipales au sein de l'assiette foncière, qui atteint son point le plus élevé en 1981, serait lié à une recrudescence d'inéquité par la création ou la consolidation de refuges fiscaux, dont il faut maintenant traiter.

L'occupation quasi complète de l'assiette foncière par les municipalités, accomplit progressivement au cours des trente dernières années en rejetant les commissions scolaires à la marge en même temps que la participation de l'entreprise était réduite à des niveaux toujours plus bas, a créé les conditions favorables à une recrudescence et une consolidation d'une politique de refuges fiscaux locaux.

À partir du moment où les commissions scolaires sont plus ou moins éjectées du champ de taxation, la municipalité va pouvoir tirer plus grand profit de ses caractéristiques propres, ou inversement, souffrir davantage de ses modestes attributs dont les pires aspects seront colmatés par le gouvernement central. L'occupation presque exclusive de l'assiette foncière par le territoire municipal morcelé va pouvoir donner plein effet à la ségrégation socio-économique, accorder privilèges fiscaux ou pénaliser, selon que l'on se trouve au cœur d'une poche de richesse ou de pauvreté.

Le territoire scolaire a graduellement présenté au cours du XX^e siècle les conditions exactement inverses à la situation municipale en se structurant de manière à décourager les privilèges fiscaux. On ne peut échapper à la taxation scolaire comme on peut trouver refuge à la taxe foncière sur la scène municipale. À la périphérie de la fiscalité scolaire, on va même demander aux commissions scolaires de subventionner indirectement les municipalités poussées aux limites de l'autonomie.

Bref, la section suivante brosse à grands traits une esquisse des refuges fiscaux inventés ou retrouvés, une fois qu'une cohabitation fiscale entre les municipalités et les commissions scolaires devenue gênante a été muselée et a fondu comme neige au soleil au fil des réformes de la deuxième moitié du XX^e siècle.

A. La fiscalité municipale : une structure propice aux refuges fiscaux

1. Une solidarité féodale

Le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, pour qui n'y est pas immunisé par une trop grande familiarité, présente un découpage socio-économique qui frappe même à l'œil nu. Il n'est pas rare qu'en marchant simplement dans les différents secteurs de l'île de Montréal, l'on puisse deviner sans aucune autre indication à cet effet, que traverser une rue signifie franchir la frontière d'une municipalité. Le morcellement socio-économique du territoire est d'une tangibilité renversante, que ce soit par son architecture, les fonctions du patrimoine bâti, ou encore l'état de conservation des bâtisses.

Les données du dernier recensement de Statistique Canada confirment cette profonde ségrégation socio-économique du territoire de l'île de Montréal qui épouse les contours des municipalités. Plusieurs indicateurs de ségrégation convergent vers la même conclusion. Que ce soit le niveau de revenu, la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale ou le niveau d'éducation, les populations des diverses municipalités de l'île de Montréal ont leurs caractéristiques propres qui s'arrêtent aux frontières⁸⁹.

Existe-t-il un lien entre la ségrégation socio-économique du territoire et le fardeau fiscal qui pèse sur les individus qui l'habitent ? En faisant le lien entre le fardeau fiscal mesuré par le taux de taxation foncière et deux caractéristiques économiques, soit le revenu moyen des familles avec couple et la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale, on peut tenter de voir s'il existe une relation de dépendance entre ces deux catégories de variables.

À partir des données suivantes des municipalités de la CUM, je propose deux graphiques illustrant la dynamique de la ségrégation fiscale municipale sur le territoire de la CUM, soit :

1. Les revenus moyens des familles avec couple résidant dans la municipalité⁹⁰ ;
2. La valeur moyenne d'une résidence unifamiliale dans la municipalité⁹¹ ;
3. Le taux foncier général perçu dans la municipalité en 1998⁹².

On trouve, à la figure 13 qui suit, la courbe d'un échantillon⁹³ de dix municipalités lorsque le taux général de taxation municipale est tracé en fonction de la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale dans cette même municipalité.

⁸⁹ Voir généralement Statistique Canada, *Recensement de 1996*, en ligne : <http://www.statcan.ca/francais/census96/list_f.htm>.

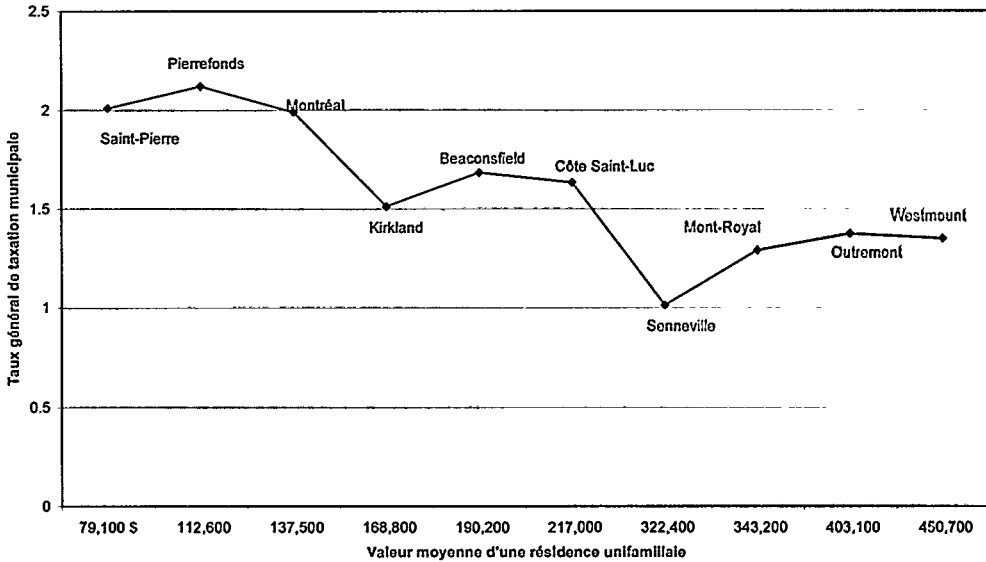
⁹⁰ Voir Statistique Canada, *Profil des secteurs de recensement de Montréal*, numéro 95-199-XPB, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1997.

⁹¹ Voir *Rôles triennaux*, *supra* note 40, tableau 5.

⁹² Québec, Ministère des Affaires municipales, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, Québec, Publications du Québec, 1998, annexe D à la p. 27.

⁹³ Les municipalités de l'échantillon doivent présenter une certaine plage commune de caractéristiques quant au poids de la présence de l'entreprise sur leur territoire.

Le taux général de taxation municipale en 1998 en fonction de la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale pour un échantillon de dix municipalités de la CUM

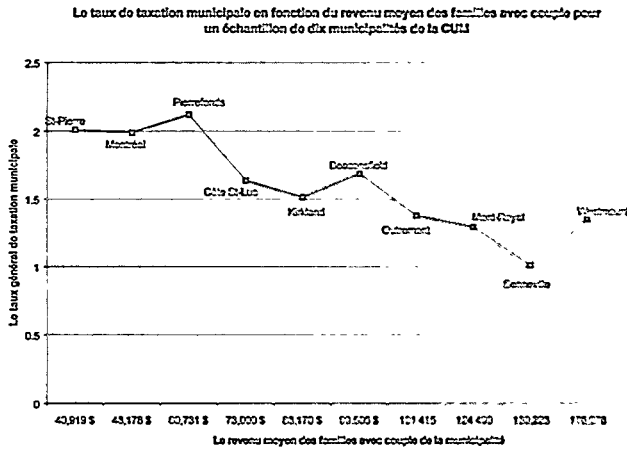


Municipalité	Valeur moyenne unifamiliale	Taux foncier général
Saint-Pierre	79 100\$	2,01
Pierrefonds	112 600\$	2,12
Montréal	137 500\$	1,99
Kirkland	168 800\$	1,5119
Beaconsfield	190 200\$	1,683
Côte Saint-Luc	217 000\$	1,633
Senneville	322 400\$	1,0138
Mont-Royal	343 200\$	1,29
Outremont	403 100\$	1,375
Westmount	450 700\$	1,35

Figure 13

On remarque une relation frappante entre l'accroissement de la richesse foncière des familles et la diminution de la charge fiscale.

L'ampleur du caractère doublement régressif de la taxation municipale est assez frappante. Le phénomène est tout aussi saisissant lorsque l'on trace la variation du taux foncier municipal en fonction du revenu moyen des familles avec couple résidant à l'intérieur de la municipalité, tel qu'illustré à la figure 14.



Municipalité	Revenu moyen des familles avec couple	Taux général de taxation municipale
Saint-Pierre	40 919\$	2,01
Montréal	48 178\$	1,99
Pierrefonds	60 731\$	2,12
Côte Saint-Luc	73 000\$	1,633
Kirkland	88 170\$	1,5119
Beaconsfield	99 506\$	1,683
Outremont	101 415\$	1,375
Mont-Royal	124 490\$	1,29
Senneville	130 223\$	1,0138
Westmount	176 078\$	1,35

Figure 14

La ségrégation socio-économique d'un même territoire urbain, problématique en soi, prend une allure inique lorsqu'elle est mise en parallèle avec la réalité fiscale doublement régressive, où très souvent le fardeau s'allège avec l'augmentation des revenus et de la richesse, mesurée par la valeur d'une résidence unifamiliale. Pénétrer à l'intérieur de l'enceinte d'Outremont ou de Westmount signifie réduire son taux

d'imposition de plus de 30%⁹⁴. Passer de ville de Saint-Pierre à Baie d'Urfé signifie une réduction de plus de 50% du taux d'imposition⁹⁵. Faire le chemin inverse, par exemple de ville Mont-Royal à Verdun terre-ferme⁹⁶, entraîne une augmentation du fardeau fiscal de plus de 57%⁹⁷.

Il est important de préciser que toutes les municipalités de la CUM ne présentent pas une situation analogue à celle dépeinte aux figures 13 et 14. Certaines municipalités dont la population est relativement aisée présentent un taux de taxation plutôt élevé⁹⁸, pendant que d'autres, dont les caractéristiques socio-économiques sont assez faibles, bénéficient tout de même d'un taux de taxation relativement modéré⁹⁹. D'autres facteurs qui ne sont pas abordés ici peuvent être déterminants quant au taux de taxation, comme le poids relatif et la valeur du secteur de l'entreprise par rapport au secteur résidentiel, la taille de la municipalité où certains coûts fixes pénalisent la municipalité qui n'a pas atteint un seuil critique, ou encore le nombre et la qualité des services offerts.

Une tendance lourde vers un caractère doublement régressif de l'impôt local ne manque toutefois pas de frapper. Le morcellement socio-économique prisonnier des frontières municipales s'enrobe souvent du discours de l'autonomie des municipalités et de la démocratie locale¹⁰⁰ pour soutenir une situation où tous les principes d'équité fiscale sont balayés. Avec quatre fois le salaire du citoyen de ville de Saint-Pierre, le citoyen de Westmount jouit d'un taux de taxation 40% inférieur à ce dernier.

⁹⁴ En 1998, les taux calculés par rapport au taux d'imposition de 1,99 de la ville de Montréal étaient de 1,35 à Westmount et 1,375 à Outremont : voir *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, *supra* note 92.

⁹⁵ Voir *ibid.* En 1998, le taux d'imposition de ville de Saint-Pierre est de 2,01, alors que celui de Baie d'Urfé est de 0,9675.

⁹⁶ Voir *ibid.* ; on retrouve deux taux de taxation généraux distincts pour la municipalité de Verdun, selon que l'on se situe à l'Île-des-Soeurs ou sur le territoire situé sur l'île de Montréal. L'Île-des-Soeurs, qui a été annexée à Verdun, maintient un taux de taxation distinct et plus bas, soit de 1,87 en 1998, que le taux qui prévaut dans le secteur beaucoup plus modeste de Verdun terre-ferme, qui est de 2,03. L'appellation «terre-ferme» exprimerait *a contrario* où se trouve le *offshore* (bien que cette portion soit, terre-ferme, située sur l'île de Montréal).

⁹⁷ Voir *ibid.* ; le taux de ville Mont-Royal est de 1,29 en 1998.

⁹⁸ Par ex. en 1996, la municipalité de Montréal-ouest a un taux de taxation de 2,2557. La valeur moyenne d'une résidence unifamiliale est de 207 500\$ et le revenu moyen des familles avec couple est de 109 441\$: voir *Rôles triennaux*, *supra* note 40.

⁹⁹ Ce cas est illustré par la ville de Lachine, qui a un taux de taxation de 1,43. La valeur moyenne d'une résidence unifamiliale est de 116 300\$ et le revenu moyen des familles avec couple de 53 817\$: voir *ibid.*

¹⁰⁰ Pour un bel exemple de l'approche basée sur le *public choice theory*, voir A. Sancton, *Merger Mania. The Assault on Local Government*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 2000.

Si le monde scolaire vit depuis 1973-74 dans un système où le caractère régressif de la taxe scolaire est réduit en appliquant plus ou moins le même taux à tous les contribuables, le monde municipal est aux prises avec une tendance lourde où le taux de taxation diminue avec l'augmentation de la valeur des résidences unifamiliales et les revenus des familles avec couple pendant qu'il s'accroît avec la pauvreté. Une dynamique historique fort complexe a pu mener à la situation actuelle, où les revenus d'une famille peuvent facilement passer du simple au triple, ou même au quadruple, en traversant quelques pâtés de maison. L'histoire de la réglementation municipale¹⁰¹ et de la fiscalité locale n'y sont pas étrangères.

Une fiscalité devrait être une mise en commun d'efforts individuels dans le but de fournir des services à la communauté. Sur le terrain de la fiscalité locale, la définition de la communauté devient un enjeu central puisqu'elle est l'élément déterminant de la mesure de la mise en commun.

Les revenus de la fiscalité municipale visent à fournir un minimum de services qui à l'intérieur d'une grande région urbaine sont plus ou moins normalisés : services d'aqueduc et d'égouts, d'entretien et de déneigement des routes, de cueillette des ordures, de protection policière, de lutte contre les incendies, de transport en commun et culturels.

La taxe foncière, principale source de revenus des municipalités, est un impôt sur la valeur foncière qu'il est important de ne pas confondre avec une tarification qui serait proportionnelle à la consommation d'un bien ou d'un service. Si le produit de l'impôt sert à défrayer les services, il ne le transforme pas pour autant en une tarification.

Prenons un exemple simple pour illustrer l'effet d'inter-financement régressif induit par la ségrégation socio-économique par les frontières municipales. Toutes les municipalités de la grande région de Montréal reçoivent à peu près la même quantité de précipitations de neige au cours d'un hiver. Si l'on voulait calculer le taux auquel

¹⁰¹ L'historien P.A. Linteau attribue un rôle déterminant à la réglementation de zonage des municipalités dans la création de zones de discrimination socio-économique : voir P.-A. Linteau, *Histoire de Montréal depuis la confédération*, Montréal, Boréal, 1992 à la p. 206 :

Dès 1900, les municipalités de Westmount et d'Outremont adoptent un règlement de zonage définissant, sur leur territoire de leurs villes, des zones mutuellement exclusives réservées à l'industrie, au commerce et aux résidences. Elles vont même plus loin en décrétant, dans certains cas, des normes relatives à la construction résidentielle qui spécifient les dimensions de l'espace habitable par rapport à la grandeur du lot, ou même la valeur minimale des constructions. Ces mesures permettent de protéger un environnement exclusif et de s'assurer que les futurs résidents appartiendront à la classe sociale souhaitée pour la municipalité. Ces mesures restrictives représentent toutefois une exception dans l'espace montréalais : on ne les retrouve pas dans la ville de Montréal, ni dans la plupart des municipalités de banlieue dont la population est surtout ouvrière.

devraient être taxées les propriétés de deux villes pour déneiger leurs rues respectives, on verrait tout de suite clairement que le taux serait inversement proportionnel à la richesse de chaque municipalité. La concentration en certaines municipalités d'un grand nombre de propriétés de plus grande valeur, et son corollaire, l'encerclement des propriétés plus modestes en des ghettos de pauvreté, résulte en une disparité importante quant au taux d'imposition nécessaire pour prélever les revenus requis pour fournir les services publics essentiels uniformisés pour tous.

Poursuivons l'exemple simple pour illustrer une certaine dynamique à l'œuvre. Nous avons deux rues de même dimension. La rue *a* est située dans la ville *A* et la rue *b* est située dans la ville *B*. Les villes *A* et *B* sont voisines. La rue *a* est bordée de dix maisons dont la valeur moyenne est de 500 000\$, pendant que la rue *b* est occupée par dix maisons dont la valeur moyenne n'est que de 50 000\$. Le coût de déblaiement des deux rues devrait être à peu près équivalent. Pour obtenir la même fréquence de déneigement, les habitants de la rue *b* devront être taxés à un taux dix fois supérieur à ceux de la rue *a* puisque leur propriété vaut dix fois moins. De plus, les résidents de la rue *b* sont susceptibles de disposer de beaucoup moins de revenus pour s'acquitter d'un taux beaucoup plus lourd que les résidents de la rue *a*.

Ajoutons maintenant un autre élément à l'illustration de la dynamique. Parmi les résidents de la rue *a*, six des propriétaires ont un emploi au sein de la municipalité *B* et doivent pour s'y rendre traverser la rue *b*. Le premier propriétaire de la rue *a* est directeur d'un hôpital, le deuxième est recteur d'une grande université aussi située dans la ville *B*, le troisième enseigne dans un collège de la même ville *B*, alors que le quatrième est chirurgien en chef dans un autre grand hôpital de la ville *B*. Le cinquième propriétaire dirige une grande société privée de gestion immobilière à qui appartient un grand édifice du centre de la ville *B* qui bénéficie d'une réduction d'impôts fonciers accordée dans le cadre d'un programme de revitalisation des centre-villes. Enfin, le sixième propriétaire de la rue *a* préside aux destinées d'une grande société de télécommunications dont l'installation située dans un parc industriel de la ville *B* jouit aussi d'une importante exonération d'impôts fonciers.

D'une part, les coûts de déneigement qui sont supportés à un taux prohibitif par les résidents de la rue *b* — dix fois plus élevé que celui que paient les résidents de la rue *a* pour leur propre rue que fréquentent très peu les résidents de la rue *b* — profitent aux résidents de la rue *a* qui la traversent au moins deux fois par jour pour se rendre et revenir de leur travail. Les établissements de services publics où travaillent les résidents de la rue *a*, les hôpitaux, l'université et le collège, bénéficient d'une exonération ou commutation de taxes¹⁰². Les deux entreprises privées de commerce et de

¹⁰² Voir Québec, *Pacte 2000. Rapport abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, Publications du Québec, 1999 à la p. 44. Les gouvernements (fédéral, provincial et municipal) ne sont pas soumis aux impôts, mais paient des compensations en lieu d'impôts

télécommunications profitent d'une niche où une importante réduction d'impôts leur est accordée. Ces deux situations entraînent une augmentation relative du fardeau fiscal des résidents de la rue *b*, qui doivent compenser cette perte fiscale endossée par la ville *B* et ainsi permettre aux résidents de la ville *A* d'y occuper un bon emploi. Il est facile de comprendre comment le rattachement des deux rues aux caractéristiques foncières contrastées à des municipalités affublées des mêmes caractéristiques socio-économiques donne lieu à la situation absurde mais bien réelle où les habitants de la rue modeste subventionnent les propriétaires des résidences cossues.

Ce simple scénario met en lumière un phénomène qui, bien sûr, est beaucoup plus complexe, mais qui en même temps caractérise bien une tendance de fond présente dans la région de Montréal, comme dans plusieurs autres régions du Québec, notamment celle de la ville de Québec.

C'est ici que prend tout son sens la deuxième question soulevée par la modification de la structure de base de l'assiette foncière au Québec au cours des trente dernières années. La problématique se pose comme suit. Les données recueillies et traitées permettent de croire que le secteur de l'entreprise a bénéficié d'un retrait important au sein de l'assiette foncière du Québec. Ce retrait de l'entreprise, comblé en partie par le secteur résidentiel, s'est-il répercuté également à travers l'ensemble de la portion résidentielle québécoise ?

Le secteur résidentiel a effectivement subi une croissance de sa part de l'assiette foncière. Selon les données, il serait passé d'une moyenne de 63,8%¹⁰³ pour l'assiette foncière des particuliers au cours des années 1968-69 à 1974-75 à une moyenne de 70,2% depuis 1991, tel qu'illustré à la figure 7. Ce refoulement du fardeau fiscal sur les épaules du secteur résidentiel est susceptible d'avoir été surtout endossé par les zones dont les caractéristiques socio-économiques sont plus faibles, en dehors des aires de richesse relative réfugiées derrière les frontières municipales à plus grande concentration de valeur foncière.

Il pourrait être révélateur d'étudier un autre aspect du fractionnement socio-économique du territoire par les frontières municipales. Avec le même échantillon de dix municipalités de la CUM, la figure 15 présente le poids relatif de la taxe foncière sur le revenu familial¹⁰⁴. On obtient alors comme résultat un ordonnancement différent

fonciers aux municipalités où sont situés leurs immeubles. Les pourcentages sont de 73% pour le gouvernement du Canada, 100% pour les édifices de la fonction publique québécoise, 25% pour les écoles primaires et secondaires, 80% pour les cégeps et les universités et 80% pour le réseau de la santé et des services sociaux.

¹⁰³ Ce pourcentage est conservateur puisqu'il inclut aussi la portion agricole qui est exclue à la seconde série de données : voir *Analyse budgétaire des municipalités*, *supra* note 26.

¹⁰⁴ Ces pourcentages sont le résultat du calcul suivant : (taux de taxation * valeur moyenne d'une résidence unifamiliale) / revenu moyen d'une famille avec couple. Je remercie Lee Sodestrom du département de sciences économiques de l'Université McGill qui m'a suggéré de faire ce calcul.

des municipalités que celui obtenu aux figures 13 et 14, avec pour exception notable les municipalités de Montréal et Senneville qui, près des deux extrémités aux figures précédentes, sont maintenant complètement flanquées aux deux pôles.

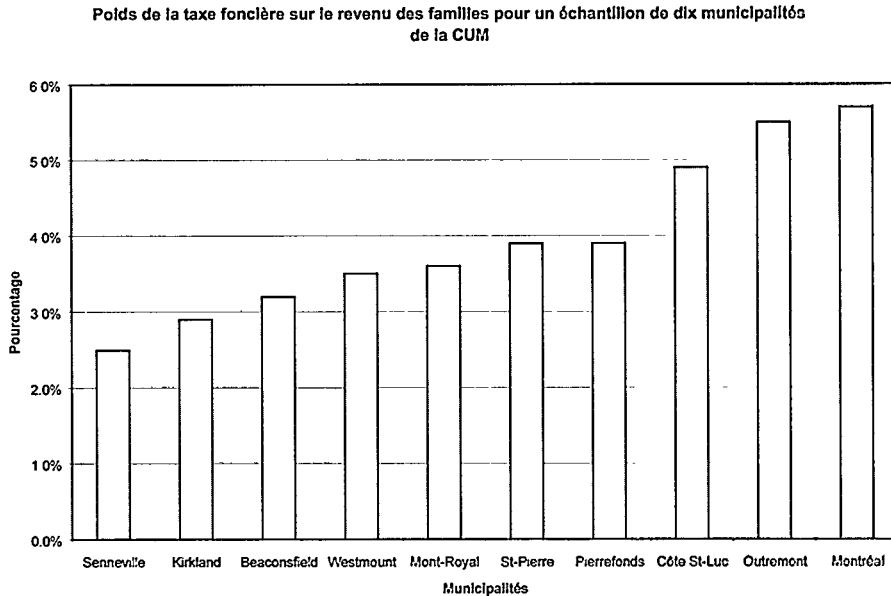


Figure 15

Cette saisie de la réalité pose une question additionnelle qui demanderait aussi d'être étudiée à fond. À quoi est utilisée la part de manœuvre qu'accorde aux municipalités une concentration de richesse ? La municipalité a essentiellement la faculté de jouer sur deux plans : accorder une réduction du taux de taxe foncière ou offrir des services améliorés ou à valeur ajoutée. Il est fort possible qu'une combinaison de ces deux voies soit le plus souvent présente. En contrepartie, la municipalité au plus faible potentiel foncier doit jongler entre l'augmentation du taux de taxation et la diminution de la qualité des services.

Il faudrait évaluer dans quelle mesure la ségrégation municipale est source de disparités dans la qualité des services publics offerts aux populations. À partir du moment où le service public devient l'objet de disparités liées au statut socio-économique du citoyen, il perd l'essence même de sa nature. Lors de mon entretien avec Monsieur de la Martinière, il m'a rappelé avec insistance une vérité qui ne doit

pas nous échapper : «Le discours de l'autonomie locale est le discours de l'inégalité et des disparités. N'oubliez jamais cela»¹⁰⁵.

L'autonomie politique, linguistique ou démocratique est certes une valeur à promouvoir et à cultiver. Il faudrait seulement d'abord faire la part des choses et y soustraire tout ce que le discours peut receler de potentiel à maintenir une situation contraire à l'idée même de la démocratie et de l'équité. La solidarité et la prestation de services publics réduites à des îlots de richesse ou des ghettos de pauvreté deviennent le contraire de leur essence par la concentration induite de la richesse, les disparités de services et la pente de l'appauvrissement qu'elles instaurent. Comment appuyer pour la démocratie locale un rôle de vigile pour le maintien d'une féodalité fiscale où selon son appartenance à un *état* ou un autre¹⁰⁶, les impôts frappent de façon discriminatoire ?

La *Loi sur les impôts* du Québec prévoit un remboursement partiel de la taxe foncière pour les personnes en situation financière plus précaire¹⁰⁷. Cette solution peut paraître équitable à l'échelle de l'individu qu'elle soulage. Mais globalement, elle ne réduit en rien l'inéquité de la ségrégation socio-économique territoriale puisqu'elle va dans le même sens que la faille qu'elle veut corriger. La plus grande part des revenus généraux de l'État est tirée en dehors des refuges fiscaux municipaux¹⁰⁸. La structure actuelle de la fiscalité municipale implique que ce profond morcellement socio-économique et le maintien des refuges fiscaux municipaux ne puisse se faire qu'au prix de subventions importantes de l'État québécois afin d'en masquer les effets les plus intolérables. Le gouvernement du Québec a dû, en 1995, procéder à un remboursement total d'impôts fonciers aux particuliers de l'ordre de 144 793 000\$¹⁰⁹.

Le maintien de paradis fiscaux, sur la scène locale comme nationale, provoque une redistribution inverse de la richesse, en nourrissant un mouvement de concentration de la richesse des secteurs plus démunis de la société vers les secteurs les plus riches, en opposition de l'idée répandue du caractère progressif de la fiscalité contemporaine.

¹⁰⁵ *Supra* note 1.

¹⁰⁶ En analogie à l'exonération d'impôts bénéficiant au clergé et à la noblesse sous l'Ancien régime français, pendant que le tiers-état en faisait tous les frais.

¹⁰⁷ Voir *Loi sur les impôts*, L.R.Q. c. I-3 ; *Loi sur le remboursement d'impôts fonciers*, L.R.Q. c. R-20.1.

¹⁰⁸ Voir *Statistiques fiscales des particuliers 1995*, *supra* note 4 aux pp. 81-98. Les contribuables dont le revenu total est de moins de 50 000\$ paient 53% des impôts sur le revenu ; la tranche de moins de 70 000\$ contribue une part de 75% des impôts sur le revenu, tandis que la tranche de moins de 100 000\$ participe à 86% des sommes perçues à titre d'impôt sur le revenu.

¹⁰⁹ Voir *ibid.* à la p. 43.

2. Le refuge fiscal du terrain de golf

Lors de la discussion du projet de loi qui devait mener à l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière* en 1971, une disposition particulière avait attiré l'attention de certains députés et provoqué des commentaires cinglants en commission parlementaire.

L'article 22 de la *Loi sur l'évaluation foncière* plafonnait l'évaluation des terrains de golf à 500\$ l'acre, ce qui emporte une exemption totale d'impôt foncier pour la partie de la valeur réelle qui excède ce montant. Après avoir insisté que la forte volonté politique de porter tous les immeubles à leur valeur réelle reposait sur le principe de l'équité fiscale, il est pour le moins intéressant de prendre connaissance de la légèreté avec laquelle le ministre des Affaires municipales de l'époque, Monsieur Tessier, répond aux objections des membres de l'Opposition à cette entorse à la règle d'équité : «Bon, si vous jouez au golf, vous avez dû vous apercevoir [...] que ce qu'on considérait, il y a quelques années, comme un sport de millionnaires, aujourd'hui est devenu un sport ouvert à tout le monde»¹¹⁰.

Le mémoire déposé en Commission parlementaire par la municipalité de la Paroisse de Saint-Raphaël de l'Île Bizard¹¹¹, qui était alors l'hôte de deux terrains de golf importants, comporte un plaidoyer remarquable dénonçant l'inéquité de cette exemption fiscale. Le maire de la municipalité, le D^r Patry, pose la question : «Pourquoi une exemption à un groupe privilégié de citoyens ? [...] Pourquoi les citoyens de l'Île Bizard dont plus de 75% se situent dans la catégorie des petits propriétaires paieraient-ils pour les loisirs de citoyens d'autres municipalités ?»¹¹². Il poursuit en démontrant que si le gouvernement veut empêcher la disparition des terrains de golf, il est faux d'en imputer la faute aux taxes foncières qui représentaient à l'époque 30\$ par membre du Royal Montreal Golf Club. Le maire évoque plutôt l'appât du gain des membres, en donnant l'exemple du dernier club de golf à avoir fermé ses portes dans la région de Montréal : le Marlborough, dont on pouvait devenir membre pour la somme de 1 800\$ en 1962. Lorsque le club a été vendu en 1963, chacun des membres a reçu la jolie somme de 5 400\$ représentant la distribution aux membres d'un énorme gain en capital¹¹³. Le D^r Patry termine son mémoire par une phrase percutante, devant laquelle le législateur a fait la sourde oreille : «[L]e citoyen modeste de l'Île Bizard paiera pour les loisirs des gens aisés non-citoyens de l'Île Bizard»¹¹⁴.

¹¹⁰ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (30 juin 1971) à la p. 2976.

¹¹¹ Municipalité de la Paroisse de Saint-Raphaël de l'Île Bizard, *Mémoire re Bill 48 Loi sur l'évaluation foncière* (septembre 1971).

¹¹² *Ibid.* à la p. 5.

¹¹³ Voir *ibid.* à la p. 6.

¹¹⁴ *Ibid.* à la p. 8.

Cette exonération d'impôts a été reconduite aux articles 211 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Le plafonnement est limité aux terrains de golf «d'une superficie de 20 hectares ou plus et ouvert[s] au public»¹¹⁵. Lorsqu'un terrain de golf appartient à un club privé, le plafonnement de la valeur peut tout de même se faire en zonant le territoire «zone verte» ou «agricole», ce qui est susceptible de limiter encore davantage sa valeur¹¹⁶. Le droit crée donc au Québec des terrains de golf sportifs ou agricoles qui ne sont globalement évalués qu'à 52% de leur valeur réelle¹¹⁷. La valeur non imposable des terrains de golf, multipliée par le taux scolaire moyen de 0,35\$ du 100\$ d'évaluation, représente une exonération de taxes scolaires de 1 138 770\$ pour l'année 2000. Au niveau municipal, le manque à gagner représente plus de 6 millions de dollars¹¹⁸.

3. Le retour des exemptions et commutations de taxes

Le phénomène des exemptions et commutations de taxes au bénéfice de l'entreprise mériterait à lui seul une étude approfondie qui ne peut être l'objet de cet article. Une recherche préliminaire en cours donne cependant déjà tous les indices d'une pratique aussi aléatoire que pandémique depuis le début de l'industrialisation au Québec. La législature de Québec avait adopté en 1870 l'*Acte pour encourager l'introduction et l'établissement de nouvelles manufactures en cette Province (Qc.)*¹¹⁹, en vertu duquel un conseil municipal pouvait accorder, sur demande de la manufacture, une exemption totale de taxes et d'impôts municipaux pour une période maximale de dix ans. Un usage répandu de cette disposition semble avoir prévalu. La limite décennale à l'exonération semble aussi avoir été facilement écartée par l'adoption de lois spéciales¹²⁰.

¹¹⁵ *Loi sur la fiscalité municipale*, supra note 74, art. 211.

¹¹⁶ Voir Ville Saint-Laurent, Règlement n° 1051-242, *Règlement modifiant le règlement n° 1051 sur le zonage* (9 mai 2000) [ci-après *Règlement 1051-242*]. Il faudrait peut-être aussi ajouter le terrain de golf industriel, pour décrire la situation récemment imaginée à ville Saint-Laurent où 85 hectares de terrains industriels, propriété de Bombardier, ont été rezonés comme terrain de golf par le *Règlement 1051-242*, en attendant que le marché de la construction résidentielle soit de nouveau favorable. Il apparaît clairement, à discuter avec les fonctionnaires de la ville, que ce rezonage est essentiellement intérimaire.

¹¹⁷ La valeur imposable des terrains de golf est de 351 056 000\$, alors que la valeur non imposable est de 325 363 000\$: voir *Sommaires de rôle uniformisés*, supra note 23.

¹¹⁸ Voir *Organisation et fiscalité*, supra note 2. En multipliant le congé de taxe scolaire par le rapport entre les revenus de la taxe foncière générale pour l'ensemble du Québec et les revenus de taxes scolaires ($[4008 * 10^6 / 725 * 10^6] * 1\,138\,776\$$), on obtient un congé de taxes municipales de 6 295 434\$.

¹¹⁹ 3 Vict., c. 18 (1870).

¹²⁰ Voir par ex. *Loi ratifiant et confirmant un certain règlement de la ville de Magog (Qc.)*, 62 Vict., c. 70 (1899), où est adoptée une exemption totale des taxes municipales d'une durée de vingt-cinq ans

Même après l'interdiction formelle de 1921 faite aux municipalités d'accorder une aide directe ou indirecte à l'entreprise¹²¹, dès l'année suivante, les municipalités pouvaient accorder, non plus une exemption, mais plutôt une commutation de taxes pour un terme maximal de dix ans¹²². Afin de maintenir un semblant de distinction entre l'exemption et la commutation, le législateur interviendra encore une fois en 1926 afin de préciser que les réductions de taxes ne doivent pas dépasser la limite des 75%¹²³. Encore une fois, les interdictions et limites sont facilement contournées par l'adoption de projets de loi d'intérêt privé entérinant la résolution municipale contraire à la loi d'interdiction¹²⁴ ou adoptant une modification spécifique des pouvoirs municipaux à la charte de la ville¹²⁵.

Les problèmes engendrés par les exemptions et commutations de taxe ont donné lieu à la création, sous le gouvernement de Maurice Duplessis, de deux commissions d'enquête chargées d'étudier la situation, une première en 1937¹²⁶ et une seconde en

au profit de la compagnie Dominion Cotton Mills Company, Limited ; *Loi confirmant le règlement accordant une exemption de taxes municipales à The Canada Steamship Lines, Limited* (Qc.), 8 Geo. V, c. 118 (1918), qui accorde une exemption totale de taxes municipales au chantier maritime de Canada Steamship Lines Limited pour une durée de vingt ans.

¹²¹ Voir *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, les Statuts refondus, 1888, et le Code municipal de Québec, relativement aux affaires municipales* (Qc.), 11 Geo. V, c. 48, art. 14 (1921).

¹²² Voir *Loi concernant les affaires municipales et amendant en conséquence les Statuts refondus, 1909, les Statuts refondus, 1888, et le Code municipal* (Qc.), 13 Geo. V, c. 80, art. 3 (1922).

¹²³ Voir *Loi concernant les affaires municipales* (Qc.), 16 Geo. V, c. 34, art. 3 (1926).

¹²⁴ Voir notamment *Loi pour confirmer des résolutions adoptées par le conseil de la cité de Shawinigan Falls relativement à l'imposition de la machinerie de Aluminium Company of Canada, Limited et un règlement adopté par ledit conseil relativement à l'imposition des immeubles de Canadian Resins & Chemicals Limited et pour permettre de payer une pension de retraite à Albert-Joseph Meunier* (Qc.), 6 Geo. VI, c. 78 (1942) ; *Loi ratifiant une résolution de la corporation du village de Tadoussac, et une résolution des commissaires d'écoles de la municipalité de Sainte-Croix de Tadoussac, fixant les sommes payables comme taxes, pour toutes fins municipales et scolaires, par la Canada Steamship Lines Limited* (Qc.), 8 Geo. VI, c. 71 (1944).

¹²⁵ Voir par ex. *Loi accordant certains pouvoirs à la Cité de Saint-Jean* (Qc.), 6 Geo. VI, c. 82, art. 1 (1942), qui stipule que : «[l]a cité de Saint-Jean est par les présentes autorisée à accorder une commutation de taxes aux compagnies industrielles suivantes, et pour la période ci-dessous spécifiée, dans la proportion de soixante-quinze pour cent (75%) : *The Richards Chemical Works Limited* et *The St. Johns Silk Company Limited* du 1er janvier 1937 au 1er janvier 1947» ; *Loi modifiant la charte de la cité de Lachine* (Qc.), 10 Geo. VI, c. 61, art. 9 (1946), qui fixe la valeur imposable de la Northern Electric Company Limited, «nonobstant la *Loi interdisant l'octroi de certaines subventions municipales*» ; *Loi modifiant la charte de la cité de Québec* (Qc.), 11 Geo. VI, c. 78, art. 7 (1947), qui fixe la valeur imposable de Anglo Canadian Pulp & Paper Mills, Ltd.

¹²⁶ Voir *Loi autorisant les procédures nécessaires pour établir l'étendue des exemptions et des commutations des taxes municipales et scolaires* (Qc.), 1 Geo. VI, c. 56 (1937). En vertu de cette loi, le ministre des Affaires municipales, de l'industrie et du commerce doit répertorier les exemptions et les commutations de taxes municipales et scolaires dont jouissent les établissements industriels et commerciaux, ainsi que la valeur réelle des immeubles en cause. Cette commission était dirigée par M.

1945¹²⁷. Aucun des rapports de ces deux commissions n'a été rendu public, et ils demeurent à ce jour introuvables, sauf un rapport de 1946 qui ne traite que de la question de la fiscalité scolaire.

En dépit de la *Loi de l'interdiction de subventions municipales*¹²⁸, il semblerait que ce ne soit qu'avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière* en 1972 que l'on observera un répit d'exonérations et de commutations de taxes foncières¹²⁹. Selon toute vraisemblance, le Québec aurait connu une courte période où toutes les entreprises faisant affaire au Québec étaient plus ou moins soumises aux mêmes règles.

Il faut craindre que les pratiques de commutations et d'exonérations sélectives de taxes et d'impôts ont fait une nouvelle incursion dans notre paysage fiscal local. Une illustration nous est donnée par la municipalité de ville Saint-Laurent, située dans la partie nord de l'île de Montréal, où l'industrie dite de haute technologie — notamment l'industrie pharmaceutique, de l'aérospatiale, des télécommunications, de l'informatique et de l'électronique — trouve un terrain de prédilection. Ce n'est pas le fruit du hasard, puisque ville Saint-Laurent lui accorde de généreuses exonérations de taxes par une voie similaire à celle qui a eu cours dans la première moitié du XX^e siècle : un règlement

Carignan, qui était maire de Lachine. Son rapport n'a jamais été rendu public et demeure introuvable à ce jour. J'ai fait faire une recherche à la bibliothèque de l'Assemblée nationale qui n'en a pas trouvé trace. Une recherche faite auprès des Archives nationales s'est également avérée négative.

¹²⁷ Voir *Loi pour assurer une meilleure répartition des taxes municipales et scolaires* (Qc.), 9 Geo. VI, c. 51 (1945). Le gouvernement de Maurice Duplessis mit sur pied une autre commission d'enquête chargée de faire le bilan des commutations et des exonérations de taxes municipales et scolaires au profit de l'entreprise. Une première recherche n'avait pas permis de retrouver le rapport de cette commission. Cependant, la bibliothèque de l'Assemblée nationale, après avoir identifié le décret gouvernemental de la nomination de son président, M. de la Bruyère Fortier, notaire à Québec, a retrouvé un premier rapport traitant de la question scolaire dans ses archives. Voir Québec, *Rapport sur les aspects financiers du problème scolaire*, Québec, Commission d'enquête sur la répartition des impôts municipaux et scolaires, 1946 (Président : M. de la Bruyère Fortier) [ci-après *Rapport de la Bruyère Fortier*]. Ce rapport n'a jamais été rendu public, ce que confirment plusieurs documents subséquents. Le dernier paragraphe du *Rapport de la Bruyère Fortier* souligne que seule la question scolaire est abordée, conformément à la demande qui lui a été faite, mais que la question municipale fera l'objet d'un rapport subséquent spécifique à la question. Ce rapport annoncé sur la question municipale n'a jamais été rendu public et demeure lui aussi introuvable.

¹²⁸ S.R.Q. 1964, c. 176.

¹²⁹ Voir *supra* note 65, art. 119, qui prévoit que :

Les commutations de taxes accordées antérieurement à la date à laquelle la présente loi s'applique à une corporation municipale ou scolaire, que ce soit sous forme de réduction d'évaluation par rapport à la valeur marchande d'un immeuble, que ce soit sous forme de réduction de taux de taxes ou que ce soit sous les deux formes à la fois, cessent lors de l'entrée en vigueur de la présente loi quant aux immeubles autres que les bâtiments et le premier janvier 1975 quant aux bâtiments à moins que la période pour laquelle elles ont été consenties expire plus tôt.

municipal dont la légalité, d'abord douteuse, est ensuite validée par le parlement québécois¹³⁰. Devant le caractère visiblement *ultra vires* du règlement¹³¹, l'Assemblée nationale est venue au secours de l'organisme privé Technoparc, qui a en outre bénéficié indirectement de pouvoirs extraordinaires d'expropriation pour fins privées en 1992¹³². La municipalité de Saint-Laurent a obtenu l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé, mouture contemporaine, qui se lit comme suit :

Art. 4. Aucune illégalité ou irrégularité ne peut résulter du fait que la ville a, avant le 1er janvier 1999, adopté et mis en application le règlement 1160 ou a cautionné ou subventionné l'organisme mentionné à l'article 2¹³³.

Un usage de la souveraineté parlementaire qui pourrait faire la manchette des journaux dans une démocratie telle que l'on est en droit de l'imaginer¹³⁴. Même Du-

¹³⁰ Ville Saint-Laurent, Règlement n° 1160, *Sur l'adoption d'un programme d'aide fiscale favorisant l'implantation et le développement des entreprises dans Technoparc* (9 juillet 1996). Le règlement dit être adopté en vertu de l'art. 542.1 de la *Loi des cités et villes*, L.R.Q. c. C-19, qui autorise les municipalités à adopter un pouvoir de revitalisation pour un secteur délimité où la majorité des immeubles sont construits depuis plus de vingt ans et dont moins de 25% de la superficie est composée de terrains non construits. Le programme de réduction d'impôts ne doit pas excéder cinq ans.

¹³¹ L'organisme privé Technoparc Saint-Laurent, qui a bénéficié de plus de 26 millions de dollars de fonds publics, demande d'autres exonérations pour lui-même et pour ses occupants. Voir Québec, Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement du territoire, *Auditions et études détaillées des projets de lois n° 214 et 216, et étude détaillée du projet de loi n° 30* dans *Journal des débats. Commissions parlementaires* (10 juin 1999) aux pp. 4-12, où le procureur de la ville presse les membres de la Commission de sortir Technoparc de sa situation juridique pour le moins délicate :

En tout cas, il y aurait une situation juridique assez abominable. Donc, on vous demande de nous confirmer que Saint-Laurent a le pouvoir de se rendre caution et de subventionner le Technoparc Saint-Laurent. On vous le demande pour le futur mais étant donné qu'on vient vous le demander pour le futur, c'est presque, jusqu'à un certain point, admettre que peut-être on n'était pas correct dans le passé, donc on vient aussi vous demander de nous dire que dans le passé on était correct, parce qu'on ne veut pas se mettre en situation de faiblesse pour le passé en venant vous le demander pour l'avenir. Donc, on voudrait s'assurer que l'avenir est rayonnant et plein de soleil et puis qu'on n'a pas de nuages en arrière de nous autres. Ça, c'est pour ce qui est de subventionner.

¹³² En 1992, la municipalité de Saint-Laurent a demandé et obtenu de l'Assemblée nationale un pouvoir d'expropriation pour transférer des terrains, qui sont aujourd'hui partie du patrimoine géré par l'organisme privé Technoparc Saint-Laurent, afin de les céder à CITEC, corporation privée qui a été continuée sous le nom de Technoparc Saint-Laurent. Voir *Loi concernant la ville de Saint-Laurent*, L.Q. 1992, c. 69, art. 3, 5, 7.

¹³³ *Loi concernant la ville de Saint-Laurent*, L.Q. 1999, c. 95, art. 4.

¹³⁴ Voir *supra* note 127. Le procureur de la ville présente ainsi cet art. 4 aux membres de la Commission sur l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale :

L'article 4 vient aussi régler des problèmes d'illégalité et d'irrégularité. C'est que le règlement 1160 [...] on nous dit que, à l'époque, de la façon qu'il était rédigé, était peut-

plessis aurait condamné le procédé. En 1937, la ville de Saint-Hyacinthe s'était présentée devant le Comité des bills privés pour faire entériner par l'Assemblée législative un emprunt pour donner suite à un engagement qu'avait pris la municipalité de céder à une firme privée un terrain à titre gratuit. Les membres de la Chambre de commerce de Saint-Hyacinthe avaient poussé le zèle jusqu'à garantir personnellement sur billet le paiement de ce terrain. Le premier ministre Duplessis, après avoir rabroué les membres de la Chambre de commerce, répond en Assemblée :

Quant à la demande elle-même je ferai remarquer que je ne comprends pas qu'on soit sorti par le soubiraïl et qu'on essaie maintenant d'entrer par en arrière. La Législature ne peut approuver des illégalités du conseil de ville. [...] Ce bill renferme des demandes extraordinaires. Nous ne pouvons pas tolérer de voir des échevins enfreindre ouvertement la loi, et venir demander aux législateurs de venir sanctionner une illégalité. [...] Je désire déclarer ici au nom du gouvernement, je désire avertir les corporations municipales, quelles qu'elles soient que nous ne tolérerons pas de moyens détournés. Les municipalités devront s'en tenir aux règlements et à la loi¹³⁵.

Lors de la présentation du projet de loi d'intérêt privé 216 devant la Commission permanente de l'aménagement du territoire le 10 juin 1999, le procureur de la ville a pourtant bien exprimé la teneur de la situation juridique créée :

Ce n'est pas quelque chose de parfaitement traditionnel, on est d'accord, mais c'est une belle chance à donner à de l'entreprise privée, puis ce sont des hommes d'affaires qui sont là-dessus, avec la ville aussi, puis on essaie de partir quelque chose qui aurait du gros bon sens, sans automatiquement que la ville soit dans tout. Mais là, là, j'admets qu'on a besoin de ce coup de main là pour réaliser¹³⁶.

Il ne faut pas perdre de vue que l'on ne parle pas ici d'aide publique humanitaire, ni de soutien à une frange de la population qui serait en situation financière précaire. Les secteurs industriels qui bénéficient de cette généreuse aide publique se situent dans la portion la plus rentable de l'industrie à l'échelle de la planète.

Devant cette «féodalité» des privilèges, qui emporte toujours sa contrepartie de l'alourdissement des charges fiscales des «roturiers», il est urgent qu'une étude sérieuse soit entreprise pour identifier et évaluer les mécanismes et les effets de cette recrudescence de l'exemption et de l'exonération de taxes foncières. C'est un phéno-

être un petit peu, petit peu, petit peu illégal sur certaines choses, parce qu'on avait mis sept ans, puis ou n'avait peut-être pas le droit de mettre sept ans. [...] Alors, on vous dit que, si vous acceptez le principe de nous le donner pour le futur, on voudrait que vous nous permettiez aussi d'enlever les nuages en arrière de nous autres et de déclarer que tout ce qu'on a pu faire avant [...] était légal.

¹³⁵ «Sur la Colline ; aux bills privés» *Le Soleil [de Québec]* (18 mars 1937) 1, 12.

¹³⁶ *Supra* note 131, présentation de M^r François Tremblay.

mène qui demeure relativement méconnu, même s'il fait parfois la manchette des journaux¹³⁷. Il serait important d'étudier les phénomènes de transferts fiscaux entre les deux niveaux de gouvernement et entre les personnes physiques et morales, à la lumière des exonérations fiscales massives accordées à l'entreprise par le gouvernement du Québec sous la forme d'exemptions d'impôt sur le revenu, sur le capital et sur la masse salariale¹³⁸.

B. La fiscalité scolaire : un rempart assiégé

1. La perte d'emprise des commissions scolaires

La commission scolaire, dont le territoire était au tout début de son histoire à peu de choses près assimilé à la municipalité, a vite fait de s'émanciper de la ceinture municipale pour étendre sa superficie sur plusieurs municipalités, voire plus tard, sur plusieurs municipalités régionales de comté (MRC). Il y avait au Québec en 1948-49 plus de 1 900 commissions scolaires. À l'époque du *Rapport Parent*, leur nombre avait diminué à 1 545.

La régionalisation des commissions scolaires s'est produite au Québec en plusieurs étapes et a atteint son plus récent terme lors de la réforme de 1998, avec la création des commissions scolaires linguistiques en remplacement des commissions scolaires religieuses catholiques et protestantes. Le nombre d'instances scolaires a alors été réduit à soixante commissions scolaires francophones et neuf commissions scolaires anglophones, ainsi que trois commissions scolaires nordiques à statut particulier. L'envergure territoriale scolaire s'est donc accrue dans une proportion moyenne de plus de vingt fois sa dimension du début de la Révolution tranquille.

Ce phénomène de l'accroissement de la superficie de la commission scolaire signifie que la taxe scolaire perçue est redistribuée à l'intérieur d'un territoire qui dépasse de loin les contours de l'appartenance municipale du contribuable. La taxe scolaire est donc moins propice au financement par ghetto observé au niveau municipal. On ne peut donc pas échapper aussi facilement à la taxe scolaire que l'on peut se

¹³⁷ Voir par ex. F. Cardinal, «Ivanohé profite des largesses de Montréal» *Le Devoir* (26 juillet 2000) A1, A8. Cet article relate les exonérations dont profitera la société «Les Ailes de la Mode» qui s'apprête à occuper les locaux du magasin Eaton au centre-ville de Montréal et demande pourquoi la maison Simons, qui s'est installée au centre-ville de Montréal l'an dernier, n'aurait pas droit aux mêmes largesses.

¹³⁸ Voir notamment les dernières mesures annoncées au discours du budget 2001-2002 du gouvernement Landry : Québec, *Budget 2001-2002. Discours sur le budget*, Québec, Ministère des Finances, 2001, en ligne : <<http://ftp.budget.finances.gouv.qc.ca/pub/fr/discoursbudget.pdf>>. L'ensemble des mesures fiscales favorables à l'entreprise est énoncé clairement au site web d'Investissement Québec : <<http://www.invest-quebec.com/>>.

mettre à l'abri de la taxe municipale en achetant sa maison deux rues plus loin. On ne peut aussi facilement, en matière de financement scolaire, limiter la mise en commun à son propre groupe socio-économique. La structure géographique des instances scolaires, jumelée au mécanisme de quasi-normalisation du taux, fait de la taxe scolaire un rempart d'équité lorsqu'on la compare à la taxe municipale.

La façon radicale de contourner l'interdiction structurelle d'évasion de la fiscalité scolaire, ou encore de minimiser le rôle d'équité fiscale joué par la taxation scolaire, a été de la réduire à sa plus simple expression possible, lors de la réforme de 1980¹³⁹. Tous les documents de l'époque confirment que cette réforme, qui a marqué tout autant le secteur municipal que le secteur scolaire, a été dans ses plus grandes lignes articulée autour de l'objectif de l'autonomie financière des municipalités. Il est aussi clair que cette autonomie financière des municipalités a été acquise en 1980 aux dépens de l'autonomie des commissions scolaires. Les commissions scolaires ont accepté cette situation en échange de la garantie par l'État d'un niveau de financement adéquat du système public de l'éducation québécoise. Cette hypothèse centrale au partage de l'assiette fiscale, selon le modèle instauré en 1980, est maintenant non conforme à la réalité qui s'est implantée depuis le début de la décennie 1990. Les transferts de responsabilités opérés depuis 1990 ont modifié l'équilibre qui avait été établi en 1980 quant au partage de l'assiette foncière des municipalités. En raison des écarts importants de taxation municipale dans une même région, l'augmentation du taux qu'ont dû adopter les commissions scolaires n'a pas eu le même impact partout. La part plus grande qu'ont dû percevoir les commissions scolaires n'a pas été cédée par le secteur municipal. Par conséquent, l'augmentation du taux scolaire a davantage heurté les budgets familiaux là où les taux municipaux étaient les plus élevés en raison de la pauvreté foncière relative du milieu.

Par exemple, l'augmentation du taux de la taxe scolaire qui est passé sur l'île de Montréal de 7,5 cents en 1989-90 à 32,956 cents du 100\$ d'évaluation en 1998-99¹⁴⁰ n'a pas le même impact pour un contribuable de Pierrefonds, dont le taux cumulatif a augmenté à 2,44956, alors que celui d'Outremont est encore à 1,70456, bien en deçà du seul taux municipal du contribuable de Pierrefonds à 2,12 sans l'augmentation de la taxe scolaire. L'un et l'autre sont pourtant soumis au même taux scolaire.

Pour le contribuable qui doit payer une taxe sur son bien foncier, c'est le cumul de la taxe municipale et de la taxe scolaire qui est déterminant. Pour des raisons d'équité du financement du réseau public d'éducation, le Québec a instauré un taux scolaire normalisé auquel ont été soumises les commissions scolaires à la grandeur de la province. Toutes les commissions scolaires (après une période de transition) ont

¹³⁹ Pour une discussion approfondie, voir la partie II.B.3, ci-dessus.

¹⁴⁰ Québec, *Taux de taxe par 100\$ d'évaluation*, Montréal, Conseil scolaire de l'île de Montréal, 1997. Ce document fait le sommaire des taux de taxation de 1973-74 à aujourd'hui.

atteint ce taux normalisé de taxation vers 1973-74. Ceci veut dire qu'à compter de cette date, les contribuables de tous les coins de la province ont fourni à peu de choses près le même effort fiscal pour le financement des écoles publiques. L'instauration du régime de 1980 n'a pas changé significativement la normalisation de l'effort fiscal qui s'effectuait alors selon la combinaison de deux facteurs : le plafonnement de la taxation selon une double formule, et le fait que cette part devenait purement symbolique dans le financement global de l'éducation, soit moins de 5% de l'ensemble des budgets scolaires.

L'augmentation de la taxe scolaire depuis le début des années 1990 provoque une situation à la limite du tolérable dans les parties les plus pauvres du territoire. Cette situation trouve sa source non pas dans la structure de la fiscalité scolaire, comme on pourrait le croire, mais bel et bien en raison de la structure de la fiscalité municipale. Autrement dit, même si la structure scolaire est plus équitable que la structure municipale, il est impossible de lui faire jouer un rôle plus important en raison du maintien de l'inéquité de la structure municipale.

La présence importante et équilibrée de deux instances de taxation sur la scène locale, soit les municipalités et les commissions scolaires, pourrait peut-être avoir favorisé un équilibre de taxation à un autre niveau, soit celui qui établit le partage du fardeau fiscal entre les individus et les entreprises et la répartition équitable de la taxation entre tous les individus, peu importe que le hasard ou encore le privilège ou l'infortune placent la personne dans une municipalité ou dans une autre. À tout le moins, la présence significative de la taxation scolaire dont l'aire d'influence dépasse de loin les ghettos municipaux pourrait avoir agi comme inhibiteur à l'exacerbation des disparités fiscales municipales.

Aujourd'hui, la structure d'équité fiscale qui caractérise le monde scolaire voit non seulement son influence réduite, mais aussi, se trouve assiégée par la ghettoïsation du monde municipal.

2. La taxe sur les réseaux de distribution de téléphone, gaz et électricité (TGE)

L'évaluation des réseaux de services publics comme le téléphone et l'électricité a toujours posé des difficultés particulières. Même après le long débat judiciaire qui a finalement conclu au caractère imposable des réseaux, il était extrêmement difficile pour les municipalités de procéder à l'inventaire du réseau sur leur territoire et d'en faire une évaluation juste. De plus, il apparaissait absurde de faire bénéficier une seule municipalité que le hasard avait garni d'une part substantielle de la valeur d'un réseau qui était destiné à desservir un territoire beaucoup plus vaste. Reconnaissant que ce type d'immeuble était d'une catégorie particulière et que la logique exigeait des règles spéciales de taxation foncière, une solution de commutation de la taxe municipale a été introduite par la *Loi sur l'évaluation municipale*. Cette solution a été continuée dans la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Cette commutation est aujourd'hui ainsi posée. D'une part, la *Loi sur la fiscalité municipale* prescrit que ne sont pas portés au rôle d'évaluation les réseaux de distribution de gaz aux consommateurs (article 66), les réseaux de télécommunication autre

qu'un réseau de télévision, radiodiffusion ou de télécommunication sans fil (article 67) et les réseaux de production, de transmission et de distribution d'électricité (article 68). D'autre part, les articles 221 et suivants prescrivent, en lieu de la taxe municipale, la perception par le ministère du Revenu d'une taxe basée sur le revenu, qui est par la suite acheminée au ministère des Affaires municipales, qui se charge de faire la répartition de ces recettes entre les municipalités.

Pendant les trois premières années d'opération de cette nouvelle taxe commuée dite TGE, de 1972 à 1974, le produit en était partagé entre les municipalités et les commissions scolaires selon la proportion qu'elles tiraient respectivement des réseaux en 1971. La répartition des revenus tirés de cette source entre les municipalités et les commissions scolaires est présentée à la figure 16.

Sommaire de la répartition de la taxe TGE sur les réseaux entre les commissions scolaires et les municipalités, de 1972 à 1976¹⁴¹

Année	Répartition de la taxe TGE	Municipalités	Commissions Scolaires	Total de la taxe TGE
1972	en \$	4 747 958\$	6 538 360\$	11 286 318\$
	en %	42%	58%	100%
1973	en \$	5 940 000\$	7 260 000\$	13 200 000\$
	en %	45%	55%	100%
1974	en \$	5 492 350\$	5 950 045\$	11 442 395\$
	en %	48%	52%	100%
1975	en \$	11 682 572\$	0\$	11 682 572\$
	en %	100%	0%	100%
1976	en \$	23 083 529\$	0\$	23 083 529\$
	en %	100%	0%	100%

Figure 16

On remarque que les commissions scolaires tiraient de cette taxe une plus grande part que les municipalités, avec une moyenne de 55% du produit de la taxe sur les réseaux. De façon abrupte, les commissions scolaires ont perdu tout bénéfice de la taxe

¹⁴¹ Québec, *Redistribution des revenus provenant de l'application de l'article 100 de la Loi sur l'évaluation foncière*, Québec, Ministère des Affaires municipales [non daté et non publié]. Je remercie le ministère des Affaires municipales du Québec de m'en avoir remis copie.

TGE en 1975, dès la quatrième année de l'application de la taxe et cinq ans avant que le champ de taxation scolaire ne soit remis dans sa plus grande partie aux municipalités¹⁴². Il est difficile d'expliquer ce traitement d'évacuation précoce de la taxation scolaire autrement que comme un avant-goût de ce que réservait l'avenir.

Puisque les montants en cause ne sont pas négligeables et qu'en 1998, la taxe TGE représente plus de 330 millions de dollars, il serait important de faire une étude pour déterminer si cette situation équivaut à un congé fiscal pour les entreprises impliquées ou à une autre forme de captation par le monde municipal de la part scolaire de l'assiette foncière, afin de mieux asseoir la restructuration qui était en cours. Voilà donc un secteur de l'assiette foncière qui est totalement occupé par le secteur municipal et dont les instances scolaires sont complètement évacuées. Est-ce un exemple de plus de subventions que doit faire le monde scolaire pour subvenir à la structure fiscale déficiente des municipalités ?

À compter de janvier 2001, les municipalités perdront elles aussi cette source de revenus qui sera versée au Fonds consolidé du revenu du Québec¹⁴³. Même s'il est reconnu que la commutation de la taxe foncière des réseaux par une taxe basée sur les revenus devait permettre de faciliter la perception et d'assurer une meilleure équité dans la répartition des revenus, il est troublant de constater que le Vérificateur général du Québec avait relevé à son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-98¹⁴⁴ plusieurs lacunes inadmissibles dans la perception opérée par le ministère du Revenu, privant les municipalités de plusieurs millions de dollars de revenus à chaque année, et équivalant à un congé total d'impôts, autant TGE que taxe foncière, pour plusieurs réseaux, notamment pour les réseaux de télécommunications sans fil avant 1997, certains réseaux d'énergie électrique et de télécommunications autres que sans fil, et certains réseaux de distribution de gaz.

3. Les terres agricoles

Le régime particulier de taxation instauré pour les terres agricoles illustre un autre effet secondaire de la gilettoïsation du territoire municipal. La seule façon de rendre viable l'autonomie financière des municipalités de campagne, dont la richesse foncière per capita est inférieure aux municipalités urbaines, a été de pousser un cran plus loin la réduction de l'emprise fiscale de la commission scolaire en plafonnant l'évaluation des terres agricoles pour fins scolaires seulement. Pendant que les poches de richesse urbaines sont confortées dans leur situation du chacun pour soi, et que le partage géographique s'y limite à une taxe scolaire atrophiée, les municipalités de

¹⁴² Suite à un amendement législatif de l'art. 101 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, *supra* note 74.

¹⁴³ Voir *Budget 2000-2001*, *supra* note 11.

¹⁴⁴ Québec, Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, t. 2, Québec, Publications du Québec, 1998 aux para. 6.107 à 6.119.

campagne ne pourront atteindre un degré d'autonomie compatible à la nouvelle structure qu'en évacuant encore davantage la part scolaire, par la technique d'une évaluation plafonnée pour fins scolaires seulement.

Autrement dit, les commissions scolaires devront céder une part encore plus importante du potentiel foncier des terres agricoles afin de participer au maintien à flot d'une structure fiscale municipale inéquitable. Cet effort représente pour les commissions scolaires rurales une perte de 11 millions de dollars en l'an 2000¹⁴⁵. Si la taxe scolaire était devenue à la fin des années 1980 presque symbolique en milieu urbain, elle sera définitivement ramenée à un rôle dérisoire en milieu agricole. Le ministère de l'Éducation du Québec devra encore davantage rectifier et subvenir au financement scolaire rural. La somme de ces «épicycles»¹⁴⁶ sous forme d'aide directe et indirecte de l'État¹⁴⁷, sert à renflouer la fiscalité municipale, sans que ces changements soient reflétés par les chiffres relatifs à l'autonomie financière des municipalités.

Conclusion

A. Les arguments de l'entreprise

Depuis les débuts de la fiscalité foncière, derrière la rivalité entre municipalités et commissions scolaires qui occupent une même assiette, et au-delà de la compétition entre municipalités pour attirer les entreprises, un bras de fer se joue quant à la répartition du fardeau fiscal entre les entreprises et les individus. Cette tension se traduit sous plusieurs formes et se manifeste à différents niveaux. En guise de conclusion, il faut à tout le moins mentionner les deux arguments majeurs de l'entreprise qui sous-tendent la réduction de sa représentation au sein de l'assiette foncière. Pendant que le premier argument est défendu ouvertement autant par les entreprises que par les autorités publiques, le deuxième n'est que très rarement ouvertement discuté.

Le premier argument s'exprime sous la forme de la compétitivité de l'entreprise, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Les impôts perçus par les diverses instances, dont la part locale, sont portés au compte des coûts et font donc l'objet de pressions importantes pour en minimiser l'importance. La contrepartie pour la région s'exprime en termes de création d'emplois. Le pari pour les représentants de l'administration publique équivaut à celui du chef d'entreprise qui, en diminuant le

¹⁴⁵ Voir *Sommaires de rôle uniformisés*, supra note 23. Le total de la valeur agricole non imposable (entièrement incluse en zone agricole) à des fins scolaires seulement est de 3 210 899 000\$. Au taux moyen de 35 sous, la perte fiscale des commissions scolaires est de 11 238 146\$.

¹⁴⁶ Par analogie à la construction d'épicycles multiples servant à défendre la théorie de Ptolémée du géocentrisme qui devait finalement être remplacée par la théorie de l'héliocentrisme de Copernic.

¹⁴⁷ On se rappelle de ces autres manifestations, tel que le remboursement d'impôt foncier aux plus démunis, la captation de la TGE par les seules instances municipales et la péréquation.

prix de vente de son produit, accroît tout de même son chiffre d'affaires par l'augmentation induite des ventes. De la même façon, les pouvoirs publics locaux et nationaux misent sur des conditions fiscales favorables pour accroître la présence de l'entreprise sur le territoire et maintenir ou même augmenter les retombées globales pour la municipalité ou l'ensemble de la population.

Dans quelle mesure la restructuration de l'assiette foncière au Québec a-t-elle atteint cet objectif ? Jusqu'où peut aller le mouvement vers le bas quant à la contribution fiscale des entreprises avant qu'il y ait point de rupture ? Je n'ai pas de réponse à ces questions, sauf à insister sur la pertinence de l'interrogation et l'urgence de mener une réflexion de fond à la lumière des phénomènes rapportés dans ce texte.

Le deuxième principe directeur qui pousse l'entreprise à militer en faveur de l'allègement de ses contributions fiscales s'insère aussi très bien dans la logique contemporaine des affaires. Les montants perçus par les autorités fiscales sont en principe globalement versés à un fonds commun géré par le secteur public à l'aide de décisions prises à l'intérieur d'un mécanisme conçu en fonction des exigences de la démocratie et de l'intérêt public. L'entreprise préfère garder le contrôle exclusif de ces fonds et les faire travailler à son propre intérêt et à soigner sa propre image, plutôt qu'au bénéfice d'un intérêt public anonymisé. Par exemple, le soutien financier qu'offrent les grandes sociétés à divers événements culturels constitue une opportunité inestimable en comparaison avec la perception fiscale anonyme. Que ce soit un orchestre symphonique, un Grand Prix de Formule 1, un festival de la montgolfière, du bleuets ou de l'ours, la tendance à la commutation des impôts forcés en un impôt volontaire¹⁴⁸ semble une hypothèse qui mériterait aussi de plus amples études. Les phénomènes rapportés dans ce texte ne seraient-ils pas la face cachée d'un mécanisme qui agit à l'échelle internationale ? La fiscalité municipale et scolaire agirait-elle comme socle local de la globalisation et de la mondialisation des marchés ? Ne devrait-on pas mieux les connaître et étudier les mécanismes en cours ?

B. La féodalité locale de ce début de siècle

Les recherches préliminaires entreprises et présentées ici permettent essentiellement de poser deux grandes hypothèses quant à l'évolution de la fiscalité locale au Québec au cours du XX^e siècle. La première hypothèse est celle d'une restructuration majeure de l'assiette foncière qui se manifeste à deux niveaux.

Le premier est visible à l'échelle du Québec, par une restructuration importante de la répartition de l'assiette foncière entre les deux grandes catégories de contribu-

¹⁴⁸ Faudrait-il faire une analogie avec le don gratuit pratiqué sous l'Ancien régime par la noblesse et le clergé, qui faisaient ainsi des contributions volontaires au Trésor public afin de repousser toute velléité d'imposition à laquelle n'était soumise que le Tiers-État ?

bles, les particuliers et les entreprises. Le XX^e siècle se termine en faveur de l'entreprise, dont la part fiscale aurait diminué de quinze points depuis le début des années 1970. Cette même tendance au recul de la part de l'entreprise se répète à des échelles plus petites, comme au sein de la CUM et d'un échantillon de villes industrielles québécoises.

Le deuxième trait marquant de la restructuration fiscale est celui du partage de l'assiette foncière entre les deux instances locales, les municipalités et les commissions scolaires. Pendant que les commissions scolaires ont longtemps puisé une part aussi importante que les municipalités sur la scène locale, leur présence a été graduellement marginalisée, avec des moments d'expulsion plus importants.

La restructuration par le double mouvement en faveur de l'entreprise et des instances municipales serait liée à la deuxième hypothèse, soit celle de l'apparition ou d'une recrudescence de paradis fiscaux aux visages multiples.

Le visage le plus frappant du paradis fiscal est peut-être celui qui confine les populations les plus pauvres dans des municipalités qui n'ont d'autre option que de les frapper d'une taxe plus lourde, ou peut-être, de réduire la qualité des services fournis. En examinant la ségrégation socio-économique de la grande région de Montréal, on observe une relation intime entre la ségrégation d'une part et, d'autre part, le fardeau fiscal qui pèse sur la personne du seul fait de son rattachement à une municipalité plutôt qu'une autre. Ceci n'est pas sans rappeler la méthode féodale, qui assigne un poids fiscal selon le rang de l'individu. Dans le Québec de ce début du XXI^e siècle, le rang se mesure simplement différemment, selon la capacité financière de la personne à acheter une résidence à l'intérieur d'une brochette qui va de 79 000\$ à 450 000\$.

Si le visage le plus frappant de la féodalité actuelle de la taxation municipale est celui de la ségrégation socio-économique des citoyens, son aspect le plus décisif pour l'avenir de la fiscalité est peut-être celui qui marque le monde des affaires. Nous en savons très peu de choses. Le retour en douce d'une fiscalité qui accorde exemptions et exonérations à certaines entreprises, souvent celles qui bénéficient des plus importantes largesses publiques sous d'autres formes et à d'autres niveaux, pendant que d'autres secteurs de l'entreprise doivent payer la pleine charge qui nécessairement s'alourdit, est un phénomène qui doit d'urgence être mieux connu. Le cumul des distorsions et des inéquités tolérées et encouragées par la structure fiscale locale est assez inquiétant pour que l'on cesse de traiter chaque situation à la pièce en lui appliquant un baume qui ne fait que masquer ses pires effets en plus d'être souvent une insulte à l'État de droit.

C. L'étalement urbain : voie de secours à la ségrégation urbaine ?

La fiscalité locale au Québec recèle une histoire riche d'enseignements dont les plus grands traits sont ici simplement effleurés. Une étude plus attentive de l'évolution de la dynamique au cours du XX^e siècle pourrait peut-être suggérer certaines explications peu explorées concernant un des problèmes contemporains dont tous reconnaissent l'acuité, celui de l'étalement urbain.

L'approche préférée semble jusqu'ici de semoncer les fuyitifs du cœur urbain qui alimentent l'étalement urbain. On laisse croire que les banlieusards abusent de la cité, où ils trouvent travail et loisirs culturels, tout en ne contribuant pas adéquatement au financement de ses infrastructures publiques, comme le font toutes les municipalités qui appartiennent à la communauté urbaine. Mais est-ce bien là la cause fondamentale du problème ? De façon assez classique, on met la victime au banc des accusés ; on moralise sur la solution individuelle prise par les contribuables, sans voir que la source du comportement se trouve dans la structure collective instaurée au cœur de la cité elle-même. L'individu qui sort des murs de la cité ne fait peut-être que tenter de boucler un budget en recherchant des conditions décentes de vie qui lui sont niées dans la ville. Se pourrait-il que l'étalement urbain ne soit que la réponse au choix intenable devant lequel la ghettoïsation urbaine place le citoyen moyen : un refuge sociologique et fiscal dont il ne peut payer le prix d'entrée, ou un milieu dégradé dont il ne peut payer le prix d'entretien ?

Entre le paradis fiscal inaccessible et l'enfer fiscal intolérable, la banlieue devient une issue de secours. Le problème et la solution de la banlieue et de l'étalement urbain se trouveraient-ils au cœur même de la cité ?

⁴ Je remercie sincèrement mes collègues William Smith, OREP, Université McGill, et Jerry Paquette, Faculté d'éducation, Université Western Ontario, avec qui j'ai eu le plaisir de collaborer à la préparation et à la rédaction d'un rapport soumis en janvier 1999 à la Commission nationale des finances et de la fiscalité locales du Québec, intitulé *Le financement scolaire au Québec : face à des enjeux fondamentaux*. Une première version de quelques énoncés présentés ici se retrouve au c. 3 de ce rapport de six chapitres. Je remercie aussi le Comité Wainwright et la Faculté de droit de l'Université McGill, qui m'ont accordé certaines subventions de recherche au cours des trois dernières années et qui ont permis à des étudiants de la Faculté de poursuivre des recherches en bibliothèque (Bibliothèque nationale, Archives nationales, etc.) et de dépouiller les archives de municipalités (sur le territoire de la CUM : Mike Kandev, Edmund Coates et Proja Filipovich ; en Abitibi : Geeta Narang ; et au Saguenay-Lac-Saint-Jean : Xuan Nguyen). Je remercie ici chaleureusement les étudiants qui ont démontré une grande autonomie, et les fonctionnaires des municipalités qui ont toujours fait preuve d'une excellente collaboration. Ce n'est qu'exceptionnellement que nous avons dû rappeler aux instances municipales qu'elles étaient un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q. c. A-2.1. J'offre toute ma reconnaissance aux collègues qui m'ont généreusement offert leurs commentaires sur des versions précédentes de ce texte : M^r Daniel Boyer, bibliothécaire Wainwright de la bibliothèque de droit de l'Université McGill, Lee Soderstrom, professeur au département d'économie de l'Université McGill, Jean-François Niort, maître de conférences de la faculté des sciences juridiques de l'Université des Antilles-Guyane et Maurice Tancelin, professeur honoraire de la Faculté de droit de l'Université Laval.