

Ciment Québec Inc.

Appellant

Ciment Québec Inc.

Appelante

v.

Corporation municipale de Saint-Basile,  
Village Sud RespondentCorporation municipale de Saint-Basile,  
Village Sud Intimée

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3854-2013
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
PAR L'ARQ.CIE / C.F.Q.
17 DEC 2013
Pièces n°: NON COTÉES

INDEXED AS: SAINT-BASILE, VILLAGE SUD  
(CORPORATION MUNICIPALE DE) v. CIMENT QUÉBEC  
INC.RÉPERTORIÉ: SAINT-BASILE, VILLAGE SUD  
(CORPORATION MUNICIPALE DE) c. CIMENT QUÉBEC  
INC.

File No.: 22749.

N° du greffe: 22749.

1993: February 23; 1993: July 15.

1993: 23 février; 1993: 15 juillet.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier,  
McLachlin and Iacobucci JJ.Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé,  
Gonthier, McLachlin et Iacobucci.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Municipal law — Real estate assessment — Immoveables not entered on assessment roll — Interpretation of s. 65(1) of the Act respecting Municipal Taxation, R.S.Q., c. F-2.1.*

*Droit municipal — Évaluation foncière — Immeubles non portés au rôle d'évaluation — Interprétation de l'art. 65(1) de la Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., ch. F-2.1.*

The appellant is the owner of a large industrial complex where it manufactures cement. It filed a complaint with the Bureau de révision de l'évaluation foncière ("BREF") challenging the value of the unit of assessment of its new plant and the entry of several buildings that were part of that plant on the assessment roll for 1981, 1982 and 1984. The appellant contends that most of these buildings should be excluded from the roll because they are used mainly for purposes of industrial production. The BREF allowed the appellant's complaints in part and, under s. 65(1) of the *Act respecting Municipal Taxation*, struck from the roll certain buildings that were part of the plant. The BREF was of the view that the exemption provided for in s. 65(1) applied not only to moveable property placed for a permanency, but also to immoveables by nature that are machines, apparatus and their accessories used mainly for purposes of industrial production and not designed to provide a service to land or a building. The Provincial Court reversed that decision and concluded that the exemption applied only to moveable property placed for a permanency, excluding buildings within the meaning of the *Civil Code*. The court noted that if the legislature had intended to give the word "building" in s. 65(1) a different meaning from that in the Code, it would have done so expressly. The Court of Appeal upheld the Provincial Court's decision.

L'appelante est propriétaire d'un vaste complexe industriel où elle fabrique du ciment. Elle conteste devant le Bureau de révision de l'évaluation foncière («BREF») la valeur de l'unité d'évaluation de sa nouvelle usine et l'inscription de plusieurs immeubles faisant partie de cette usine au rôle d'évaluation pour les années 1981, 1982 et 1984. L'appelante soutient que la plupart de ces immeubles doivent être exclus du rôle parce qu'ils servent principalement à des fins de production industrielle. Le BREF accueille partiellement les plaintes de l'appelante et, en vertu du par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, écarte du rôle certains immeubles faisant partie de l'usine. Le BREF est d'avis que l'exemption prévue au par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 s'applique non seulement aux biens mobiliers placés à perpétuelle demeure, mais aussi aux immeubles par nature qui sont des machines, des appareils et leurs accessoires utilisés principalement à des fins de production industrielle et qui n'ont pas pour objet d'assurer un service à un terrain ou à un bâtiment. La Cour provinciale infirme cette décision et conclut que l'exemption ne s'applique qu'aux seuls biens mobiliers placés à perpétuelle demeure, à l'exclusion des bâtiments au sens du *Code civil*. La cour souligne que si le législateur avait voulu donner au mot «bâtiment» du par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 un sens différent de celui du Code, il l'aurait fait expressément. La Cour d'appel confirme le jugement de la Cour provinciale.

*Held:* The appeal should be allowed.

The exemption provided for in s. 65(1) does not exclude from its scope all buildings within the meaning of the *Civil Code*. The wording of this subsection, interpreted and analyzed in its own particular context, requires first and foremost that the court examine each immovable or part of an immovable making up a given plant in the concrete setting of the industrial production, regardless of the nature of their status as immovables. It is the requirement of industrial production which is the cornerstone of s. 65(1), and not the traditional *Civil Code* categories of immovables. Given the definition of the word "immovable" in s. 1 A.M.T., it is clear that the introductory paragraph of s. 65 ("The following immovables are not to be entered on the roll") does not distinguish between immovables by nature and moveable objects placed for a permanency. Further, the concepts of destination and use which have been attached to the terms "land" and "building" are foreign to the criteria for immovables by nature in the civil law. The meaning of the terms "land" and "building" should therefore be analyzed on the basis of the legislative framework adopted by the legislature, which clarifies and qualifies the concepts in the Code and is dissociated from the traditional civil law categories. Finally, the terms "machines", "apparatus" and "accessories", which are not part of the special vocabulary of the Code, may encompass in the context of s. 65(1) a whole range of immovables which can be used mainly for purposes of industrial production.

Here, the approach taken by the BREF is in keeping with the letter and spirit of s. 65(1). First, it applied the terms "machines", "apparatus" and "accessories" in the complex setting of the components of an industrial production process, regardless of the dispute as to the nature of their status as immovables within the meaning of the *Civil Code*, which is consistent with the wording of the introductory paragraph. Secondly, it took into account the fact that an immovable or part thereof can be inseparable from a machine or apparatus and at the same time provide a service to land or a building. The words "used mainly for purposes of industrial production" and "taking into account the . . . use of the land or building" require such a construction. The BREF's approach derives from the following observation: s. 65(1) does not suggest that all buildings can never be excluded from the roll on the ground that some buildings may be served by machines, apparatus or their accessories.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

L'exemption prévue au par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 n'exclut pas de son champ d'application tous les bâtiments au sens du *Code civil*. Le texte de ce paragraphe, interprété et analysé dans le contexte d'énonciation qui lui est propre, commande avant tout d'examiner chaque immeuble ou partie d'immeuble composant une usine donnée dans le cadre concret de la production industrielle, et ce, sans égard à la nature de leur immobilisation. C'est le critère de la production industrielle qui constitue la pierre angulaire du par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 et non les catégories traditionnelles d'immobilisation du *Code civil*. Vu la définition du mot «immeuble» à l'art. 1 L.F.M., il est clair que l'alinéa introductif de l'art. 65 («Ne sont pas portés au rôle les immeubles suivants») ne fait pas de distinction entre les immeubles par nature et les objets mobiliers placés à perpétuelle demeure. De plus, les concepts de destination et d'utilisation qui ont été greffés aux termes «terrain» et «bâtiment» sont étrangers aux critères de l'immobilisation par nature en droit civil. Le sens des termes «terrain» et «bâtiment» doit donc être analysé en fonction du cadre législatif adopté par le législateur, lequel nuance et tempère les concepts du Code et se démarque des catégories traditionnelles du droit civil. Enfin, les termes «machine», «appareil» et «accessoires», qui ne font pas partie du vocabulaire propre au Code, peuvent englober dans le contexte du par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 toute une panoplie d'immeubles qui sont susceptibles d'être utilisés principalement à des fins de production industrielle.

En l'espèce, la démarche suivie par le BREF est conforme à la lettre et à l'esprit du par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65. Premièrement, il a appliqué les termes «machine», «appareil» et «accessoires» dans le cadre complexe des éléments d'une production industrielle, et ce, sans égard au débat portant sur la nature de leur immobilisation au sens du *Code civil*, ce qui traduit la lettre de l'alinéa introductif. Deuxièmement, il a tenu compte du fait qu'un immeuble ou une partie d'immeuble peut être indissociable d'une machine ou d'un appareil et assurer, par la même occasion, un service à un terrain ou à un bâtiment. Les termes «utilisés principalement à des fins de production industrielle» et «compte tenu de l'utilisation qui est faite de celui-ci» commandent une telle lecture. La démarche du BREF découle du constat suivant: le par. 1<sup>o</sup> de l'art. 65 ne permet pas de conclure que tous les bâtiments ne peuvent jamais être exclus du rôle sous prétexte que certains bâtiments peuvent être desservis par des machines, des appareils ou leurs accessoires.

The Court does not express any opinion on the correctness of the findings of fact of the BREF.

La Cour ne se prononce pas sur l'exactitude des conclusions factuelles du BREF.

### Cases Cited

**Distinguished:** *Donohue Bros. v. Parish of St-Étienne de la Malbaie*, [1924] S.C.R. 511; *Aluminium du Canada Ltée v. Village de Melocheville*, [1973] S.C.R. 792; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada v. Town of Bromptonville*, [1970] S.C.R. 453; **referred to:** *Ville de Saint-Romuald d'Etchemin v. Ultramar Canada Inc.*, [1985] C.P. 212, aff'g [1980-1984] B.R.E.F. 883; *Bélair v. Ville de Ste-Rose* (1922), 63 S.C.R. 526; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of Outremont* (1932), 53 Que. K.B. 133; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated v. City of Westmount*, [1926] S.C.R. 515; *Bell Telephone Co. of Canada v. Ville St-Laurent* (1935), 60 Que. K.B. 101; *St-Romuald d'Etchemin (Cité de) v. Golden Eagle Canada Ltd.*, [1980] C.A. 74; *Banque d'Hochelaga v. Waterous Engine Works Co.* (1897), 27 S.C.R. 406; *Sherbrooke (Cité de) v. Commissaires d'écoles de Sherbrooke*, [1957] S.C.R. 476; *Cablevision (Montreal) Inc. v. Deputy Minister of Revenue of Québec*, [1978] 2 S.C.R. 64; *Lower St. Lawrence Power Co. v. Immeuble Landry Ltée*, [1926] S.C.R. 655; *Cie de papier Québec et Ontario Ltée v. Baie-Comeau (Ville de)*, J.E. 89-200.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting Municipal Taxation*, R.S.Q., c. F-2.1, ss. 1 "immoveable", 2, 31, 65(1) [am. 1980, c. 11, s. 130].  
*Act respecting Municipal Taxation and providing Amendments to Certain Legislation*, S.Q. 1979, c. 72.  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1964, c. 193, s. 488.  
*Civil Code of Lower Canada*, art. 376.  
*Real Estate Assessment Act*, S.Q. 1971, c. 50, ss. 1(a) [repl. 1978, c. 59, s. 1], (b), (u), 8 [repl. 1979, c. 22, s. 65], 12 [am. 1972, c. 46, s. 4; am. 1973, c. 31, s. 8; am. 1978, c. 59, s. 4].

### Authors Cited

Bélanger, Louise. "L'évaluation des immeubles industriels au Québec: les hauts et les bas de l'article 65 par. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale". Dans *Développements récents en droit municipal*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville: Yvon Blais, 1989, 151.  
 Pâquet, Jean-M. "Les aspects juridiques". Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980.

### Jurisprudence

**Distinction d'avec les arrêts:** *Donohue Bros. c. Parish of St-Étienne de la Malbaie*, [1924] R.C.S. 511; *Aluminium du Canada Ltée c. Village de Melocheville*, [1973] R.C.S. 792; *Richmond Pulp & Paper Co. of Canada c. Ville de Bromptonville*, [1970] R.C.S. 453; **arrêts mentionnés:** *Ville de Saint-Romuald d'Etchemin c. Ultramar Canada Inc.*, [1985] C.P. 212, conf. [1980-1984] B.R.E.F. 883; *Bélair c. Ville de Ste-Rose* (1922), 63 R.C.S. 526; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated c. City of Outremont* (1932), 53 B.R. 133; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated c. City of Westmount*, [1926] R.C.S. 515; *Bell Telephone Co. of Canada c. Ville St-Laurent* (1935), 60 B.R. 101; *St-Romuald d'Etchemin (Cité de) c. Golden Eagle Canada Ltd.*, [1980] C.A. 74; *Banque d'Hochelaga c. Waterous Engine Works Co.* (1897), 27 R.C.S. 406; *Sherbrooke (Cité de) c. Commissaires d'écoles de Sherbrooke*, [1957] R.C.S. 476; *Cablevision (Montréal) Inc. c. Sous-ministre du Revenu du Québec*, [1978] 2 R.C.S. 64; *Lower St. Lawrence Power Co. c. Immeuble Landry Ltée*, [1926] R.C.S. 655; *Cie de papier Québec et Ontario Ltée c. Baie-Comeau (Ville de)*, J.E. 89-200.

### Lois et règlements cités

*Code civil du Bas-Canada*, art. 376.  
*Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, ch. 193, art. 488.  
*Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 1 «immeuble», 2, 31, 65(1).  
*Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, ch. 72.  
*Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, ch. 50, art. 1a) [repl. 1978, ch. 59, art. 1], b), u), 8 [repl. 1979, ch. 22, art. 65], 12 [mod. 1972, ch. 46, art. 4; mod. 1973, ch. 31, art. 8; mod. 1978, ch. 59, art. 4].

### Doctrine citée

Bélanger, Louise. «L'évaluation des immeubles industriels au Québec: les hauts et les bas de l'article 65 par. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale». Dans *Développements récents en droit municipal*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville: Yvon Blais, 1989, 151.  
 Pâquet, Jean-M. «Les aspects juridiques». Dans *La réforme de la fiscalité municipale*. Formation permanente du Barreau du Québec, cours 51, 1980.

Poirier, Michel, et Jean-Marie Lavoie. «La réforme de la fiscalité municipale: taxation et paiements de transfert» (1981), 12 *R.D.U.S.* 141.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1991] R.J.Q. 2757, 41 Q.A.C. 128, affirming a judgment of the Provincial Court, J.E. 88-149, reversing a decision of the Quebec Bureau de révision de l'évaluation foncière, [1985] B.R.E.F. 471. Appeal allowed.

*Benoît Mailloux and Martin R. Gagné*, for the appellant.

*Paul Bégin and Suzanne Ouellet*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This appeal concerns the interpretation of s. 65(1) of the *Act respecting Municipal Taxation*, R.S.Q., c. F-2.1 (“A.M.T.”), formerly S.Q. 1979, c. 72. More precisely, the issue is whether the tax exemption provided by that section applies only to moveable property as defined in s. 1 A.M.T., excluding buildings within the meaning of the *Civil Code*.

The respondent municipal corporation argues that the appellant's immovable property is taxable while the appellant contends that most of the facilities in its new plant should be excluded from the real estate assessment roll because they are used mainly for purposes of industrial production. The appellant's cement manufacturing process thus assumes great importance in this case.

### I—Facts

The appellant Ciment Québec Inc. is the owner of land within the territorial limits of the respondent municipal corporation on which there is a large industrial complex, consisting of a stone quarry and two plants. The appellant's operations involve extracting raw material from the quarry, crushing the stone extracted and mixing two types of extracted stone, one with a high and the other

Poirier, Michel, et Jean-Marie Lavoie. «La réforme de la fiscalité municipale: taxation et paiements de transfert» (1981), 12 *R.D.U.S.* 141.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1991] R.J.Q. 2757, 41 Q.A.C. 128, qui a confirmé un jugement de la Cour provinciale, J.E. 88-149, qui avait infirmé une décision du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, [1985] B.R.E.F. 471. Pourvoi accueilli.

*Benoît Mailloux et Martin R. Gagné*, pour l'appelante.

*Paul Bégin et Suzanne Ouellet*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Le présent pourvoi porte sur l'interprétation du par. 65(1) de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1 («L.F.M.»), auparavant L.Q. 1979, ch. 72. Plus précisément, il s'agit de déterminer si l'exemption de taxes, prévue par cette disposition, ne s'applique qu'aux seuls biens mobiliers tels que définis à l'art. 1 L.F.M., à l'exclusion des bâtiments au sens du *Code civil*.

La corporation municipale intimée prétend que les immeubles de l'appelante sont taxables tandis que l'appelante plaide que la plupart des installations composant sa nouvelle usine doivent être exclues du rôle d'évaluation foncière parce que servant principalement à des fins de production industrielle. Le processus de fabrication de ciment de l'appelante revêt donc une grande importance dans le présent litige.

### I—Les faits

L'appelante Ciment Québec Inc. est propriétaire, dans les limites territoriales de la corporation municipale intimée, d'un terrain sur lequel est situé un vaste complexe industriel, composé d'une carrière de pierre et de deux usines. Les opérations de l'appelante consistent à extraire de la matière première de la carrière, à effectuer le concassage de la pierre extraite ainsi que le mélange de deux

with a low calcareous content. Its operations also include adding additional material needed in the production of cement and a burning process, which is the final stage of manufacture. When this process is finished, the cement produced is taken to warehouses. The first plant is now out of use and is of no concern in the instant appeal. Construction of the second plant began in 1978 and was completed in late 1982. It is this latter plant which is at the core of the dispute.

In this regard the evidence, which is not disputed at this stage of the proceedings, is as follows. Unlike the old plant, the facilities in this new one are no longer contained in one building covered by a single roof; instead different production stages have been set up. Accordingly, a primary crusher, weighing 400 tons, surrounded by foundations and concrete walls, breaks the material down to a five-and-a-half inch diameter. This crushed stone, consisting of high stone and low stone, is taken to secondary crushers by conveyors about 450 feet long. These conveyors are supported by steel bases and structures. The secondary crushers again break the stone down, to a two-and-a-half inch diameter. The structure of the crushers supports the arrival of the conveyor as well as the transformers, the control centres of the engines and the system for lubricating the crushers.

This crushed stone is then taken to the prehomogenizer, which is where the mixing of the high and low stone begins. The prehomogenizer consists of two tanks and a gauging system below the tanks. The sheathing of the prehomogenizer keeps the humidity level below 6 percent, in accordance with the requirements of the cement production procedure. Another stage in the industrial production chain is carried out by the stone distributor, which, by means of an aerial conveyor, distributes the stone to four different locations. This conveyor is supported by a structure. Like the prehomogenizer, the sheathing of the stone distrib-

types de pierres extraites, l'une à haute et l'autre à basse teneur calcaire. Ses opérations comprennent également l'ajout d'éléments supplémentaires requis pour la production du ciment ainsi qu'un processus de cuisson, qui constitue l'étape finale de fabrication. Lorsque ce processus est terminé, la production de ciment est acheminée vers des entrepôts. La première usine est maintenant hors d'usage et ne fait pas l'objet du présent appel. La construction de la deuxième usine débuta en 1978 pour se terminer à la fin de l'année 1982. C'est cette dernière usine qui est au cœur du débat.

À cet égard, la preuve, non contestée à ce stade-ci des procédures, est à l'effet suivant. Contrairement à l'ancienne, les installations de cette nouvelle usine ne sont plus contenues dans une seule bâtisse recouverte par un seul toit, différentes étapes de production ayant plutôt été aménagées. Ainsi, un concasseur primaire, d'une pesanté de 400 tonnes, entouré de fondations et de murs de béton, broie le matériel pour le réduire à un diamètre de cinq pouces et demi. Par la suite, cette pierre concassée, composée de pierre haute et de pierre basse, est acheminée vers des concasseurs secondaires par des convoyeurs d'une longueur d'environ 450 pieds. Ces convoyeurs sont supportés par des bases et structures d'acier. Les concasseurs secondaires broient à nouveau la pierre pour en arriver à un diamètre de deux pouces et demi. La structure des concasseurs supporte l'arrivée du convoyeur ainsi que les transformateurs, les centres de contrôle des moteurs et le système de lubrification des concasseurs.

Cette pierre concassée est acheminée, par la suite, vers le préhomogénéisateur, endroit où débute le mélange des pierres haute et basse. Le préhomogénéisateur est constitué de deux réservoirs ainsi que d'un système de dosage en dessous de ces réservoirs. Le revêtement du préhomogénéisateur maintient le taux d'humidité dans la matière en deçà de 6 pour 100, conformément aux exigences du procédé de production du ciment. Une autre étape de la chaîne de production industrielle est effectuée par le distributeur de pierre, lequel, grâce à un convoyeur aérien, distribue la pierre à quatre endroits différents. Ce convoyeur est sup-

utor keeps the humidity of the stone from increasing beyond 6 percent. The sheathing also allows for recovery of dust in the air.

Before the raw material can be burned, it first has to be reduced to a fine dust. This operation is performed by the "Loesche" mill. Cyclone separators located above the mill are then used to separate the lime from the dust. Dust collected in this way is moved to a pump which then takes it to the homogenizer. Close by there are electrostatic precipitators, which filter the hot gases and recover a large quantity of dust which is reintroduced into the process. The homogenizer makes a final mixing and standardizes the concentration of the raw mix. This raw mix is then burned using the pre-heating tower. The first stage of burning involves the raw mix in suspension dropping through four cyclones; 60 percent of the burning is done in the pre-heating tower, the remainder by the rotary kiln, which raises the temperature from 1,000 degrees Celsius in the pre-heating tower to 1,500 degrees Celsius.

After these two burning stages, the raw mix is transformed into clinker, which takes the form of small pellets from zero to four inches in diameter, which have to be cooled before other processing stages can take place. After emerging from the cooler, the clinker is crushed to a maximum one inch size by the clinker crusher and then carried on conveyors to the clinker stockpile. This stockpile is the last stage of the industrial process before storage. It constitutes a cushion before the clinker, to which gypsum is added, goes into the ball mills and then into storage silos. The sheathing of this stockpile is also used to recover the dust.

For the periods from January 1 to December 31, 1981, January 1 to December 31, 1982 and the

porté par une structure. Tout comme le préhomogénéisateur, le revêtement du distributeur de pierre empêche l'augmentation du taux d'humidité de la pierre au delà de 6 pour 100. Le revêtement permet également la récupération des poussières en suspension.

Avant de débiter la cuisson des matières premières, il est nécessaire de les réduire en fine poussière. Cette opération est effectuée par le moulin «Loesche». Des cyclones aménagés au-dessus du moulin servent ensuite à séparer la chaux de la poussière. Les poussières ainsi récupérées sont expédiées vers une pompe, qui les transporte ensuite vers l'homogénéisateur. Il existe, à proximité, des précipitateurs électrostatiques, lesquels filtrent les gaz chauds et récupèrent une grande quantité de poussière qui est réintroduite dans le procédé. L'homogénéisateur effectue un dernier mélange et uniformise la concentration du cru. Il est ensuite procédé à la cuisson de ce cru à l'aide de la tour de préchauffage. Une première étape de la cuisson consiste à faire retomber le cru en suspension à travers quatre cyclones; 60 pour 100 de la cuisson est effectué dans la tour de préchauffage, l'autre partie l'étant par le four rotatif, lequel fait monter la température qui était de 1000 degrés Celsius dans la tour de préchauffage à 1500 degrés Celsius.

Par suite de ces deux étapes de cuisson, le cru est transformé en «clinker» qui prend la forme de petites boulettes de zéro à quatre pouces de diamètre, lesquelles doivent être refroidies avant d'autres étapes de transformation. Avant de sortir du refroidisseur, le «clinker» est concassé à une dimension maximale de un pouce par le concasseur à «clinker» et est ensuite transporté par des convoyeurs vers la réserve à «clinker». Cette réserve constitue la dernière étape du procédé industriel avant d'arriver à l'entreposage. Elle constitue un coussin avant que le «clinker», auquel il est ajouté du gypse, entre dans les broyeurs à bille et, par la suite, dans les silos d'entreposage. Le revêtement de cette réserve sert également à récupérer les poussières.

Pour les périodes du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 31 décembre 1981, du 1<sup>er</sup> janvier 1982 au 31 décem-

1984 fiscal year, the respondent had on its real estate assessment roll, in whole or in part, several buildings which were part of the cement production line. On April 27, 1982, the appellant, through a complaint filed with the Quebec Bureau de ré-  
a vision de l'évaluation foncière ("BREF"), challenged the value of the unit of assessment and the entry of certain buildings on the roll for 1981 and 1982. On April 4, 1984, the appellant filed another complaint with the BREF in which it challenged the  
b value of the unit of assessment and the entry of certain buildings on the 1984 roll.

By a decision dated August 29, 1985, the BREF allowed the appellant's complaints in part and, under s. 65(1) A.M.T., struck from the respon-  
dant's assessment roll certain buildings which  
d were part of its new plant. The BREF accordingly reduced the value of the unit of assessment of the appellant's plant for 1981, 1982 and 1984.

On September 25, 1985, the respondent  
e appealed this decision to the Quebec Provincial Court and the appellant filed a cross-appeal. By a judgment dated November 30, 1987, the Provincial Court allowed the respondent's appeal and dis-  
f missed the appellant's cross-appeal. It restored the values of the unit of assessment of the appellant's plant for the 1981 and 1982 rolls to the level fixed by the roll amendment notices issued by the respondent and set the value of the plant's unit of  
g assessment for 1984 at \$10,231,902.

On December 17, 1987, the appellant appealed  
h this judgment to the Quebec Court of Appeal. By a unanimous judgment dated September 10, 1991, the Court of Appeal dismissed the appellant's appeal and upheld the Provincial Court's decision.

## II—Legislation

Sections 1 and 31 A.M.T. read as follows at the relevant time:

bre 1982 et pour l'exercice financier de l'année 1984, l'intimée porte à son rôle d'évaluation foncière, en totalité ou en partie, plusieurs immeubles faisant partie de la chaîne de production de ciment.  
a Le 27 avril 1982, l'appelante conteste, par plainte déposée auprès du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec («BREF»), la valeur de l'unité d'évaluation ainsi que l'inscription au rôle des années 1981 et 1982 de certains immeubles. Le  
b 4 avril 1984, l'appelante dépose une autre plainte auprès du BREF dans laquelle elle conteste la valeur de l'unité d'évaluation et l'inscription de certains immeubles au rôle de l'année 1984.

Par jugement en date du 29 août 1985, le BREF accueille en partie les plaintes de l'appelante et, en vertu du par. 65(1) L.F.M., écarte du rôle d'évaluation de l'intimée certains immeubles faisant partie  
d de sa nouvelle usine. Le BREF réduit, en conséquence, la valeur de l'unité d'évaluation de l'usine de l'appelante pour les années 1981, 1982 et 1984.

Le 25 septembre 1985, l'intimée interjette appel  
e de cette décision devant la Cour provinciale du Québec et l'appelante loge un appel incident. Par jugement en date du 30 novembre 1987, la Cour provinciale accueille l'appel de l'intimée et rejette  
f l'appel incident de l'appelante. Elle rétablit les valeurs de l'unité d'évaluation de l'usine de l'appelante pour les rôles des années 1981 et 1982 au niveau fixé par les avis de modification du rôle émis par l'intimée et fixe à 10 231 902 \$ la valeur  
g de l'unité d'évaluation de l'usine pour l'année 1984.

Le 17 décembre 1987, l'appelante interjette  
h appel de ce jugement devant la Cour d'appel du Québec. Par jugement unanime en date du 10 septembre 1991, la Cour d'appel rejette l'appel de l'appelante et confirme la décision de la Cour provinciale.  
i

## II—Les dispositions législatives

À l'époque pertinente, les art. 1 et 31 L.F.M. se lisaient ainsi:

j



1. In this act, unless the context indicates otherwise,

“immoveable” means an immoveable by nature within the meaning of the Civil Code or a moveable object placed by anyone for a permanency in or on an immoveable by nature;

31. Subject to the provisions of this act, the immoveables situated in the territory of a municipal corporation must be entered on the roll of the municipal corporation.

Additionally, s. 65(1) provided:

65. The following immoveables are not to be entered on the roll:

(1) machines, apparatus and their accessories used mainly for purposes of industrial production or farming operations, or intended for that use and not designed to provide a service to land or a building, taking into account the actual or intended use of the land or building;

### III—Judgments

*Bureau de révision de l'évaluation foncière*, [1985] B.R.E.F. 471

After referring to several earlier decisions, the BREF examined the definition of the word “immoveable” in s. 1 A.M.T. and noted that the only reference to the *Civil Code* concerned immoveables by nature. It was of the view that the word “immoveable” within the meaning of the Act includes, at the very least, land and buildings within the meaning of the *Civil Code*, but that s. 1 A.M.T. [TRANSLATION] “is an ‘original’ definition for the purposes of a particular statute and must be seen, interpreted and applied as such” (p. 485). The BREF further noted that the only time the notion of “building” comes into play is with respect to the exception contained in s. 65(1) A.M.T., where the question is whether the purpose of “machines, apparatus and their accessories” is to provide a service to a “building”. It referred to *Ville de Saint-Romuald d'Etchemin v. Ultramar Canada Inc.*, [1985] C.P. 212, affirming [1980-1984] B.R.E.F. 883, where the word “building” as used in s. 65(1) A.M.T. was given its ordinary meaning. Summarizing the mechanism for giving

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

«immeuble»: un immeuble par nature au sens du Code civil ou un objet mobilier placé à perpétuelle demeure par n'importe qui sur ou dans un immeuble par nature;

31. Sous réserve des dispositions de la présente loi, les immeubles situés dans le territoire d'une corporation municipale sont portés à son rôle.

Par ailleurs, le par. 65(1) disposait:

65. Ne sont pas portés au rôle les immeubles suivants:

1<sup>o</sup> une machine, un appareil et leurs accessoires utilisés principalement à des fins de production industrielle ou d'exploitation d'une ferme, ou destinés à être ainsi utilisés, et qui n'ont pas pour objet d'assurer un service à un terrain ou à un bâtiment, compte tenu de l'utilisation qui est faite de celui-ci ou à laquelle il est destiné;

### III—Les jugements

*Le Bureau de révision de l'évaluation foncière*, [1985] B.R.E.F. 471

Après s'être référé à plusieurs décisions antérieures, le BREF examine la définition du mot «immeuble» prévue à l'art. 1 L.F.M. et note que la seule référence au *Code civil* se fait en regard des immeubles par nature. Il estime que le terme «immeuble» au sens de la Loi comprend, à tout le moins, les fonds de terre et les bâtiments au sens du *Code civil* mais que l'art. 1 L.F.M. «constitue une définition «originale» pour les fins d'une loi particulière et elle doit donc être perçue, interprétée et appliquée comme telle» (p. 485). Par ailleurs, le BREF note que le seul moment où la notion de «bâtiment» intervient dans le cadre du litige se situe au niveau de l'exception prévue au par. 65(1) L.F.M., où il faut se demander si, s'agissant d'une «machine, un appareil et leurs accessoires», ils ont pour objet d'assurer un service à un «bâtiment». Il réfère à l'affaire *Ville de Saint-Romuald d'Etchemin c. Ultramar Canada Inc.*, [1985] C.P. 212, confirmant [1980-1984] B.R.E.F. 883, où le mot «bâtiment» tel qu'utilisé dans le par. 65(1) L.F.M. a été interprété selon son sens



portion) and to serve the conveyor which receives the scraped stone from two piles to ensure continuity.

The structure, like the prehomogenizer, is part of the foundations since it supports conveyor No. 8 which moves about inside to make up the four correction piles by its pouring car, and it holds up the exterior sheathing which ensures that the 6% humidity level, set by the manufacturer of the Loesche mill, is not exceeded.

All parts of the stone distributor therefore play an active role in the industrial production. Even the external facing is not intended only to cover a machine or apparatus and protect it from the elements. The evidence disclosed that it is a mechanism for controlling the humidity level.

The same is true for the foundations which play an active part in the stone mixing. It should not be forgotten that we are concerned here with industrial production of cement by the *dry process*, using *mixed crude stone* to which *additives* are added.

The crushed and ground stone mixtures therefore require use of containers whether mobile or not and mobile parts whether installed or not, the two components being essential to each other and together making up a machine, apparatus or their accessories, as the case may be, just as the hammer and anvil form a single whole for the blacksmith. On the evidence, therefore, this stone distributor is covered by s. 65 A.M.T. and should therefore not be entered in the roll since at the relevant dates it was a machine or apparatus used for purposes of industrial production (transcript, 20-11-84, pp. 42 *et seq.*). [Emphasis added; italics in original.]

Although the appeal at bar is limited to questions of law, and not the problem of their application to the components of the plant concerned, the approaches taken by the Provincial Court, on the one hand, and the BREF, on the other, reflect two irreconcilable interpretations of the provision at issue here. Without expressing any opinion on the correctness of the findings of fact of the BREF, I am of the view that the approach taken by the latter is still most in keeping with the letter and spirit of s. 65(1). First, it applies the terms "machines", "apparatus" and "accessories" in the complex setting of the components of an industrial production process, regardless of the dispute as to the nature of their status as immoveables within the meaning

convoyeur qui reçoit la pierre grattée à partir de deux tas pour assurer la continuité.

Quant à la structure, tout comme pour le préhomogénéisateur, elle ne fait qu'un avec les fondations puisqu'elle supporte le convoyeur n° 8 qui circule à l'intérieur pour constituer par son chariot verseur les quatre tas de correction, et qu'elle supporte le revêtement extérieur qui permet de ne pas dépasser le pourcentage de 6 % d'humidité suivant la norme établie par le manufacturier du moulin Loesche.

Toutes les parties du distributeur de pierres jouent donc un rôle actif dans la production industrielle. Même le parement extérieur n'a pas pour but que de recouvrir une machine ou un appareil ainsi que de les protéger des intempéries. La preuve révèle qu'il est un mécanisme de contrôle du pourcentage d'humidité.

De même, pour les fondations qui jouent un rôle actif dans les mélanges de pierres. Il ne faut pas oublier que nous sommes en présence d'une production industrielle de ciment par voie sèche, à partir de pierres brutes mélangées auxquelles on ajoute des additifs.

Les mélanges de pierres concassées et broyées nécessitent donc l'utilisation de contenants mobiles ou non, et de parties mobiles sur place ou non, les deux éléments étant aussi essentiels l'un à l'autre et constituant ensemble une machine, un appareil ou leurs accessoires, le cas échéant, tout comme le marteau et l'enclume constituent un tout pour le forgeron. Ce distributeur de pierres est donc, selon la preuve, visé à l'article 65 L.F.M. et doit donc ne pas être porté au rôle puisqu'il constituait une machine ou un appareil utilisé à des fins de production industrielle, aux dates pertinentes (n.s., 20-11-84, pp. 42 *et seq.*). [Je souligne.]

Quoique le présent pourvoi se limite aux questions de droit, et non au problème de leur application aux composantes de l'usine en cause, les démarches adoptées par la Cour provinciale d'une part, et par le BREF de l'autre, reflètent deux lectures irréconciliables de la disposition ici en jeu. Sans me prononcer, pour autant, sur l'exactitude des conclusions factuelles du BREF, la démarche de celui-ci demeure, à mes yeux, la plus fidèle à la lettre et à l'esprit du par. 65(1). En premier lieu, elle applique les termes «machine», «appareil» et «accessoires» dans le cadre complexe des éléments d'une production industrielle et ce, sans égard au débat portant sur la nature de leur immobilisation au sens du *Code civil*, ce qui traduit la lettre de

of the *Civil Code*, which is consistent with the wording of the introductory paragraph ("The following immoveables are not to be entered on the roll"). That dispute may in itself give rise to considerable difficulty. As the dividing line between being an immoveable by destination and an immoveable by nature depends primarily on the facts, it will often be a very fine one.

Secondly, the approach taken by the BREF takes into account the key fact that an immoveable or part thereof can be inseparable from a machine or apparatus and at the same time provide a service to land or a building. The words "used mainly for purposes of industrial production" and "taking into account the . . . use of the land or building" in my opinion require such a construction. (Emphasis added.) Accordingly, in the case of the stone distributor, the evidence was that the structure supporting the external sheathing was not intended only to cover the machines and apparatus to protect them from the elements, as it was also a means of controlling the humidity level, a special requirement of the cement manufacturing process. The dispute then came down to a question of proportion, subject to rebuttal evidence, according to the facts of the case. Section 2 A.M.T. in fact provides:

2. Unless otherwise indicated by the context, any provision of this act which contemplates an immoveable property, moveable property or unit of assessment is deemed to contemplate part of such an immoveable property, moveable property or unit of assessment, if only that part falls within the scope of the provision.

In *Cie de papier Québec et Ontario Ltée, supra*, the Superior Court was faced with this very question of separating the respective functions of an electrical installation system (at pp. 57-58):

[TRANSLATION] The huge electrical installations of the plaintiff's plant, which are designed to receive electric current generated by the McCormick power station, to reduce its tension and distribute it throughout the plant would not be justified if the electricity was used only for "services to land or buildings", such as the lighting, heating and other equipment serving only the immoveable or the building. On the contrary, it was proven that not only is the electricity used mainly for purposes of

l'alinéa introductif («Ne sont pas portés au rôle les immeubles suivants»). Ce débat serait, en soi, générateur de difficultés considérables. La frontière entre l'immobilisation par destination et l'immobilisation par nature étant avant tout d'ordre factuel, elle se révèle souvent très mince.

<sup>b</sup> En second lieu, la démarche du BREF tient compte du fait, par ailleurs capital, qu'un immeuble ou une partie d'immeuble puissent être indissociables d'une machine ou d'un appareil et assurer, par la même occasion, un service à un terrain ou un bâtiment. Les termes «utilisés principalement à des fins de production industrielle» et «compte tenu de l'utilisation qui est faite de celui-ci» commandent, à mes yeux, une telle lecture. (Je souligne.) Ainsi, dans le cas du distributeur de pierre, la preuve était à l'effet que la structure supportant le revêtement extérieur n'avait pas pour seul but de recouvrir les machines et appareils pour les protéger des intempéries, ce dernier étant également un mécanisme de contrôle du pourcentage d'humidité, exigence propre au processus de fabrication de ciment. Le débat se résumait, dès lors, à une question de proportion, sujette à une contre-preuve, selon les faits de l'espèce. L'article 2 L.F.M. dispose en effet:

2. À moins que le contexte n'indique le contraire, une disposition de la présente loi qui vise un immeuble, un meuble ou une unité d'évaluation est réputée viser une partie d'un tel immeuble, meuble ou unité d'évaluation, si cette partie seulement entre dans le champ d'application de la disposition.

Dans l'affaire *Cie de papier Québec et Ontario Ltée, précitée*, la Cour supérieure a précisé en ce qui concerne le partage des fonctions respectives d'un réseau d'installation électrique (aux pp. 57 et 58):

Les énormes installations électriques de l'usine de la demanderesse, qui ont pour mission de recevoir le courant électrique généré par la centrale McCormick, d'en abaisser la tension et de le distribuer partout dans l'usine ne se justifieraient pas si l'électricité n'était utilisée que pour les «services au terrain ou aux bâtiments», comme l'éclairage, le chauffage et les autres équipements ne servant que l'immeuble ou le bâtiment. Il a été au contraire prouvé que non seulement l'électricité est utilisée

industrial production, but the proportion devoted to services to the land and buildings was minimal. In its submission, the plaintiff set the proportion of electricity used to provide services to the land and buildings at 3% and that allocated to industrial production at 90%. The defendant challenges these figures, suggesting instead a proportion of 18.4% for various services. Even that proportion leads irresistibly to the conclusion that the electricity is used mainly for purposes of industrial production and that the machines, apparatus and accessories used to transform, transport or distribute the electric current are used mainly for purposes of industrial production, in accordance with the language of s. 65(1) of the Act respecting Municipal Taxation. There will be an exception to this principle when it is established that a given line and the machines, apparatus and accessories relating thereto are not allocated mainly to industrial production, but are there to provide services to the land or to the buildings, such as the lines supplying the lighting towers, the wharf for loading and unloading ships, the lac La Chasse pumping station, the administrative offices, the anti-pollution system, drainage apparatus, anti-pollution apparatus, and so on, [Emphasis added.]

The Superior Court arrived at this conclusion after deciding that the word "building" used in s. 65(1) *in fine* should be given the meaning it has in civil law (at p. 10). While it avoids stating the problem in terms of immoveables by nature or by destination, which the legislation abandons in the introductory paragraph, the BREF's approach ultimately derives from the following observation: s. 65(1) does not suggest that all buildings can never be excluded from the roll on the ground that some buildings may be served by machines, apparatus or their accessories. Both the spirit and the letter of this provision require instead that each immoveable property or part of an immoveable property making up a plant be looked at in the concrete setting of the industrial production, in keeping with the legislative intent. In these circumstances I cannot conclude, as did the Provincial Court and the Court of Appeal, that the exemption conferred by s. 65(1) A.M.T. applies restrictively

principalement à des fins de production industrielle, mais que la proportion vouée à la fonction de services au terrain et aux bâtiments était infime. La demanderesse, dans son mémoire, établit à 3 % la proportion d'électricité utilisée afin d'assurer des services au terrain et aux bâtiments et à 90 % celle affectée à la production industrielle. La défenderesse conteste ces chiffres, offrant plutôt une proportion de 18.4 % pour divers services. Même une pareille proportion conduit irrésistiblement à conclure que l'électricité sert principalement à des fins de production industrielle et que les machines, les appareils et les accessoires servant à transformer, transporter ou distribuer le courant électrique sont principalement utilisés à des fins de production industrielle, suivant les termes du premier paragraphe de l'article 65 de la Loi sur la fiscalité municipale. Il y aura exception à ce principe lorsqu'il sera établi qu'une ligne donnée et les machines, appareils et accessoires s'y rapportant ne sont pas affectés principalement à la production industrielle mais ont pour objet d'assurer des services au terrain ou aux bâtiments, telles les lignes alimentant les tours d'éclairage, le quai de chargement et de déchargement des navires, la station de pompage du lac La Chasse, les bureaux administratifs, le système anti-pollution, les appareils de drainage, les appareils anti-pollution, etc. [Je souligne.]

Or, la Cour supérieure est arrivée à cette conclusion après avoir jugé que le mot «bâtiment» utilisé au par. 65(1) *in fine* devait recevoir le sens que lui confère le droit civil (à la p. 10). Tout en évitant de poser le problème en termes d'immobilisation par nature ou par destination, ce que le texte de loi évacue dès l'alinéa introductif, la démarche du BREF découle, en dernière analyse, du constat suivant: le par. 65(1) ne permet pas de conclure que tous les bâtiments ne peuvent jamais être exclus du rôle sous prétexte que certains bâtiments peuvent être desservis par des machines, des appareils ou leurs accessoires. Et l'esprit, et la lettre de cette disposition appellent plutôt un examen de chaque immeuble ou partie d'immeuble composant une usine dans le cadre concret de la production industrielle et ce, conformément à l'intention du législateur. Dans ces conditions, je ne puis conclure, à l'instar de la Cour provinciale et de la Cour d'appel, que l'exemption prévue par le par. 65(1)

only to moveable property as defined in s. 1 A.M.T., excluding buildings within the meaning of the *Civil Code*.

#### VI—Conclusion

For all these reasons, I would allow the appeal and set aside the judgment of the Court of Appeal. Since the discussion in this Court centered on the only point at issue, regarding the interpretation of the legislative provision, and not the findings of fact of the BREF, the decision rendered by the BREF on August 29, 1985 should also be restored, the whole with costs throughout.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Gagné, Letarte, Sirois, Beaudet, Québec.*

*Solicitors for the respondent: Pothier Bégin, Ste-Foy.*

L.F.M. ne s'applique restrictivement qu'aux seuls biens mobiliers tels que définis à l'art. 1 L.F.M., à l'exclusion des bâtiments au sens du *Code civil*.

#### <sup>a</sup> VI—Conclusion

<sup>b</sup> Pour toutes ces raisons, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmier le jugement de la Cour d'appel. Puisque le débat devant notre Cour s'est résumé à la seule question en litige portant sur l'interprétation du texte de loi, et non aux conclusions de fait du BREF, il y a également lieu de rétablir la décision rendue par le BREF le 29 août 1985, le tout avec dépens dans toutes les cours.

<sup>c</sup> *Pourvoi accueilli avec dépens.*

<sup>d</sup> *Procureurs de l'appelante: Gagné, Letarte, Sirois, Beaudet, Québec.*

*Procureurs de l'intimée: Pothier Bégin, Ste-Foy.*