COUR D'APPEL

2022 QCCA 594 (CanLII)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 200-09-010096-193, 500-09-028564-193
500-09-028573-194, 500-09-028577-195
(200-17-026486-175) (540-17-012774-179)
(505-17-010012-179) (500-17-100085-177)

DATE : 2 mai 2022

FORMATION : LES HONORABLES YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.
GUY GAGNON, J.C.A.
SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.

No 200-09-010096-193 (200-17-026486-175)

VILLE DE QUÉBEC
APPELANTE – demanderesse
c.

VIDÉOTRON LTÉE
VIDÉOTRON S.E.N.C.
INTIMÉES – défenderesses
et
VINCENZO PIAZZA, en sa qualité de juge à la Cour du Québec
MIS EN CAUSE

No 500-09-028564-193 (540-17-012774-179)

VILLE DE LAVAL
APPELANTE – demanderesse
c.

VIDÉOTRON LTÉE
VIDÉOTRON S.E.N.C.
INTIMÉES – défenderesses

et
VINCENZO PIAZZA, en sa qualité de juge à la Cour du Québec
VILLE DE MONTRÉAL
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE QUÉBEC
MIS EN CAUSE

No 500-09-028573-194 (505-17-010012-179)

VILLE DE LONGUEUIL
APPELANTE – demanderesse
c.

VIDÉOTRON LTÉE
VIDÉOTRON S.E.N.C.
INTIMÉES – défenderesses
et
VINCENZO PIAZZA, en sa qualité de juge à la Cour du Québec
MIS EN CAUSE

No 500-09-028577-195 (500-17-100085-177)

VILLE DE MONTRÉAL
APPELANTE – demanderesse
c.

VIDÉOTRON LTÉE
VIDÉOTRON S.E.N.C.
INTIMÉES – défenderesses
et
VINCENZO PIAZZA, en sa qualité de juge à la Cour du Québec
VILLE DE LAVAL
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE QUÉBEC
MIS EN CAUSE

ARRÊT

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

[1] Quatre pourvois de quatre municipalités distinctes ont été réunis et ces Appelantes ont déposé un seul exposé commun. Leurs pourvois visent un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Jérôme Frappier), rendu en révision judiciaire le 5 août 2019 et rectifié le 30 août 2019. Le juge y infirmait un jugement de la Cour du Québec qui avait accueilli un appel et cassé une décision du Tribunal administratif du Québec (le TAQ) datée du 11 juin 2014. L'un et l'autre de ces jugements, celui de la Cour supérieure et celui de la Cour du Québec, renvoyaient au TAQ quinze dossiers concernant la *Loi sur la fiscalité municipale*[1] (la *LFM*) afin qu'ils soient traités de nouveau.

[2] Pour les motifs du juge Morissette, auxquels souscrivent les honorables Guy Gagnon et Sophie Lavallée, **LA COUR :**

[3] **ACCUEILLE** l'appel;

[4] **INFIRME** le jugement de la Cour supérieure;

[5] **INFIRME** le jugement de la Cour du Québec;

[6] **RENVOIE** le dossier au Tribunal administratif du Québec;

[7] **SUBSTITUE** au dispositif de la décision du TAQ du 11 juin 2014 le dispositif suivant, sans rien y changer d'autre :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que les quinze (15) stations de base faisant partie du réseau de téléphonie sans fil de Videotron, ayant fait l'objet des dossiers types dans la présente instance, incluant toutes et chacune de leurs composantes, doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM.

YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.

GUY GAGNON, J.C.A.

SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.

[1] RLRQ, c. F-2.1.

Me Martine Burelle
BURELLE AVOCATE
Pour Ville de Québec et Ville de Longueuil

Me Alexandre Thériault-Marois
Me Louis Bouchart D'Orval
VILLE DE LAVAL – LESAJ, AVOCATS ET NOTAIRES
Pour Ville de Laval

Me Laura Palavicini
Me Hugo Pépin
GAGNIER GUAY BIRON
Pour Ville de Montréal

Me François Barette
FASKEN MARTINEAU DUMOULIN
Pour Vidéotron ltée et Vidéotron S.E.N.C.

Date d'audience : 1er février 2022

2022 QCCA 594 (CanLII)

MOTIFS DU JUGE MORISSETTE

2022 QCCA 594 (CanLII)

[8] Il convient en premier lieu de relater succinctement les circonstances qui ont donné naissance au litige entre les parties et comment celui-ci a évolué devant les instances compétentes jusqu'à la Cour d'appel.

I. Circonstances à l'origine du litige

[9] Vidéotron ltée et Vidéotron S.E.N.C. (les Intimées) ont fait leur entrée assez tard sur le marché de la téléphonie sans fil (la TSF). Leurs concurrentes y étaient actives depuis plusieurs années – Bell, par exemple, s'y est manifestée à compter de 1985. Elles utilisaient une technologie beaucoup moins avancée et compacte que celle devenue disponible alors que Vidéotron développait son réseau de TSF en 2010. Les réseaux de ces concurrentes, constitués de pylônes et d'antennes d'envergure, sont tous inscrits au rôle d'évaluation foncière (le Rôle) depuis leur mise en fonction. Les Intimées utilisent elles aussi des pylônes, mais elles estiment qu'une partie importante des équipements qui constituent les « stations de base » de leur réseau ne correspondent à aucune des diverses définitions d'« immeuble » par nature, d'« immeuble par attache à demeure » ou d'« immeuble par intégration » que l'on trouve dans la *LFM* et dans le *Code civil du Québec*. Selon elles, une part non négligeable de ces équipements consiste en des biens meubles qui ne doivent pas figurer au Rôle.

[10] Les Appelantes et les 34 autres municipalités intéressées dans cette affaire ont toutes inscrit les équipements des Intimées au Rôle. À compter de 2011, les Intimées ont contesté un grand nombre de ces inscriptions au moyen de plusieurs dizaines de recours distincts devant la section immobilière du TAQ. Pour encadrer ce contentieux, le TAQ a tenu trois conférences de gestion et convenu avec les parties de procéder comme il l'explique au début de sa décision[2] (la Décision) :

> - Une audience est tenue pour des causes types avec les Villes de Montréal, Longueuil, Laval et Québec.
> - Toutes les autres municipalités ont convenu d'attendre le résultat de ces causes types.

[2] *Vidéotron ltée* c. *St-Bruno-de-Montarville (Ville de)*, 2014 QCTAQ 06354, paragr. 5. Une liste partielle des recours intentés par les Intimées figure en annexe à cette décision. Comme le notait le TAQ au paragr. 4 de ses motifs, de nouveaux rôles font l'objet de nouvelles contestations, de sorte que la liste en question continuerait de s'allonger.

2022 QCCA 594 (CanLII)

> […]
>
> ➢ L'audience se déroulera en deux étapes :
>
> - Examen des installations types des équipements afin de décider s'ils doivent être portés au rôle ou non, notamment en raison de leur caractère immobilier ou non, ainsi qu'en regard du fait qu'il s'agit d'un réseau de télécommunication sans fil, visé aux articles 41.1 et 67 LFM. Cette première étape fait l'objet de la présente décision type.
> - Dans l'éventualité où le Tribunal déciderait que la totalité ou partie des équipements doit être portée au rôle, il faudra alors procéder dans un deuxième temps à la détermination de la valeur à inscrire au rôle pour chaque unité d'évaluation.

[11] Les équipements des Intimées, des antennes et des « stations de base », sont aménagés ou installés en différents endroits : par exemple, sur les toitures et dans les locaux d'immeubles administratifs ou commerciaux, sur des façades, des clochers d'église, des pylônes hydro-électriques, un pont ferroviaire, etc. Dans le but d'alléger la procédure et de faciliter la prise de décision, le TAQ et les parties ont identifié quinze causes types mettant en évidence les différentes caractéristiques que peuvent comporter les diverses stations de base des Intimées. Le TAQ en donne une description sommaire au paragraphe 5 de la Décision et la preuve, documentaire et des experts des Intimées, permet d'y voir plus clair. Or, au moment où l'affaire fut entendue, le réseau des Intimées comptait plus de 1 200 stations de base sur le territoire québécois et ce nombre n'aurait cessé de croître depuis.

II. Déroulement des procédures et jugement entrepris

[12] Si l'on remonte à leur source, donc, le point de départ de ces pourvois est une série de recours que les Intimées ont introduits devant le TAQ en 2011 et par la suite. Par sa Décision du 11 juin 2014[3], le TAQ a conclu que les divers biens en cause appartenant aux Intimées doivent être qualifiés d'immeubles et être inscrits au Rôle en vertu de la *LFM*.

[13] Les Intimées ont porté cette Décision en appel devant la Cour du Québec qui, le 1er août 2017, leur a donné partiellement raison[4]. Sans se prononcer sur l'argument des Intimées que le TAQ, ici, avait excédé sa compétence, le juge Vincenzo Piazza casse la Décision, estimant qu'elle est déraisonnable et que la qualification d'immeuble ne peut valoir pour tous les biens en cause. Aussi renvoie-t-il le dossier devant le TAQ pour qu'il

---

[3] *Id.*, p. 51.
[4] *Vidéotron ltée* c. *Ville de Montréal*, 2017 QCCQ 8483.

tranche une série de questions conformément aux principes qu'il vient d'énoncer dans son propre jugement.

[14] Insatisfaites de ce résultat, les quatre municipalités qui pilotaient les causes types ont attaqué le jugement au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Le 30 août 2019, le juge Jérôme Frappier de la Cour supérieure accueillait leur pourvoi[5], sans toutefois leur donner entièrement raison. À son tour, il renvoyait le recours des Intimées devant le TAQ pour qu'une formation différente de ses membres statue, conformément à d'autres principes juridiques, sur le recours que les Intimées avaient introduit en 2011. Les Appelantes sont les mêmes quatre municipalités et, avec la permission d'une juge de la Cour[6], elles se sont pourvues contre le jugement du juge Frappier.

[15] En Cour du Québec et en Cour supérieure comme en Cour d'appel, le litige gravite d'abord autour de la seule conclusion (la Conclusion) que contient le dispositif de la Décision. En voici la teneur :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que le réseau de TSF de Vidéotron, incluant toutes et chacune de ses composantes, constitue un immeuble au sens de l'article 900 C.c.Q. et de l'article 1 LFM et que l'ensemble des constructions faisant partie du réseau de TSF de VIDÉOTRON doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM.

Le premier argument des Intimées devant le juge Frappier visait ce passage de la Décision. Le juge le résume en deux paragraphes et il est clair de sa conclusion sur ce sujet qu'il se rend à cet argument. Je cite les passages pertinents[7] :

> Vidéotron soumet que l'excès de compétence découle du dispositif de la Décision. En effet les recours dont le TAQ étaient saisis ne portaient pas sur « *le réseau de téléphonie sans fil de Vidéotron, incluant toutes et chacune de ses composantes sur tout le territoire du Québec* », mais plutôt sur les composantes de ce réseau soumises en preuve dans les causes-types et déterminées conjointement par les parties.
>
> Ainsi, cet excès de compétence a amené le TAQ à considérer des éléments de preuve et des composantes du réseau qui n'étaient pas en preuve et/ou qui étaient situés sur le territoire de municipalités qui n'étaient pas visées par les recours ni même partie aux procédures.
>
> […]

---

5 *Ville de Montréal* c. *Cour du Québec*, 2019 QCCS 3261.
6 *Ville de Laval* c. *Vidéotron ltée*, 2019 QCCA 1997.
7 *Supra*, note 5, paragr. 36, 37, 47 et 50.

2022 QCCA 594 (CanLII)

> La Cour du Québec devait en effet statuer en tout premier lieu sur la question de l'excès de compétence avant d'analyser la décision du TAQ en appliquant la norme de la décision raisonnable.
>
> […]
>
> Le TAQ excède sa compétence lorsqu'il statue sur plusieurs éléments du réseau TSF qui ne font pas l'objet du recours dont il est saisi et qui n'ont pas fait l'objet de l'instruction devant lui.

[16] Le juge se tourne ensuite vers la conclusion de la Cour du Québec selon laquelle l'interprétation retenue par le TAQ (et la qualification des équipements des Intimées comme immeubles) était déraisonnable. Il ne partage pas cet avis, tout en estimant malgré tout qu'il faut renvoyer le dossier au TAQ afin qu'il reprenne l'analyse des questions en cause à la lumière des motifs exposés en Cour supérieure. Il s'exprime ainsi[8] :

> La qualification retenue par le TAQ relativement aux éléments du réseau fixés aux bâtiments relève des issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.
>
> Cependant, le TAQ ne pouvait pas qualifier l'ensemble du réseau comme un tout, mais plutôt chaque composante de celui-ci effectivement mis (*sic*) en preuve par les parties, ce qu'il n'a pas fait.
>
> Étant donné la décision quant à l'excès de compétence, il n'est pas utile d'analyser et de commenter plus amplement le caractère raisonnable de la Décision.
>
> Par conséquent, mais pour d'autres motifs que ceux énoncés par le juge de la Cour du Québec, le Tribunal cassera la Décision.

[17] Ce jugement casse la Décision, qui valait pour chacune des quinze causes types instruites devant le TAQ et pour chacune des quinze stations de base ainsi visées. Il faut en déduire que l'identification des « éléments du réseau fixés aux bâtiments » est à refaire, puisque c'est là ce qui dans la Décision constitue une « issue possible acceptable ». Je reproduis un extrait du dispositif de ce jugement, sur lequel j'aurai l'occasion de revenir :

> **RETOURNE** les dossiers au Tribunal administratif du Québec, devant de nouveaux décideurs, afin qu'ils déterminent quelles composantes et constructions constituant les stations de base faisant partie du réseau de téléphonie sans fil des défenderesses devant (*sic*) être inscrites au rôle foncier, le cas échéant.

---

8 *Id.*, paragr. 80 à 83.

2022 QCCA 594 (CanLII)

Les Appelantes reprochent au juge de la Cour supérieure d'avoir retourné le dossier au TAQ pour que soit refait du début à la fin le travail déjà accompli en 2014, alors qu'il lui aurait suffi, selon elles, de corriger le dispositif de la Décision dans le sens qu'elles indiquaient.

2022 QCCA 594 (CanLII)

III. Le cadre d'analyse des pourvois

[18] Commencé en 2011, le litige entre les parties s'est étalé sur une longue période. Entre-temps, le droit, et en particulier la jurisprudence, n'ont pas cessé d'évoluer, ce qui risque toujours de créer de nouvelles complications dans des dossiers de très longue durée. C'est le cas ici, en raison de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* c. *Vavilov*[9] (*Vavilov*). Il s'agit, on le sait, d'un arrêt d'envergure, qui fut rendu le 19 décembre 2019 et qui a provoqué un revirement jurisprudentiel important sur quelques points précis. Or, dans chacun des pourvois en cours, toutes les décisions pertinentes datent d'avant cet arrêt : celle du TAQ du 11 juin 2014[10], le jugement de la Cour du Québec du 1er août 2017[11] et celui de la Cour supérieure du 5 août 2019[12]. Les parties avaient toutefois pris connaissance de l'arrêt *Vavilov* avant de déposer leurs exposés communs et elles en ont traité, ne serait-ce que sommairement, dans leurs écritures.

[19] Cette situation est comparable à celle qu'illustre le récent arrêt *Ville de Montréal* c. *Société en commandite Locoshop Angus*[13] *(Locoshop)*. Une même formation de trois juges de la Cour y accueillait deux appels dans un même arrêt qui concernait les intimées Locoshop et IMSO. La contestation dans les deux cas portait sur la qualification de certains biens susceptibles de figurer au Rôle. Les deux décisions du TAQ à l'origine de cet arrêt dataient des 9 octobre 2013[14] et 25 juin 2014[15]. Les jugements de la Cour du Québec avaient été rendus le 19 février 2016[16] (les deux dossiers ayant entre-temps été réunis en appel) et ceux de la Cour supérieure furent rendus le 2 février 2018[17]. Dans chaque cas, donc, ces décisions avaient précédé l'arrêt *Vavilov*. En outre, l'arrêt de la Cour d'appel dans *Locoshop* fut rendu le 4 août 2021, soit après le dépôt des exposés communs dans les pourvois actuellement devant la Cour.

---

9 2019 CSC 65.
10 *Supra*, note 2.
11 *Supra*, note 4.
12 *Supra*, note 5.
13 2021 QCCA 1217.
14 *Société immobilière IMSO* c. *Montréal (Ville de)*, 2013 QCTAQ 1070.
15 *Société en commandite Locoshop Angus* c. *Montréal (Ville de)*, 2014 QCTAQ 06629.
16 *Société immobilière IMSO inc.* c. *Montréal (Ville de)*, 2016 QCCQ 1120 et *Montréal (Ville de)* c. *Société en commandite Locoshop Angus*, 2016 QCCQ 1136.
17 *Ville de Montréal* c. *Cour du Québec*, 2018 QCCS 311 et *Ville de Montréal* c. *Cour du Québec*, 2018 QCCS 312.

2022 QCCA 594 (CanLII)

[20] C'est pourquoi la Cour a fait savoir aux parties qu'elles seraient invitées à commenter l'arrêt *Locoshop* lors de l'audition de leurs appels, ce qu'elles ont fait.

[21] On peut s'attendre à ce qu'un revirement jurisprudentiel comme celui provoqué par l'arrêt *Vavilov* ait un impact appréciable sur l'évolution d'affaires toujours pendantes. Il incombe alors à la Cour de tenir compte de ce facteur et, dans la mesure où cela demeure possible, d'en atténuer l'effet perturbateur sur les litiges en cours. La vigilance s'impose donc pendant la période transitoire au cours de laquelle les appels portent encore sur des dossiers instruits et plaidés à la lumière du droit antérieur. En effet, même là où il doit en être tenu compte, la nouvelle orientation jurisprudentielle ne compromettra pas nécessairement toutes les décisions qui l'ont précédée. Ainsi, la Cour peut se satisfaire que, malgré l'emploi de concepts désormais périmés, une décision datant d'avant le revirement en question demeure conforme à la nouvelle orientation, par exemple en raison du résultat concret que cette décision engendre[18].

[22] Ce n'était pas le cas avec l'arrêt *Locoshop*. La Cour y infirme les jugements de la Cour supérieure dans les deux dossiers en cause, estimant que les pourvois en contrôle judiciaire auraient dû être accueillis dans les deux cas. Elle le fait en des termes presque identiques dans chaque dossier. La juge Gagné, qui rédige les motifs unanimes de la Cour, écrit dans le dossier de l'intimée IMSO[19] :

> Tant le raisonnement suivi que le résultat obtenu [en Cour du Québec] me paraissent déraisonnables eu égard aux contraintes factuelles et juridiques, de sorte que la Cour supérieure aurait dû accueillir le pourvoi en contrôle judiciaire.

Plus loin, se tournant vers le dossier de l'intimée Locoshop, la juge Gagné poursuit[20] :

> Encore ici, tant le raisonnement suivi que le résultat obtenu sont déraisonnables eu égard aux contraintes factuelles et juridiques, de sorte que la Cour supérieure aurait dû accueillir le pourvoi en contrôle judiciaire.

Dans le dossier d'IMSO, la décision du TAQ que la Cour du Québec avait cassée en appel est donc rétablie et les biens en litige demeurent inscrits au Rôle conformément à ce qu'avait jugé le TAQ. Dans le dossier de Locoshop, la décision du TAQ que la Cour du Québec avait confirmée en appel est infirmée afin que les biens en litige soient portés au Rôle.

[23] L'analyse à laquelle procède la Cour dans l'arrêt *Locoshop* découle de l'arrêt *Parizeau* c. *Barreau du Québec*[21], un arrêt antérieur à l'arrêt *Vavilov* mais qui conserve sa pertinence et répond de manière explicite à une question que n'aborde pas

---

18 Ainsi, voir l'arrêt *Champagne* c. *Colas*, 2020 QCCA 1182, paragr. 12 à 18. Mais tel n'est pas toujours le cas : voir *Cousineau* c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2021 QCCA 1840.

19 *Supra*, note 15, paragr. 109.

20 *Id.*, paragr. 133.

21 2011 QCCA 1498, paragr. 96.

directement l'arrêt *Vavilov*. Cette question concerne la norme d'intervention applicable lorsque, comme ici, on attaque au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire un jugement de la Cour du Québec rendu dans l'exercice de sa compétence de tribunal d'appel. Dans l'arrêt *Parizeau*, cité assez longuement par l'arrêt *Locoshop*, une formation unanime de trois juges de la Cour s'était notamment exprimée en ces termes[22] :

> La Cour supérieure devait ici cette déférence à la décision du Tribunal des professions et devait uniquement se demander si le Tribunal avait raisonnablement exercé la compétence d'appel que lui confère l'article 182.6 du *Code des professions*. En toute déférence, la Cour estime que la Cour supérieure est allée plus loin que cela, appliquant dans les faits la norme de la décision correcte.

Reprenant cette idée, la juge Gagné dans l'arrêt *Locoshop* résume en un paragraphe sa pensée sur les normes d'intervention applicables[23] :

> Étant donné que ni la Cour supérieure ni la Cour du Québec n'ont appliqué les normes de contrôle appropriées, il faut refaire l'exercice en se concentrant sur les jugements de la Cour du Québec et, par la force des choses, sur les décisions du TAQ. Pour paraphraser la Cour dans *Parizeau*, il faut se demander si la Cour du Québec a exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable eu égard aux normes applicables en appel et à la nature des questions qu'elle devait trancher.

[24] Bien entendu, l'exercice que décrit la juge Gagné doit se faire en tenant compte de l'apport particulier de l'arrêt *Vavilov*. Trois aspects de cet arrêt sont plus spécialement à retenir ici.

[25] Premièrement, pour une part non négligeable, l'arrêt *Vavilov* consolide plutôt qu'il ne transforme le droit antérieur, en précisant la portée de notions pour la plupart déjà bien assimilées par la jurisprudence. D'abord, sous réserve de quelques exceptions maintenant plus étroitement circonscrites, il renforce la présomption que la norme de la décision raisonnable est d'application générale aux décisions de décideurs administratifs : le législateur souhaite que ceux-ci puissent fonctionner en faisant le moins possible l'objet d'une intervention judiciaire[24]. Chaque fois qu'une cour examine une décision administrative, « elle doit partir de la présomption »[25], car « c'est *le fait même* que le législateur choisit de déléguer le pouvoir décisionnel qui justifie l'application par défaut de la norme de la décision raisonnable »[26]. Cette présomption devient inapplicable lorsque le législateur s'est exprimé pour substituer à la norme de la décision raisonnable une autre norme d'intervention[27] ou encore lorsque le respect de la primauté du droit

---

22 *Ibid.*
23 *Supra*, note 15, paragr. 74.
24 *Supra*, note 9, paragr. 24.
25 *Id.*, paragr. 25.
26 *Id.*, paragr. 30, italiques tirées de l'original.
27 Là-dessus, voir *infra*, paragr. [27].

2022 QCCA 594 (CanLII)

impose la norme de la décision correcte pour résoudre « les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs »[28].

[26] Deuxièmement, la Cour écarte une notion qui a trop longtemps hanté le contentieux administratif : elle abandonne « la reconnaissance des questions de compétence comme une catégorie distincte devant faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte »[29]. Il en est ainsi parce que, d'une part, la contestation d'une décision administrative soulève toujours une question dont on peut dire qu'elle touche à la compétence, « en ce sens [que cette contestation] sème un doute à savoir si le décideur était habilité à agir comme il l'a fait »[30]. D'autre part, le cadre d'analyse qu'expose l'arrêt *Vavilov* pour déterminer si une décision est raisonnable permet d'évaluer adéquatement les quelques arguments que les juristes favorables au maintien de la catégorie distincte des questions de compétence offrent encore aujourd'hui au soutien de leur thèse : « [l]e contrôle judiciaire selon cette norme est à la fois rigoureux et adapté au contexte »[31].

[27] Troisièmement, et ici se situe un véritable revirement jurisprudentiel, l'arrêt *Vavilov* paraît empreint d'une pertinence accrue en l'occurrence, et pour une raison précise. Il pose en effet que, lorsque le législateur a créé un appel d'une décision administrative à une cour de justice, cette dernière devra toujours se prononcer sur les questions de droit selon la norme de la décision correcte. En revanche, sur les questions de fait, de même que sur les questions mixtes de fait et de droit qui ne présentent pas de principe juridique facilement isolable, la norme de l'erreur manifeste et déterminante devra prévaloir. Dans leurs motifs distincts de l'arrêt *Vavilov*, les juges Abella et Karakatsanis soulignent l'ampleur de ce changement apporté au droit antérieur[32] : à compter de ce revirement, un appel de ce genre n'obéit plus aux mêmes règles que le contrôle judiciaire, il redevient

---

28 *Id.*, paragr. 55.

29 *Id.*, paragr. 65.

30 *Id.*, paragr. 66. La Cour, au paragr. 68, reproduit un extrait d'un arrêt de la Cour suprême des États-Unis, *City of Arlington, Texas* v. *Federal Communications Commission*, 569 U.S. 290 (2013), p. 307, qui à son tour renvoie à l'arrêt *Chevron U.S.A. Inc.* v. *Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837. Elle le fait sans cependant reprendre la phrase, plus incisive encore, qui précède immédiatement dans les motifs du juge Scalia l'extrait reproduit dans l'arrêt *Vavilov* : « *Those who assert that applying Chevron to "jurisdictional" interpretations "leaves the fox in charge of the henhouse" overlook the reality that a separate category of "jurisdictional" interpretations does not exist*. »

31 *Id.*, paragr. 69.

32 *Id.*, paragr. 225-229. Comme le souligne la juge Gagné au paragr. 64 de ses motifs dans l'arrêt *Locoshop*, *supra*, note 13, le législateur québécois a codifié un tel changement en adoptant en juin 2020 le Projet de loi 31 intitulé *Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*. Cette loi introduisait dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires,* RLRQ, c.T-16, une nouvelle disposition, son article 83.1. On peut ajouter que, ce faisant, le législateur anticipait l'arrêt *Vavilov* puisque l'article en question figurait déjà dans le projet de loi au moment de sa présentation à l'Assemblée nationale le 13 juin 2019.

2022 QCCA 594 (CanLII)

ce que sept des neuf juges de la Cour affirment qu'il est censé être, c'est-à-dire ni plus ni moins qu'un appel, comme il se déroule devant une cour d'appel normalement constituée.

[28] Une chose se dégage de ce qui précède. Le propos de la juge Gagné au paragraphe 74 de ses motifs de l'arrêt *Locoshop*[33] pourrait sans peine s'appliquer aux pourvois en cours. Certes, certaines précisions sont de mise. Personne dans l'affaire *Locoshop* ne contestait la compétence du TAQ pour prononcer les décisions qu'il avait rendues. C'est le contraire ici. On peut même dire, sous réserve des quelques clarifications qui suivent, que de part et d'autre les Appelantes comme les Intimées s'entendaient pour la contester. Par ailleurs, bien que les jugements à l'origine des pourvois concluent au caractère déraisonnable de la Décision du TAQ, en tout pour la Cour du Québec et en partie pour la Cour supérieure, ils le font selon des critères antérieurs à ceux qu'exposent les juges majoritaires dans la partie III, et plus spécifiquement la section III E, des motifs de l'arrêt *Vavilov*.

[29] Il faut donc réexaminer les dossiers sous deux aspects distincts, en gardant à l'esprit que les pourvois visent un jugement de la Cour supérieure en contrôle judiciaire. Pour reprendre les termes de la juge Gagné dans l'arrêt *Locoshop*, on doit se demander si la Cour du Québec a exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable eu égard aux normes applicables en appel (telles que les circonscrit l'arrêt *Vavilov*) et eu égard à la nature des questions qu'elle devait trancher. À ce sujet, la Cour du Québec était saisie de deux questions :

i. Le TAQ a-t-il excédé sa compétence en prononçant la Décision et, plus précisément, la Conclusion qu'elle contient?

ii. Si le TAQ n'a pas excédé sa compétence, le TAQ a-t-il néanmoins rendu une décision réformable par la Cour du Québec (et il faut substituer ici à la notion de décision déraisonnable celle de décision erronée selon les normes mentionnées ci-dessus[34])?

[30] À mon sens, le juge de la Cour supérieure a raison lorsqu'il écrit que la Cour du Québec devait en tout premier lieu statuer sur la question de l'excès de compétence[35]. En procédant comme il l'a fait et en éludant cette question, le juge de la Cour du Québec n'a pas exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable eu égard aux normes applicables en appel et à la nature des questions qu'il devait trancher. On ne peut évidemment pas lui faire le reproche d'avoir omis d'aborder cette prétendue « question de compétence » comme l'arrêt *Vavilov* suggère de le faire, mais il devait malgré tout la trancher. S'en être abstenu découlait de sa part d'une interprétation déraisonnable des règles applicables. Aussi vais-je d'abord traiter de cette question dans la suite de ces

---

33 J'ai reproduit ce passage au paragr. [23] ci-dessus.
34 *Supra*, paragr. [27].
35 C'est le paragr. 47 du jugement de la Cour supérieure que j'ai déjà reproduit, *supra*, paragr. [15].

2022 QCCA 594 (CanLII)

motifs. J'examinerai ensuite la question de savoir s'il était raisonnable de la part de la Cour du Québec de conclure que la décision du TAQ était véritablement réformable en appel.

2022 QCCA 594 (CanLII)

IV. La question de l'excès de compétence

[31] Avant d'aborder ce que les parties ont plaidé sur cet aspect des dossiers, je reviendrai sur le traitement qui fut donné à la question en Cour du Québec et en Cour supérieure. Je tenterai d'en faire une courte synthèse.

[32] Devant la Cour du Québec, les Intimées ont d'abord soutenu que la Décision constituait un excès de compétence (ou de « juridiction »), ce dont elles ont fait leur premier moyen d'appel. Cet excès de compétence serait survenu lorsque le TAQ, dans la Décision et sa Conclusion, a considéré « que le réseau de téléphonie sans fil de Vidéotron, de même que toutes et chacune de ses composantes, constituent des immeubles au sens de l'article 900 du *C.c.Q.* et de l'article 1 de la *LFM* et qu'ils doivent être inscrits au rôle d'évaluation foncière des municipalités Intimées en vertu de la *LFM* ». Il s'ensuivait, selon les Intimées, qu'en présence d'une erreur de ce type, comportant un excès de compétence, la Cour du Québec devait apprécier le bien-fondé de la Décision selon la norme de la décision correcte.

[33] Pour leur part, les Appelantes concédaient que, dans l'hypothèse où la question en jeu serait une véritable question de compétence, la norme de la décision correcte devrait recevoir application. Mais cette concession des Appelantes ne menait pas au résultat souhaité par les Intimées car les Appelantes contestaient que la norme de la décision correcte était applicable en l'espèce. Elles prétendaient qu'il fallait d'abord situer dans son contexte d'énonciation la Conclusion dans le dispositif du TAQ. Indissociable de la mission du TAQ en matière de fiscalité municipale, celle-ci devait être évaluée selon le critère de la décision raisonnable. Les Appelantes faisaient néanmoins valoir à titre subsidiaire que de toute manière, dans les circonstances, la Cour du Québec pouvait reformuler la Conclusion afin de dissiper toute ambiguïté qui découlerait du Dispositif tel que rédigé.

[34] Malgré ce qui précède, le juge de la Cour du Québec a estimé inutile de trancher le débat sur la question de compétence. Il a plutôt conclu que le principal volet de l'analyse du TAQ (le réseau et ses composantes sont immeubles) et le volet subsidiaire (les équipements en cause sont des meubles attachés à demeure à un immeuble) reposaient dans l'un et l'autre cas sur une interprétation déraisonnable des règles applicables[36]. Aussi ajoute-t-il ce qui suit avant de livrer le dispositif de son jugement sur l'appel des Intimées[37] :

---

[36] *Supra*, note 4, paragr. 103 et 116.
[37] *Id.*, paragr. 117.

> Compte tenu du fait qu'en raison de son caractère déraisonnable, la décision du TAQ doit être cassée, il n'est évidemment pas nécessaire de statuer sur l'excès de juridiction qu'il aurait commis en se prononçant sur les composantes du réseau de TSF de Vidéotron n'ayant pas fait l'objet du débat devant lui.

[35] Quel que soit l'angle sous lequel on regarde la chose, il y a là une erreur de droit. En règle très générale, la compétence est la première chose à trancher. On doit la trancher car elle est susceptible d'emporter tout le reste. La notion de compétence en droit administratif n'a plus après l'arrêt *Vavilov* le caractère regrettablement envahissant et sournois qu'elle a déjà eu, mais elle existe toujours et demeure importante, bien que ce soit à des fins désormais limitées. Il faut maintenant se demander si, ramenée à de plus justes proportions, celles circonscrites par l'arrêt *Vavilov*[38], la compétence du TAQ ne lui permettait pas de statuer comme il l'a fait.

[36] En Cour supérieure, les Intimés maintenaient la position qui avait été la leur en Cour du Québec.

[37] Les Appelantes, elles, nuançaient leur position initiale. Le juge résume ainsi ce qu'elles faisaient valoir devant lui[39] :

> Ces Villes reconnaissent toutefois l'excès de compétence du TAQ. Elles conviennent qu'il y avait lieu « de corriger » l'excès de compétence du TAQ, et ce, tant devant la Cour du Québec que devant cette Cour.

On verra plus loin quelle était la raison de ce changement d'attitude[40]. Quoi qu'il en soit, les Appelantes ayant paru concéder l'excès de compétence, le juge de la Cour supérieure a donc accepté sans chercher à l'approfondir l'argument des Intimées sur ce point.

[38] Le débat sur la question de compétence a changé de ton en Cour d'appel, où les avocats, d'emblée, ont eu à répondre à plusieurs questions dubitatives de la Cour. Tous, d'ailleurs, se sont très bien acquittés de cette obligation et plusieurs éléments distincts que je vais maintenant examiner sont ressortis de ces échanges. Je crois que nous devons leur en savoir gré.

[39] En premier lieu, les membres de la formation saisie des pourvois ont voulu rappeler aux parties que, s'agissant d'une prétention d'excès de compétence dirigée contre une initiative d'une autorité publique, ici une décision quasi judiciaire dont on soutient, en somme, qu'elle est *ultra vires*, il n'appartient pas aux parties de s'entendre sur ce point pour le régler dans un sens ou dans l'autre, ni a fortiori pour lier la Cour sous prétexte qu'elles sont d'accord entre elles. Il revient à la Cour, et à elle seule, d'en juger. Les parties l'ont d'ailleurs loyalement concédé.

---

38 *Supra*, note 28.
39 *Supra*, note 5, paragr. 40.
40 Voir *infra*, paragr. [49].

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

[40] En deuxième lieu, il importait, en effet, comme l'avaient plaidé les Appelantes en Cour supérieure, de bien situer dans son contexte d'énonciation la Conclusion attaquée par les Intimées. Reportons-nous un instant aux motifs du TAQ. Devant lui, les parties avaient convenu d'identifier des « causes types » qui permettraient d'examiner les « installations types des équipements » dans le but de rendre en une première étape « la présente décision type »[41]. Le TAQ ajoute qu'une seconde étape relative à la détermination des valeurs à porter au Rôle deviendrait nécessaire « [d]ans l'éventualité où le Tribunal déciderait que la totalité […] des équipements doit être portée au rôle » (je souligne). Il est difficile d'être plus clair. Cette éventualité faisait d'ailleurs explicitement partie de la position plaidée par les Appelantes. Le TAQ cite en premier lieu la question centrale en litige telle que l'identifient les Appelantes :

> Les installations constituant l'ensemble du réseau de TSF de VIDÉOTRON doivent-elles être inscrites au rôle d'évaluation en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*?

Puis, il résume en ces termes la réponse qu'elles prétendent y apporter[42] :

> Ainsi, en réponse à la première sous-question[43], elles constatent de la revue de la jurisprudence sur les différents réseaux de télécommunication, télédiffusion, radiodiffusion, distribution de gaz et d'électricité, la nécessité de considérer le réseau de TSF non seulement comme un tout, mais comme un immeuble par nature, soit une construction ou un ouvrage au sens de l'article 900 C.c.Q. alors que toutes et chacune de ses composantes sont aussi visées par l'article 900 C.c.Q., soit par les mots « et tout ce qui en fait partie intégrante ».

On peut d'ailleurs remarquer dès maintenant que, sur le fond du litige, la position des Appelantes aura été dès le début qu'il importe de qualifier le réseau « comme un tout ». Les Intimées, par contraste, faisaient valoir que la qualification doit s'effectuer « à la pièce », chaque composante ou chaque catégorie de composantes des stations de base méritant un examen particularisé.

[41] Cela étant, quelle peut avoir été la raison pour choisir des causes types parmi les quelque 1 200 stations de base des Intimées? Il ne peut faire de doute que l'objectif ainsi recherché était d'identifier parmi ces 1 200 stations de base des agencements génériques et représentatifs, à partir desquels on pourrait, par extrapolation, étendre une solution type à des catégories pareilles ou très semblables – des agencements ne comportant aucun trait distinctif susceptible de les soustraire à toutes les solutions types dégagées pour les catégories ainsi identifiées. Et il devrait être assez évident aussi que, malgré l'amovibilité de certaines pièces ou composantes du réseau des Intimées, les

---

41 Je reprends ici les expressions précitées, *supra*, au paragr. [10], et qui sont celles au moyen desquelles le TAQ s'est exprimé.

42 *Supra*, note 2, paragr. 71.

43 Il s'agit de l'une des trois sous-questions qui, selon les Appelantes, permettraient de dénouer le litige. Les Appelantes la formulaient ainsi : « Doit-on considérer le réseau de TSF de VIDÉOTRON dans son ensemble? »

équipements disposés par elles en divers endroits l'ont été *pour rester là* : cela fait partie de la nature même d'un réseau, de sa quiddité.

[42] Troisièmement, les parties semblent se rejoindre sur un point : l'excès de compétence dont il est question ici tiendrait au fait que la Conclusion dans le dispositif de la Décision est *ultra petita*. Cela dit, les conséquences que les parties tirent de ce constat ne sont pas identiques.

[43] Les Appelantes rappellent d'abord que si le litige devant le TAQ avait bel et bien porté sur l'ensemble du réseau des Intimées, le TAQ « aurait pu conclure comme il l'a fait ». En disant cela, elles entendent, je le présume, que si chacune des 1 200 stations de base du réseau avait été en jeu et fait l'objet d'une preuve devant le TAQ, la Décision n'aurait pu être la cible des Intimées pour cause d'excès de compétence. En revanche, on peut supposer que l'enquête menée dans de telles conditions aurait risqué de durer de longues années.

[44] Puis, les Appelantes écrivent dans leur exposé commun que, par conséquent, « la présente question n'en est pas une véritable de compétence (compétence au sens strict)… ». Je crois qu'elles ont également raison sur ce point car ce n'est pas à proprement parler la compétence *ratione materiae* du TAQ qui est en cause ici. Elles ajoutent ensuite que cette question « relève plutôt du droit des parties d'être entendues et de l'impossibilité, même pour un tribunal administratif, de juger *ultra petita* de certaines questions ».

[45] Les Intimées vont plus loin. Dans leur exposé commun, elles prêtent à la question de compétence une portée plus grande :

> Contrairement à ce que plaident les appelantes, l'erreur commise par le TAQ n'est donc pas seulement d'avoir formulé une conclusion *ultra petita*. […] Au contraire, dans la mesure où tant les motifs que la conclusion de la décision visent l'ensemble du réseau de TSF des intimées, l'excès de compétence du TAQ affecte à la fois son processus décisionnel et le dispositif de sa décision et justifie son annulation.

Cette lecture de la situation a de quoi surprendre. En effet, à partir du moment où les parties se sont entendues sur une gamme ou un assortiment de « causes types » permettant de statuer sur les « installations types des équipements », ces causes types sont ce sur quoi elles ont lié contestation. Il y a là quelque chose qui s'apparente à ce qu'on appelle, parfois abusivement, un contrat judiciaire. Si par la suite une partie s'estime insatisfaite du résultat (ici, de la Décision) parce qu'il existerait dans le réseau d'autres situations dont aucune des causes types n'est représentative, ne peut-on pas dire que cette partie ne doit s'en prendre qu'à elle-même puisqu'elle a mal évalué la portée des causes types à l'égard desquelles elle avait pourtant consenti à lier contestation?

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

[46] Quatrièmement, un autre aspect des pourvois fait également ressortir leur singularité et concerne le redressement demandé par les Appelantes. Il faut examiner ici et de plus près la Conclusion dans le dispositif de la Décision, le dispositif du jugement de la Cour supérieure, et les conclusions recherchées par les Appelantes à diverses étapes de la contestation.

[47] Je commencerai par reproduire pour la deuxième fois et par souci de commodité la Conclusion que critiquent les Intimées :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que le réseau de TSF de Vidéotron, incluant toutes et chacune de ses composantes, constitue un immeuble au sens de l'article 900 C.c.Q. et de l'article 1 LFM et que l'ensemble des constructions faisant partie du réseau de TSF de VIDÉOTRON doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM.

En Cour supérieure et dans les conclusions de leurs pourvois en contrôle judiciaire, les Appelantes demandaient initialement au juge Frappier de rétablir la Décision telle que rédigée. Puis, dans un plan d'argumentation déposé plus tard et cité par le juge[44], elles lui demandaient plutôt de corriger la Conclusion afin qu'elle énonce ce qui suit :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que toutes et chacune des constructions que constituent les stations de bases stations de base faisant partie du réseau de TSF de VIDÉOTRON, incluant toutes et chacune de leurs composantes, doivent être inscrites au rôle d'évaluation en vertu de la LFM.

La demande ainsi formulée ne pouvait que susciter l'opposition des Intimées car le dispositif ainsi modifié aurait toujours visé, on le suppose, les 1 200 stations de base de leur réseau. Cela ne diffère guère de la Conclusion à l'origine du litige. Mais, comme on l'a vu, le juge Frappier considère que sous certains rapports la Décision est raisonnable et qu'à d'autres égards, elle est entachée d'un excès de compétence. Aussi prononce-t-il le dispositif suivant que je reproduis lui aussi pour la deuxième fois :

> **RETOURNE** les dossiers au Tribunal administratif du Québec, devant de nouveaux décideurs, afin qu'ils déterminent quelles composantes et constructions constituant les stations de base faisant partie du réseau de téléphonie sans fil des défenderesses devant (*sic*) être inscrites au rôle foncier, le cas échéant.

La conclusion exprimée de la sorte équivaut à rétablir les choses exactement dans l'état où elles se trouvaient à l'étape initiale de la procédure devant le TAQ.

---

44 *Supra*, note 5, paragr. 43.

2022 QCCA 594 (CanLII)

[48] Dans leurs requêtes pour permission d'appeler de ce jugement, les Appelantes annonçaient que par leurs pourvois elles demanderaient notamment à la Cour d'appel d'infirmer la Décision à la seule fin de modifier la Conclusion dans le sens qui suit :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que toutes et chacune des constructions que constituent les stations de base faisant partie du réseau de TSF de VIDÉOTRON, incluant toutes et chacune de leurs composantes, doivent être inscrites au rôle d'évaluation en vertu de la LFM.

Lors de la présentation de ces requêtes devant la juge Bich, les Appelantes sollicitèrent par demande verbale la permission de modifier leur requête et leur déclaration d'appel. Cette modification ne visait que la Conclusion et demandait qu'elle soit reformulée dans les termes qui suivent :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que les quinze (15) stations de base faisant partie du réseau de téléphonie sans fil de Videotron, ayant fait l'objet des dossiers types dans la présente instance, incluant toutes et chacune de leurs composantes, doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM.

La demande des Appelantes fut accueillie par la juge Bich qui leur accorda simultanément la permission d'appeler[45]. La conclusion ainsi modifiée coïncide mot à mot avec celle qui apparaît maintenant dans l'exposé commun des Appelantes.

[49] Questionnés en cours d'audience sur l'explication précise de ces fluctuations dans le libellé de la conclusion recherchée, les avocats des Appelantes ont expliqué qu'ayant concédé l'existence d'un excès de compétence par *ultra petita* devant le juge Frappier, ils espéraient s'entendre avec les Intimées sur le correctif à apporter dans la Conclusion. Mais cela s'avéra impossible et il ressort du dossier que les Intimées n'ont pas proposé en Cour supérieure une modification de la Conclusion qui aurait pu les satisfaire. La concession, car c'en est une, offerte par les Appelantes devant la juge Bich était destinée, semble-t-il, à sauver quelque chose de la Décision. En dernière analyse, après plus de onze ans de litige, le débat se poursuit entre les Appelantes et les Intimées sur la qualification des équipements formant le réseau de ces dernières. Les Intimées veulent retourner devant le TAQ pour recommencer le débat en entier (il restait 1 185 stations de base à ausculter en juin 2014, cela sans compter celles qui s'y seront ajoutées depuis). Pour leur part, les Appelantes veulent retourner devant le TAQ pour passer à la deuxième étape du litige, celle prévue par le TAQ, en conservant de la Décision tout ce qui concernait les quinze stations de base des quinze causes types. La Cour s'est interrogée sur ce qu'il adviendrait d'un renvoi devant le TAQ si l'appel était accueilli dans les conditions souhaitées par les Appelantes. Ces conditions, en quelque sorte, équivalent de leur part à un désistement d'une partie litigieuse de la Conclusion, celle contre laquelle s'insurgent les Intimées en reprochant au TAQ depuis le début de s'être prononcé *ultra*

---

[45] *Supra*, note 6.

2022 QCCA 594 (CanLII)

petita. Certaines de ces questions sont demeurées sans réponse claire à l'audience. Il appert cependant que l'imbroglio tient en partie, sinon en totalité, au fait que certaines composantes du réseau des Intimées, malgré le fait qu'elles soient inscrites au Rôle, n'ont fait l'objet d'aucun recours de leur part[46]. Je ne vois pas, pour ma part, en quoi cela serait de nature à créer une situation insoluble si, pour passer à la deuxième étape annoncée par le TAQ, les parties retournaient devant lui munies d'une Conclusion modifiée.

[50] Les considérations que je viens d'évoquer[47] me convainquent que la solution proposée par les Appelantes est la bonne et qu'en se prononçant comme il l'a fait sur les quinze stations de base objets des causes types, le TAQ n'a manifestement pas excédé sa compétence. Les parties ont amplement eu l'occasion d'être entendues sur ces stations de base. Elles savaient à quoi s'attendre une fois ce volet des auditions derrière elles. Rien au dossier ne donne à penser que, de retour devant le TAQ, les Appelantes auraient l'idée d'élargir le débat pour s'interroger sur le statut de tours de télécommunication qui, de toute façon, sont déjà inscrites au Rôle et ne font pas l'objet de recours. Quant au libellé précis de la Conclusion, il s'agit d'une question qui, dans le respect d'une notion élémentaire de proportionnalité, aurait dû se résoudre au moyen d'une demande de rectification comparable à celles régies par l'article 338 du *Code de procédure civile*[48]. Prétendre pour la raison invoquée ici que l'on est en présence d'une décision *ultra vires* équivaudrait à déployer la lourde et désuète artillerie d'une conception envahissante de la « compétence » là où elle n'a plus sa place. Comme je l'ai déjà mentionné[49], c'est celle-là même que l'arrêt *Vavilov* a écartée.

[51] À mon avis, donc, il faut donner raison aux Appelantes sur ce premier point. Le faire conformément à leur conclusion amendée en Cour d'appel permet en outre de répondre à un autre argument des Intimées relatif lui aussi au prétendu excès de compétence du TAQ. Cet argument de texte, qui trouve illustration dans l'affaire *Gaz Métropolitain inc.* c. *St-Jean-sur-le-Richelieu (Ville de)*[50], que d'aucuns pourraient qualifier de légaliste à l'excès, et qui se fonde sur l'article 143 de la *LFM* reproduit plus

---

46 L'exposé commun des Intimées note à ce sujet : « Le TAQ n'a jamais été saisi de recours visant l'ensemble du réseau de TSF des intimées. À titre d'exemple, le TAQ n'est saisi d'aucun recours visant les différents types de tours de télécommunication des intimées et les équipements qui s'y trouvent. Le TAQ n'est également saisi d'aucun recours des intimées visant les sites d'antennes de TSE des intimées installées sur des tours de télécommunication appartenant à des tiers. Le TAQ n'est également saisi d'aucun recours visant d'autres éléments du réseau de TSF des intimées, tels que les radio network controllers, le mobility management entity, le commutateur central et ses interfaces. »

47 *Supra*, paragr. [40] à [49].

48 Lequel, d'ailleurs, vise explicitement le « jugement qui, par suite d'une inadvertance manifeste, accorde plus qu'il n'était demandé ». Un débat *intelligent* sur ce qu'il fallait entendre par les « causes types » identifiées par les parties et sur la portée intentionnelle de ces « causes types » aurait pu se faire lors d'une demande de rectification, mais au stade où nous en sommes, on doit tenir pour certain que les mots employés ont un sens et qu'une « cause type » est en effet une cause type.

49 *Supra*, paragr. [26].

50 [1997] R.J.Q. 2344 (C.Q.), p. 2351.

loin, cessera d'avoir une assise en fait si l'on renvoie le dossier au TAQ dans les termes suggérés par les Appelantes. C'est donc à voir.

[52] La solution qui précède ne permet cependant pas de vider ce qui demeurait en litige après que le TAQ se fut prononcé. « [P]ar la force des choses », comme l'écrivait la juge Gagné dans l'arrêt *Locoshop*[51], il faut se concentrer sur la décision de la Cour du Québec et sur celle du TAQ.

V. La révision judiciaire et la révision au fond de la décision du TAQ

A. Retour sur la norme d'intervention

[53] Dans ses motifs qui, je le répète, datent d'avant l'arrêt *Vavilov*, le juge de la Cour supérieure dressait le constat suivant[52] :

> Avec beaucoup d'égards pour le juge de la Cour du Québec, bien qu'il identifie correctement la norme de contrôle de la décision raisonnable, son analyse revêt une application par inadvertance de la norme de la décision correcte ou un examen déguisé selon cette norme.

Autrefois, les anomalies de ce genre se soldaient le plus souvent par l'emploi d'un même correctif, comme l'illustrent quelques arrêts de la Cour suprême auxquels le juge se réfère dans ses motifs. En est-il de même après l'arrêt *Vavilov*? La réponse à cette question appelle diverses nuances.

[54] Un examen superficiel de la question pourrait ne tenir compte que des considérations suivantes. S'agissant d'un appel d'un tribunal administratif à une cour de justice, on sait que cette dernière doit maintenant s'en tenir aux deux normes d'intervention déjà mentionnées : celle de la décision correcte sur les questions de droit et celle de l'erreur manifeste et déterminante sur les questions de fait ou (exception faite des cas où un principe juridique est facilement isolable) sur les questions mixtes de fait et de droit. Comme ici, selon la Cour supérieure, le juge de la Cour du Québec a appliqué (bien que ce soit par inadvertance) la norme de la décision correcte, pourquoi ne suffirait-il pas de rétablir tel quel son jugement? Cela simplifierait grandement les choses pour tout le monde.

[55] Je ne crois pas, cependant, que dans le sillage de l'arrêt *Vavilov* les choses soient aussi simples. Il faut plutôt procéder à une étude plus poussée de ce qui a été tranché aux deux niveaux, tant au niveau du TAQ qu'à celui de la Cour du Québec. Ce faisant, on doit tenir compte de la raison d'être et de la teneur de la norme de la décision correcte, ainsi que de ce en quoi elle diffère de la norme de la décision raisonnable. Examiner le

---

51 *Supra*, paragr. [23].
52 *Supra*, note 5, paragr. 71.

2022 QCCA 594 (CanLII)

jugement de la Cour du Québec à la lumière de l'arrêt *Vavilov* (ce qui en l'espèce était impossible pour le juge de la Cour supérieure) peut aussi mettre en évidence une application erronée des normes d'intervention par la Cour du Québec. Ainsi et par exemple, le TAQ en rendant sa décision aura vraisemblablement dû s'appuyer sur des déterminations de faits litigieux et, incontestablement, sur des déterminations mixtes de fait et de droit, à l'égard desquelles les interventions en appel sont limitées. A-t-on ici respecté ces limites? Enfin, élément qui a son importance, on sait que conformément à l'article 164 de la *Loi sur la justice administrative*[53] le jugement de la Cour du Québec en appel de la section immobilière du TAQ « est sans appel ». Qu'en résulte-t-il?

[56] Revenons tout d'abord sur la norme de la décision raisonnable. Citant un passage maintes fois repris de l'arrêt *Dunsmuir* c. *Nouveau-Brunswick*[54], l'arrêt *Vavilov* rappelle que le caractère raisonnable « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit »[55]. La norme en question va de pair avec l'idée de retenue ou de déférence judiciaire envers les tribunaux administratifs. Elle a pour finalité de protéger l'autonomie décisionnelle de ces derniers. C'est ce qu'explique le passage suivant de l'arrêt *Vavilov*[56] :

> Le Parlement et les législatures provinciales sont habilités par la Constitution à créer des organismes administratifs et à les investir de larges pouvoirs légaux […]. Si le législateur a constitué un décideur administratif dans le but précis d'administrer un régime législatif, il faut présumer que le législateur a également voulu que ce décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Si le législateur n'a pas prescrit expressément que les cours de justice ont un rôle à jouer dans le contrôle des décisions de ce décideur, on peut aisément présumer que le législateur a voulu que celui-ci puisse fonctionner en faisant le moins possible l'objet d'une intervention judiciaire. Toutefois, étant donné que le contrôle judiciaire bénéficie de la protection de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le législateur ne peut soustraire le processus décisionnel administratif à tout examen judiciaire […]. Il n'en demeure pas moins que le respect de ces choix d'organisation institutionnelle de la part du législateur oblige la cour de révision à adopter une attitude de retenue lors du contrôle judiciaire.
>
> [Soulignement ajouté]

---

53 RLRQ, c. J-3.
54 2008 CSC 9.
55 *Supra*, note 9, paragr. 86. La citation est tirée du paragr. 47 de l'arrêt *Dunsmuir*.
56 *Id*., paragr. 24 (références omises).

2022 QCCA 594 (CanLII)

On peut donc postuler sans risque d'erreur que, du point de vue du décideur administratif, la norme de la décision raisonnable est sensiblement moins « intrusive » que celle de la décision correcte, qu'elle lui laisse une liberté d'appréciation sensiblement plus large dans la résolution des questions qui lui sont soumises. Et l'idée de « l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables » est l'une des pierres de touche de la raisonnabilité de la décision.

[57] Toutefois, on aurait tort d'en déduire que, sous l'autorité de cette norme, le décideur est pratiquement livré à lui-même, que presque tout lui est permis. Ici encore, l'arrêt *Vavilov* apporte une quantité importante de précisions sur les facteurs à considérer pour juger en révision judiciaire de la raisonnabilité d'une décision. Ces facteurs sont nombreux, ils sont contraignants et la Cour suprême, dans ses motifs de l'arrêt *Vavilov*, y consacre de longs développements[57]. Ils se répartissent en deux catégories, ce qui concerne la logique ou la cohérence interne du raisonnement qui sous-tend la décision et ce qui concerne la conformité de celle-ci aux contraintes d'ordre factuel ou juridique qui lui sont pertinentes[58]. Si l'on revient succinctement sur ces divers éléments, on peut tenter d'en offrir la synthèse qui suit, dans laquelle j'omets les renvois à l'abondante jurisprudence citée par la Cour suprême.

[58] La décision doit reposer sur un raisonnement rationnel et logique : l'on doit être en mesure de suivre ce raisonnement et de voir en quoi la conclusion sur laquelle il débouche découle bien de l'analyse qui la précède. Aussi le décideur ne peut-il se contenter d'affirmer la chose à démontrer, au moyen par exemple d'un raisonnement tautologique[59].

[59] Les contraintes factuelles et juridiques pertinentes varieront en fonction du contexte propre à chaque prise de décision. Sans tenter d'en dresser une liste exhaustive, il paraît utile d'identifier les principales contraintes de ce genre et de rappeler qu'elles peuvent interagir entre elles[60].

[60] Le régime législatif applicable présente une première contrainte importante. La décision à réviser doit être conforme à la raison d'être et à la portée de ce régime et le décideur doit demeurer attentif aux exigences spécifiques de la loi en cause en se gardant d'en outrepasser le cadre. Les termes, limitatifs ou non, dans lesquels le législateur s'est exprimé ont une importance particulière pour déterminer quel degré de souplesse il entendait laisser au décideur dans l'interprétation de la loi[61].

---

57 *Id.*, paragr. 101 à 135. Toute la partie III des motifs en question (paragr. 73 à 142) traite de la norme de la décision raisonnable. Toutefois, ce sont les paragr. 101 à 135 qui concernent plus spécifiquement la raisonnabilité d'une décision en fonction de son contenu.

58 *Id.*, paragr. 101.

59 *Id.*, paragr. 102-4.

60 *Id.*, paragr. 105-7.

61 *Id.*, paragr. 108-10.

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

[61] Les lois, la common law et le droit privé incorporent des notions et des règles d'interprétation consacrées auxquelles une décision raisonnable se conformera. Les précédents pertinents fixent eux aussi des balises que le décideur devra le plus souvent respecter, sauf à parfois passer outre en explicitant la raison de la dérogation ou en adaptant au contexte administratif une règle établie dans un autre contexte. Certaines règles du droit international coutumier ou conventionnel sont aussi à prendre en compte[62].

[62] Viennent ensuite les principes d'interprétation législative. L'analyse *de novo*, par ailleurs familière, n'a plus cours ici, car s'il s'agit d'évaluer la raisonnabilité d'une décision, l'examen d'ensemble de la décision doit prévaloir, ce qui comprend son contexte, les motifs qu'elle comporte et le résultat qu'elle engendre. Le « principe moderne » d'interprétation domine toujours, mais il est modulé à l'aune de l'expérience et de l'expertise spécialisée du décideur administratif. Le respect du texte de loi demeure primordial, ce qui exclut les interprétations plausibles, mais de moindre qualité, échafaudées en fonction du résultat recherché. Aussi, omettre un élément clé du texte, du contexte ou de l'objet de la disposition visée risque de compromettre la raisonnabilité de la décision. Une interprétation unique peut également se dégager en révision et justifier qu'on la mette en lumière pour casser la décision révisée[63].

[63] En ce qui concerne le traitement de la preuve, une assez étroite analogie existe en révision judiciaire avec le rôle d'une cour d'appel : la retenue est de mise. Mais peuvent aussi compromettre, et gravement, la raisonnabilité de la décision[64], le fait de se méprendre fondamentalement sur le sens de la preuve ou de l'interpréter par l'entremise de stéréotypes récusables.

[64] L'uniformité générale des décisions administratives d'un tribunal est souhaitable, même si un décideur de ce type échappe à la règle du *stare decisis*. En revanche, pour les justiciables, la prévisibilité des décisions est une valeur à cultiver. Les tribunaux administratifs disposent de moyens pour y voir. On pourra tolérer une dérogation à une pratique établie de longue date à condition que la décision contestée justifie la dérogation de manière convaincante. En outre, la révision judiciaire permet aux cours de justice d'identifier les discordances qu'un tribunal administratif a intérêt à corriger avec les moyens qui sont les siens[65].

[65] Enfin, plus les conséquences d'une décision sont graves pour un justiciable, plus le contrôle de la justification de cette décision sera strict et plus la volonté de remédier à toute forme arbitraire sera vive. Certains décideurs se voient confier des pouvoirs

---

62 *Id.*, paragr. 111-4.
63 *Id.*, paragr. 115-24.
64 *Id.*, paragr. 125-6.
65 *Id.*, paragr. 127-32.

considérables et exerçables sur des gens ordinaires, voire vulnérables, d'où la responsabilité accrue qui s'impose à ces décideurs dans la prise de décision[66].

[66] Comme on le voit, les facteurs à prendre en considération sont nombreux. Plusieurs, d'ailleurs, coïncident en tout ou en partie avec ceux qui retiendront l'attention d'une cour d'appel, non pas dans des dossiers de révision judiciaire, mais dans l'exercice de sa juridiction ordinaire en appel. Cela dit, l'arrêt *Vavilov* souligne aussi avec insistance l'importance d'adapter l'analyse au contexte particulier de chaque décideur[67] et il est clair que sur plusieurs points, par exemple en ce qui concerne les modulations de la règle du précédent, la pratique des décideurs administratifs diffère, et parfois très nettement, de ce que l'on observe dans un contexte judiciaire traditionnel.

[67] Par contraste, on trouve peu de commentaires dans la jurisprudence ou dans les travaux savants sur ce qui caractérise une décision « correcte » (et par corollaire, ce qui caractérise une décision erronée ou « incorrecte »). La notion d'erreur, semble-t-il, se passe généralement d'explications ou même de commentaires. Néanmoins, on cite souvent à ce propos un autre passage de l'arrêt *Dunsmuir*[68] :

> La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision doit se demander dès le départ si la décision du tribunal administratif était la bonne.

On peut déceler dans ce passage une inflexion à la baisse d'une proposition avancée par un ancien membre d'une cour d'appel dans un ouvrage sur les normes d'intervention en appel. Laissant entendre qu'il s'agit simplement de décider si l'on abonde ou non dans le sens du premier décideur, il écrivait avec sa co-auteure ce qui suit, dans la seconde édition de cet ouvrage[69] :

> The First Edition of this work argued for the preference of the term "concurrence" in reflection of the fact that it is arrogant for a higher court to presume that its interpretation is necessarily correct. Canadian appellate courts have ignored this advice. However, for the purposes of consistency with the terminology of the Supreme Court of Canada, we will reluctantly use the term "correctness" to refer to this least deferential standard of review, but only in association with the preferred expression.

---

66 *Id*., paragr. 122-5.
67 *Id*., paragr. 88-98.
68 *Supra*, note 54, paragr. 50.
69 Roger P. Kerans et Kim M. Wiley, *Standars of Review Aplied by Appellate Courts*, 2e éd., Edmonton, Juriliber, 2006, p. 39.

2022 QCCA 594 (CanLII)

L'arrêt *Dunsmuir* semble plutôt indiquer que la cour de révision doit faire *tabula rasa* du raisonnement du premier décideur et entreprendre sa propre analyse en recommençant du début. Elle peut ensuite substituer un raisonnement correct pour arriver au même résultat, ou infirmer la décision attaquée si celle-ci ne coïncide pas dans son résultat avec celui qu'obtient la cour de révision. Après l'arrêt *Vavilov*, c'est, sur toute question de droit et dans des dossiers de fiscalité municipale comme ceux-ci, le rôle qui incombera à la Cour du Québec.

[68] Le contrôle au fond de la raisonnabilité d'une décision administrative requiert donc un examen passablement soutenu de ce qui fait l'objet de la révision judiciaire. Si c'est ce qui permet d'identifier une (ou plusieurs) « issues possibles acceptables », on peut supposer que l'analyse doit être plus rigoureuse encore pour déterminer quelle est la décision ou la réponse correcte relative à une quelconque question de droit. Il ne peut s'agir, dans le cas d'une telle décision, de rechercher une simple « issue possible acceptable » parmi d'autres. Par définition, cette décision ou cette réponse « correcte » doit être celle devant laquelle toute autre décision ou réponse s'incline et apparaît comme « incorrecte ». Cela doit nécessairement impliquer que, là où l'institution compétente (ici, la Cour du Québec) prétend livrer une décision « correcte », et là où, de surcroît, elle se prononce sans qu'on puisse porter sa décision en appel (ce qui est aussi le cas, ici, de la Cour du Québec), la qualité de la démonstration doit tendre à la rendre irréfutable. On ne saurait se satisfaire dans ce cas d'une autre « issue possible acceptable », celle que tolère (mais, comme on l'a vu, non sans prendre d'importantes précautions) la norme de la décision raisonnable mise à niveau par l'arrêt *Vavilov*. Certes, il serait exagéré de suggérer que l'interprétation « correcte » qu'on substitue à une interprétation « erronée » du tribunal administratif doit être de celles qui recueillent l'adhésion instantanée et unanime de tous les intéressés comme si elle allait de soi. Mais, pour un lecteur attentif, bien informé sur la nature de la difficulté à résoudre et sur le contexte dans lequel celle-ci survient, cette interprétation « correcte » doit malgré tout être perçue comme la seule qui, à la réflexion, s'impose à l'esprit.

B. Les textes de loi ici pertinents

[69] Avant d'aller plus loin, il me paraît opportun de reproduire les dispositions législatives qu'ont invoquées les parties ou qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le litige.

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

Code civil du Québec

900. Sont immeubles les fonds de terre, les constructions et ouvrages à caractère permanent qui s'y trouvent et tout ce qui en fait partie intégrante.

900. Land, and any constructions and works of a permanent nature located thereon and anything forming an integral part thereof, are immovable.

[…]

[…]

901. Font partie intégrante d'un immeuble les meubles qui sont incorporés à l'immeuble, perdent leur individualité et assurent l'utilité de l'immeuble.

901. Movables incorporated with an immovable that lose their individuality and ensure the utility of the immovable form an integral part of the immovable.

[…]

[…]

903. Les meubles qui sont, à demeure, matériellement attachés ou réunis à l'immeuble, sans perdre leur individualité et sans y être incorporés, sont immeubles tant qu'ils y restent et assurent l'utilité de l'immeuble.

903. Movables which are permanently physically attached or joined to an immovable without losing their individuality and without being incorporated with the immovable are immovables for as long as they remain there and ensure the utility of the immovable.

Toutefois, les meubles qui, dans l'immeuble, servent à l'exploitation d'une entreprise ou à la poursuite d'activités demeurent meubles.

However, movables which, in the immovable, are used to operate an enterprise or to carry on activities remain movables.

Loi sur la fiscalité municipale

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

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

[…]

[…]

«**immeuble**» :

"**immovable**" means

1° tout immeuble au sens de l'article 900 du Code civil;

(1) an immovable within the meaning of article 900 of the Civil Code;

2022 QCCA 594 (CanLII)

2° tout meuble, sous réserve du troisième alinéa, qui est attaché à demeure à un immeuble visé au paragraphe 1°;

[…]

Dans le cas d'un immeuble que visent le paragraphe 1° de la définition du mot «immeuble» prévue au premier alinéa et l'un des paragraphes 1°, 2.1° et 13° à 17° de l'article 204, le paragraphe 2° de cette définition vise uniquement un meuble qui, en outre d'être attaché à demeure à l'immeuble, assure l'utilité de celui-ci. Toutefois, ce paragraphe ne vise pas un tel meuble qui sert, dans quelque mesure que ce soit, à l'exploitation d'une entreprise ou à la poursuite d'activités dans l'immeuble.

41.1. L'évaluateur peut décider que constitue une unité d'évaluation distincte, inscrite au nom de l'exploitant d'un réseau de télécommunication sans fil, l'ensemble des constructions faisant partie de ce réseau qui sont situées sur le territoire de la municipalité locale et qui sont installées dans ou sur un immeuble appartenant à une autre personne.

Il peut aussi, dans le cas où une autre unité d'évaluation est inscrite au nom de l'exploitant dans le rôle de la municipalité, décider que l'ensemble de ces constructions est ajouté à cette unité ou, s'il y en a plusieurs, à l'une d'elles.

(2) subject to the third paragraph, a movable that is permanently attached to an immovable referred to in paragraph 1;

[…]

As regards an immovable referred to in paragraph 1 of the definition of "immovable" in the first paragraph and in paragraphs 1, 2.1 and 13 to 17 of section 204, paragraph 2 of that definition refers only to a movable that, in addition to being permanently attached to the immovable, ensures the utility of the immovable. However, that paragraph does not refer to such a movable that is used, to whatever extent, for the operation of an enterprise or for the carrying on of activities in the immovable.

41.1. The assessor may decide that the aggregate of the structures forming part of a wireless telecommunications system that are situated in the territory of the local municipality and installed in or on an immovable owned by another person constitutes a separate unit of assessment entered on the roll in the name of the operator of the system.

The assessor may also, where another unit of assessment is entered on the roll of the municipality in the name of the operator, decide that the aggregate of such structures is added to that unit or, if there are several such units, to one of them.

2022 QCCA 594 (CanLII)

Toutefois, est exclue de l'ensemble visé au premier ou au deuxième alinéa la construction qui est installée sur le terrain d'un organisme public, à la condition qu'aucun bâtiment autre qu'une telle construction ne soit installé sur ce terrain.	However, a structure installed on the land of a public body is excluded from the aggregate referred to in the first or second paragraph, provided no building other than such a structure is installed on that land.
67. Ne sont pas portées au rôle les constructions qui font partie d'un réseau de télécommunication autre qu'un réseau de télévision, de radiodiffusion ou de télécommunication sans fil.	**67.** The structures forming part of a telecommunications system other than a television, radio or wireless telecommunication system are not to be entered on the roll.
Les deuxième et quatrième alinéas de l'article 66 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, au cas prévu par le présent article.	The second and fourth paragraphs of section 66 apply, with the necessary modifications, to the case provided for in this section.
Toutefois, ne sont pas portés au rôle un conduit, une voûte souterraine, un puits d'accès et une autre construction qui abrite exclusivement un appareil ou une installation, ainsi que leurs accessoires, servant effectivement au fonctionnement du réseau, à l'exception d'un centre de commutation.	However, conduits, underground galleries, access shafts or other structures that exclusively house apparatus or installations, together with their accessories, actually used in the operation of the system, except a switching station, are not to be entered on the roll.
143. Tribunal ne peut modifier, ajouter ou supprimer une inscription si l'exactitude, l'absence ou la présence de celle-ci n'a pas fait l'objet d'un recours instruit devant lui.	**143.** The Tribunal shall not alter, add or strike out an entry if its correctness, existence or absence has not been the subject of a proceeding heard before it

On notera que les notions de « construction » et de « réseau » ne sont pas définies dans la *LFM*.

2022 QCCA 594 (CanLII)

C. L'interprétation retenue par le TAQ

[70] Outre l'analyse très serrée qu'il fait de la preuve[70], le TAQ appuie sa Décision sur une étude attentive des dispositions de la *LFM*, sur deux définitions tirées de la jurisprudence et sur l'évolution à travers le temps des dispositions pertinentes de la *LFM* telle que relatée en commission parlementaire.

[71] Le TAQ développe au paragraphe 90 de la Décision un redoutable argument de texte que ni la Cour du Québec ni la Cour supérieure n'ont considéré avec l'attention qu'il mérite. Voici en quoi il consiste. L'article 67 de la *LFM* s'inscrit dans le chapitre V de la loi, intitulé « CONTENU DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE », un chapitre dont la section IV, où se trouve l'article 67, est elle-même intitulée « IMMEUBLES NON PORTÉS AU RÔLE ». Le premier alinéa de l'article 67 énonce ceci : « Ne sont pas portées au rôle les constructions qui font partie d'un réseau de télécommunication autre qu'un réseau de télévision, de radiodiffusion ou de télécommunication sans fil. » Le réseau des Intimées est un réseau de télécommunication dont les constructions, si la règle de l'article 67 s'appliquait à lui, constitueraient des « immeubles non portés au rôle ». Mais, parce qu'il s'agit d'un réseau de télécommunication <u>sans fil</u>, il tombe sous le coup de l'exception prévue par ce premier alinéa, et les « constructions » de ce réseau doivent être portées au Rôle. Quel besoin le législateur aurait-il eu de spécifier cela si *a priori* de telles constructions ne se qualifient pas comme immeubles? On peut donc en déduire qu'un postulat sous-jacent à cette disposition est que les constructions qui font partie d'un réseau de télécommunication sont des immeubles qui ne sont pas portés au rôle, à moins qu'il s'agisse d'un réseau de télécommunication sans fil.

[72] Cet argument de texte semble pourtant laisser en suspens la question de savoir en quoi consiste une « construction ». La notion, on l'a vu, n'est définie nulle part dans la *LFM*, ni d'ailleurs dans le *Code civil du Québec*, où elle apparaît pourtant à l'article 900. Elle est certainement plus polysémique que bien d'autres – ne parle-t-on pas, par exemple, de construction navale ou aéronautique, de construction de l'esprit, de construction grammaticale ou identitaire? Et, comme le remarque le TAQ, ce mot est traduit dans la version anglaise de la *LFM* par « *structure* » (en huit endroits distincts dans les articles 66, 67 et 68, ainsi qu'à l'article 41.1.), un autre terme fortement polysémique et qui comporte une nuance évidente de compréhensivité. D'ailleurs, c'est ce que corroborent les propos tenus en 1999 devant la Commission (parlementaire) de l'aménagement et du territoire, propos que cite le TAQ.

[73] Les définitions sur lesquelles s'arrête le TAQ sont celles des mots « construction » et « réseau ». La première est tirée d'un jugement de la Cour du Québec que j'ai déjà mentionné, *Gaz Métropolitain inc.* c. *St-Jean-sur-le-Richelieu (Ville de)*, selon lequel une « construction » est « un ensemble cohérent de matériaux incorporés au sol ou à un

---

[70] On le voit par les déterminations de fait exposées aux paragr. 137, 138 et 139 de la Décision, *supra*, note 2.

bâtiment ou y adhérant d'une manière qui n'est pas purement passagère ou accidentelle »[71]. La seconde définition provient d'un arrêt unanime de la Cour d'appel, *Hydro-Québec* c. *Montréal (Communauté urbaine de)*, où celle-ci se prononçait sur le sens du mot « réseau » tel qu'il apparaît à l'article 68 de la *LFM*. La juge Otis y écrivait que « [l]e concept de réseau intègre, par essence, celui d'une organisation formant un ensemble cohérent, d'une unité regroupant des éléments qui convergent à l'accomplissement d'une mission essentielle »[72].

[74] L'historique législatif démontre que le régime fiscal des réseaux de gaz, d'électricité ou de télécommunication a connu plusieurs mutations et que, assujettis pendant longtemps à l'ancien article 221 de la *LFM*, ces réseaux ne relevaient pas à l'origine de la fiscalité foncière. L'arrêt *Hydro-Québec*, précité, retrace cette évolution. Dès 1997, cependant, le législateur était bien conscient que les composantes de certains réseaux de télécommunication peuvent être installées sur des immeubles hôtes qui n'appartiennent pas à l'exploitant du réseau. L'article 41.1 de la *LFM*, qui date de 1999, visait à adapter le régime fiscal à cette réalité. Quant à l'article 1 de la même loi, il a été modifié de très nombreuses fois, mais la définition du mot « immeuble » qui nous concerne ici (et qui demeure en vigueur) date de 2000 et a été formulée comme elle l'est pour adapter le régime à certaines avancées jurisprudentielles récentes.

[75] Décrivant la preuve administrée par les Intimées, le TAQ estime que celle-ci avait notamment pour but de démontrer ce qui suit[73] :

> Aucune des composantes des stations de base et du réseau de télécommunication sans fil n'est « utile » aux édifices, aux pylônes, aux poteaux d'Hydro-Québec, aux églises ou au pont sur ou dans lesquels elles ont été « installées », et ce, même si Vidéotron devait reconnaître qu'un grand nombre d'entre elles sont bel et bien « attachées ».

D'emblée, dans la partie de ses motifs où il livre son analyse des questions à trancher, le TAQ fait voir que sa perspective est tout autre. Il annonce en ces termes la conclusion qu'il s'apprête à étayer[74] :

> Le Tribunal est d'avis que le réseau de TSF de Vidéotron, incluant toutes et chacune de ses composantes, constitue un immeuble au sens de l'article 900 C.c.Q. et de l'article 1 LFM. Nous sommes donc d'avis que les constructions constituant l'ensemble du réseau de TSF de VIDÉOTRON étant immeubles, elles doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM et ce, que

---

71 *Supra*, note 50, p. 2348. Le juge F.-Michel Gagnon renvoie à ce sujet aux arrêts *Montreal Light, Heat and Power Consolidated* c. *City of Westmount*, [1926] R.C.S. 515, p. 520-521, conf. (1925) 38 B.R. 406, p. 409 et *Lower St. Laurence Power Co.* c. *Immeuble Landry Ltée*, [1926] R.C.S. 655, p. 665.

72 [2002] R.J.Q. 938 (C.A.Q.), paragr. 27.

73 *Supra*, note 2, paragr. 115.

74 *Id.*, paragr. 82 et 83.

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

> l'on considère les constructions composant le réseau de TSF dans son ensemble ou station de base par station de base.
>
> […]
>
> [I]l est évident pour tous, y incluant pour le législateur, que tous ces équipements ne peuvent assurer l'utilité des édifices sur lesquels ils sont installés et qu'ils ne servent exclusivement qu'à l'exploitation de l'entreprise de télécommunication de Vidéotron.

Et plus loin, mais de façon assez succincte, le TAQ explique que, même analysées sous un autre angle, les questions qu'il lui faut trancher conduisent à la même réponse[75] :

> Subsidiairement, même si le Tribunal approchait la question sous l'angle proposé par Vidéotron, notre analyse nous amènerait à conclure que les équipements que Vidéotron prétend meubles sont des meubles attachés à demeure au sens de l'article 1 LFM, et qu'à ce titre, ils doivent être portés au rôle foncier.
>
> […]
>
> Que le Tribunal analyse la question sous l'angle soumis par la partie requérante ou sous celui des parties intimées, la conclusion nous apparaît indubitable : l'ensemble des constructions formant le réseau de télécommunication sans fil de Vidéotron constitue un ou des immeubles au sens de l'article 1 LFM et ces immeubles doivent, en conséquence être portés au rôle.

[76] Voyons maintenant comment la Cour du Québec a abordé ces mêmes questions.

D. L'interprétation retenue par la Cour du Québec

[77] Le juge de la Cour du Québec se penche d'abord sur la question suivante : la conclusion du TAQ selon laquelle le réseau de TSF des Intimées est un immeuble au sens de l'article 900 *C.c.Q.* constitue une issue possible acceptable au regard des faits et du droit[76].

[78] Bien qu'à ses yeux le raisonnement exposé dans la Décision soit « intelligible et transparent »[77], le juge estime que la conclusion qu'en tire le TAQ découle d'une conception « holistique »[78] de la notion de réseau et qu'à ce titre elle « n'est pas

---

75 *Id.*, paragr. 140 et 153.
76 *Supra*, note 4, paragr. 87.
77 *Id.*, paragr. 89.
78 *Id.*, paragr. 88.

justifiée »[79]. Selon lui, elle fait violence au texte que devait appliquer le TAQ « en ce qu'elle escamote totalement la notion de "construction" »[80]. Il considère ainsi que l'argument de texte offert par le TAQ et décrit plus haut[81] « doit être nuancé »[82]. Toutes les « constructions » ne sont pas nécessairement des immeubles. Il s'ensuit que, d'abord et avant tout, le TAQ devait identifier quelles constructions faisant partie du réseau des Intimées peuvent être qualifiées d'immeubles. Commentant la façon de faire du TAQ, le juge ajoute[83] : « En partant de la notion de réseau considéré comme un immeuble, le TAQ s'épargne cet exercice. Cette tare conceptuelle est dirimante. » Partant, le TAQ a jugé erronément que toutes les composantes du réseau forment un tout intégré, qu'elles sont essentielles les unes aux autres pour que le réseau soit pleinement fonctionnel, et que pour cette raison elles font partie intégrante de l'immeuble. Or, le dossier ne permet pas d'étayer cette conclusion, notamment parce que les faits y font obstacle. Le juge poursuit[84] :

> Il est manifeste, à la lumière de la preuve d'experts non contredite, que plusieurs composantes des stations de base n'adhèrent ni ne sont incorporées à aucun bâtiment, qu'elles sont mobiles et demeurent complètes et fonctionnelles même si elles sont retirées du réseau (les routeurs, les radios, etc.). Cet écart radical des critères jurisprudentiels établis pour la qualification de ce que constitue un immeuble en fiscalité municipale rend la décision déraisonnable.

Dans ces conditions, la décision du TAQ sur cet aspect du dossier est déraisonnable.

[79] Passons à la conclusion subsidiaire du TAQ. Celle-ci pose que « les équipements que Vidéotron prétend meubles sont des meubles attachés à demeure au sens de l'article 1 *LFM* ». En ce qui concerne cette conclusion, le juge considère ici encore que, motivée de la sorte, la décision du TAQ serait elle aussi injustifiée et déraisonnable. Trois paragraphes extraits de ses motifs permettent de bien saisir ce qui à son avis entraîne ce résultat[85] :

> Avec égard, le TAQ fait ici preuve d'une créativité que les textes législatifs et la jurisprudence applicables ne lui permettent pas. Vidéotron a raison de plaider que ce test de « l'utilité à l'unité d'évaluation » n'a aucun fondement juridique.
>
> […]

---

79 *Id.*, paragr. 90.
80 *Ibid.*
81 *Supra*, paragr. [71].
82 *Supra*, note 4, paragr. 92.
83 *Id.*, paragr. 94.
84 *Id.*, paragr. 96.
85 *Id.*, paragr. 108, 110 et 114.

2022 QCCA 594 (CanLII)

> Un meuble qui n'est d'aucune utilité à l'immeuble auquel il est attaché conserve indubitablement son caractère mobilier. Toute conclusion à l'effet contraire est nécessairement déraisonnable [.]
>
> […]
>
> Il ne s'agissait pas pour le TAQ de déterminer l'utilité d'un équipement donné au fonctionnement du réseau, mais bien à un immeuble au sens de l'article 900 CCQ. Le TAQ n'avait d'autre alternative, dès lors qu'il constatait qu'un équipement mobilier n'était pas attaché à un tel immeuble et utile à celui-ci, de conclure que cet équipement ne pouvait pas être porté au rôle. L'interrelation entre plusieurs meubles n'est pas suffisante pour en faire des immeubles.

Il y a lieu d'examiner de plus près les thèses en présence pour déterminer si la Cour du Québec et la Cour supérieure ont eu raison de casser la Décision.

E. Critique

[80] Je rappelle en premier lieu que l'on est ici en matière de fiscalité municipale. Or, il est acquis depuis l'arrêt *Ville de Laval* c. *Coimac inc.*[86] que la *LFM* est une législation autonome, qu'elle existe indépendamment du *Code civil du Québec*. Certes, la *LFM* renvoie au *Code* en plusieurs endroits et, même dans son champ restreint d'application, celui de la fiscalité foncière, on devra s'appuyer sur ce dernier à de nombreuses fins. Mais il reste que, dans ce dernier champ d'application, la *LFM* prévaut sur le *Code* dès lors qu'une divergence apparaît entre les deux textes.

[81] Cette autonomie de la *LFM* peut se dégager de son texte même, bien qu'il faille parfois y regarder de très près pour discerner de telles divergences. Ainsi, à titre d'exemple, le critère de l'utilité de l'immeuble qu'énoncent en toutes lettres les articles 901 et 903 *C.c.Q.* n'a pas la même amplitude en matière de fiscalité municipale qu'en droit commun. Lorsque la *LFM* s'applique, ce critère est restreint par l'effet convergent de son paragraphe 2° du premier alinéa de l'art. 1 et du troisième alinéa de ce même article. Sous l'empire de la *LFM*, un « meuble … qui est attaché à demeure à un immeuble », donc attaché à l'un des immeubles énumérés à l'article 900 *C.c.Q.*, n'a pas à assurer « l'utilité » de cet immeuble pour devenir lui-même immeuble. Il lui suffit d'être « attaché à demeure à un immeuble » visé par l'article 900 *C.c.Q.* Le critère de l'utilité de l'immeuble est donc largement évacué en matière de fiscalité municipale. Il n'y a d'incidence que si l'immeuble dont l'utilité est ainsi accrue par la présence d'un meuble attaché à demeure apparaît dans la liste dressée par le troisième alinéa de l'article 1 de la *LFM*. Cet alinéa précise que l'immeuble desservi doit être « un immeuble que visent le paragraphe 1° de la définition du mot ''immeuble'' prévue au premier alinéa <u>et</u> l'un des

---

[86] [2001] RJQ 342 (C.A.), paragr. 32, demande d'autorisation d'appeler à la Cour suprême rejetée, 27 septembre 2001, nº 28460.

2022 QCCA 594 (CanLII)

paragraphes 1°, 2.1° et 13° à 17° de l'article 204 » de la *LFM* (je souligne ce mot parce que la conjonction « et » ne laisse aucune place au doute). Cette liste, peut-on dire, ne contient que des immeubles « institutionnels » (ceux appartenant à l'État ou à la Société québécoise des infrastructures, ou encore des commissions scolaires, des CSLSC, des CÉGEPS, etc.). Bien que le dossier soit muet sur ce point, tout semble indiquer que la propriété des Intimées, des entreprises privées, se trouve sur des immeubles autres que ceux qui figurent sur cette liste. Pour rétablir l'exigence de l'utilité à l'immeuble qui prévaut en droit commun, et ainsi échapper à la qualification qu'elles contestent, les Intimées auraient dû faire la démonstration que leur réseau repose sur des immeubles institutionnels. Elles ont omis de le faire, vraisemblablement parce qu'une telle preuve serait impossible à faire. L'effet du paragraphe 2° du premier alinéa de l'art. 1 de la *LFM* sur le réseau des Intimées sera donc différent de celui que prescrirait le *Code civil du Québec*, là où lui seul serait applicable. Il y a là un argument de texte sur lequel je reviendrai.

[82] Je suis d'avis que, par leur l'effet conjugué, les articles 1, 41.1 et 67 de la *LFM* fournissaient au TAQ une assise ferme dans la loi pour conclure comme il l'a fait. La question sur laquelle le juge de la Cour du Québec s'est penché[87] n'est d'ailleurs pas entièrement exacte : il fallait (avant l'arrêt *Vavilov*) se demander si, au sens des articles 900 *C.c.Q.* et 1 *LFM*, qualifier le réseau d'immeuble était une issue possible et acceptable. Si l'on y ajoute les définitions que le TAQ emprunte à la jurisprudence, et qui démontrent que les notions de « construction » et de « réseau » sont compréhensives, l'interprétation du TAQ s'en trouve confortée. Contrairement au juge de la Cour du Québec, je crois que l'article 41.1 de la *LFM* pèse dans le même sens, en confirmant que « l'ensemble des constructions faisant partie » d'un réseau de télécommunication sans fil peut constituer une unité d'évaluation distincte. Cette disposition, l'article 41.1, fait partie de la *LFM* tout autant que les articles 1 et 67; elle peut éclairer le lecteur sur le contexte à prendre en considération lorsque des réseaux de télécommunication sans fil sont en cause. Aussi, je ne vois pas pourquoi il faudrait rabaisser la notion d'unité d'évaluation, comme le fait le juge, au niveau « d'une notion purement administrative »[88]. Et je ne vois pas pourquoi « n'aurait aucun sens »[89] l'idée que les stations de base, une fois « fixées, assemblées et installées », deviennent des constructions parties d'une construction plus vaste (soit le réseau). Les unités d'une copropriété d'envergure peuvent fort bien être des constructions et des immeubles qui font partie d'une construction et d'un immeuble de plus grande importance, le bâtiment qui rassemble les unités en question.

---

87 C'est celle que je mentionnais au paragr. [77] : la conclusion du TAQ selon laquelle le réseau de TSF des Intimées est un immeuble au sens de l'article 900 *C.c.Q.* constitue-t-elle une issue possible acceptable au regard des faits et du droit?

88 *Supra*, note 4, paragr. 109.

89 *Id.*, paragr. 97.

2022 QCCA 594 (CanLII)

2022 QCCA 594 (CanLII)

[83] Dans un autre ordre d'idées, le TAQ, je l'ai déjà mentionné, a fait une analyse très serrée de la preuve, ce qui ressort des déterminations énumérées dans ses motifs[90]. Il y ajoute le commentaire suivant[91] :

> Le Tribunal constate donc de la preuve que les stations de base ne peuvent être considérées comme des meubles, une fois solidement fixées, assemblées et installées. Rappelons que les stations de base sont situées en hauteur et soumises aux caprices de la météo. Bien que plusieurs éléments ne soient pas boulonnés au toit, il n'en demeure pas moins que tous les équipements sont interreliés entre eux et doivent résister aux intempéries, tels de forts vents et qu'ils sont dès lors immobilisés comme s'ils étaient boulonnés.

[84] À cela, la Cour du Québec a répondu dans les termes que j'ai déjà cités plus haut[92]. S'agissant de questions de fait relatives à l'assemblage et au démantèlement des stations de base, ainsi qu'à la plus ou moins grande amovibilité des composantes, la Cour du Québec ne pouvait substituer sa compréhension de la preuve à celle du TAQ en l'absence d'une erreur manifeste et déterminante. Bien sûr, avant l'arrêt *Vavilov*, cette précision n'avait peut-être pas la netteté qu'elle a acquise depuis, et je ne fais pas reproche au juge de s'être exprimé comme il l'a fait quand il l'a fait. Mais une chose demeure : on est ici bien loin du compte, de la poutre dans l'œil[93] démontrable avec une grande économie de moyens[94]. Cela est d'autant plus vrai que « la preuve d'experts non contredite » qu'invoque le juge est celle qui fut administrée par les Intimées (seule l'Appelante Laval a cité un témoin, les autres n'ont présenté aucune preuve) et que le TAQ écarte en grande partie cette preuve parce ces témoignages sont imprégnés de la théorie de la cause avancée par les Intimées.

[85] Enfin, il est un point sur lequel je tiens à revenir avec une certaine insistance. J'ai déjà cité les motifs pour lesquels la Cour du Québec rejette comme déraisonnable l'argumentation subsidiaire du TAQ[95]. Un peu plus loin dans ses motifs, le juge explique pourquoi il ne peut accepter cette l'interprétation de la *LFM* et pourquoi il récuse par la même occasion une théorie qu'il considère dénuée de fondement[96] :

> En terminant sur ce point, soulignons que le TAQ ne retient pas la théorie voulant qu'en fiscalité municipale, en raison de la dernière modification à la définition du mot « immeuble » à l'article 1 LFM, un meuble puisse dorénavant devenir immeuble par attache à demeure, sans nécessairement être utile à l'immeuble auquel il est attaché. Il n'est donc pas nécessaire, pour apprécier le caractère raisonnable de la décision dont appel, de statuer sur cette proposition. Qu'il suffise

---

90 *Supra*, note 2, paragr. 137.
91 *Id.*, paragr. 139.
92 Voir la citation à la fin du paragr. [78], *supra*.
93 Voir *Benhaim* c. *Germain*, 2016 CSC 48, paragr. 39.
94 Voir *J.G.* c. *Nadeau*, 2016 QCCA 167, paragr. 76.
95 *Supra*, paragr. [79].
96 *Supra*, note 4, paragr. 115.

> cependant de dire que si cette thèse devait prévaloir, il ne s'agirait pas simplement d'un « développement récent », mais bien d'une révolution à proprement parler, en ce qu'elle met carrément de côté la jurisprudence de la Cour d'appel, unanimement appliquée par le TAQ et la Cour du Québec, sur ce que constitue un immeuble par attache à demeure au sens de la LFM.

Le juge, ici, fait erreur. J'ajouterais que la démonstration de son erreur l'imposerait à l'esprit d'un lecteur attentif, bien informé sur la nature de la difficulté à résoudre et sur le contexte dans lequel elle survient.

[86] Il y a d'abord un argument de texte que j'ai déjà exposé plus haut[97] et qui me semble approcher de très près l'idée d'une démonstration irréfutable, voire se confondre avec elle. Cet argument vaut depuis 2000, année d'entrée en vigueur de la disposition sur laquelle il repose.

[87] Aussi ne faut-il pas s'étonner que cet argument, et la « théorie » dont se dissocie explicitement le juge, ont pourtant reçu l'aval de la Cour d'appel dans un arrêt récent et unanime, l'arrêt *Locoshop*. Je reproduis ci-dessous trois passages de cet arrêt où l'on vide la question[98] :

> Comme la Ville le fait remarquer, cet alinéa résulte d'une modification apportée dans la *L.f.m.* en 2000, puis en 2001, après la trilogie *Coimac*. Avant cela, à l'époque de la trilogie *la Laurentienne*, l'article 68.1 *L.f.m.* prévoyait qu'un meuble attaché à perpétuelle demeure à un immeuble institutionnel n'était porté au rôle que dans la proportion suivant laquelle il avait « pour objet de fournir un service » à cet immeuble. Un meuble pouvait donc être considéré comme attaché à perpétuelle demeure à un immeuble même s'il n'était pas entièrement au service de celui-ci. Aujourd'hui, le libellé du troisième alinéa de l'article 1 *L.f.m.* suggère qu'un meuble peut être attaché à demeure à un immeuble même s'il n'assure pas l'utilité de celui-ci. Je reviendrai plus loin sur cette notion d'utilité à l'immeuble.
>
> […]
>
> D'ailleurs, le lien intellectuel dont parle le juge Brossard n'exige pas que le meuble ait pour seul objet de fournir un service à l'immeuble. Comme mentionné précédemment, l'article 68.1 *L.f.m.* en vigueur à l'époque prévoyait qu'un meuble attaché à perpétuelle demeure à un immeuble institutionnel n'était porté au rôle que dans la proportion suivant laquelle il avait « pour objet de fournir un service »

---

97 *Supra*, paragr. [81]

98 *Supra*, note 13; ce sont respectivement les paragr. 77, 88 et 107. Les renvois dans les citations sont aux arrêts *Québec (Ville)* c. *Corporation d'assurance de personne la Laurentienne*, [1995] R.J.Q. 731 (C.A.), demande d'autorisation d'appeler à la Cour suprême rejetée, 7 septembre 1995, nº 24703, et *Coimac*, *supra*, note 86.

2022 QCCA 594 (CanLII)

> à cet immeuble. Un meuble pouvait donc être attaché à demeure à un immeuble même s'il n'était pas entièrement au service de celui-ci.
>
> […]
>
> Ce lien ne doit pas être confondu avec la notion d'utilité à l'immeuble. Je rappelle à cet égard que le troisième alinéa de l'article 1 *L.f.m.* prévoit expressément, dans le cas de certains immeubles institutionnels, que l'immobilisation par attache d'un bien meuble « vise uniquement un meuble qui, en outre d'être attaché à demeure à l'immeuble, assure l'utilité de celui-ci ». Bien que cet alinéa ne s'applique pas ici, il confirme, *a contrario*, qu'un bien peut être attaché à demeure à un immeuble même s'il n'assure pas son utilité. Le lien intellectuel qui permet de conclure à la demeure s'entend davantage de la complémentarité du bien par rapport à l'immeuble ou ses composantes. Cet élément est aussi une question de degré. Le bien n'a pas à compléter l'immeuble au point d'en faire partie intégrante et de perdre son individualité. Il s'agirait alors d'un bien immeuble par nature ou par intégration au sens de l'article 901 *C.c.Q.* Le degré de complémentarité ou d'indispensabilité requis pour démontrer la demeure est forcément moindre et s'apprécie en tenant compte, notamment, de la destination de l'immeuble ou de ses composantes.

Une fois de plus, on ne saurait faire grief au juge de ne pas avoir anticipé l'arrêt en question. Il est toutefois permis de constater que, longtemps avant l'arrêt *Locoshop*, son interprétation de la *LFM* sur ce point ne faisait clairement pas partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». Elle se heurtait de front au texte. La fragilise aussi l'idée aujourd'hui bien acceptée que l'attache à demeure ne nécessite pas qu'un meuble soit solidement rivé à l'immeuble par un lien physique, fusionnel ou insécable. Être assemblé et installé là, pour y rester indéfiniment, comme je l'ai dit plus haut, par la quiddité de la chose en cause[99], constitue un lien intellectuel qui satisfait au critère jurisprudentiel de l'attache intellectuelle[100]. Cette interprétation de la Cour du Québec était donc « erronée », au sens strict et au sens fort, ce qui est facilement démontré par une lecture attentive des dispositions pertinentes de la loi ainsi que de la jurisprudence. Elle l'était au point d'être déraisonnable.

* * * * *

---

99 *Supra*, paragr. [45].

100 Les paragr. 116 et 140 de l'arrêt *Locoshop*, *supra*, note 13, ne laissent aucun doute là-dessus. Imaginerait-on, par exemple, que le couvercle du réservoir qui surplombe une cuvette de toilette, parce qu'il est à la fois facilement amovible et léger à transporter, demeure un meuble? Bien sûr que non, il est utile à l'immeuble, l'objet d'une immobilisation intellectuelle, et l'on serait fort malvenu de ramasser tous les couvercles des réservoirs de ce genre sous prétexte qu'ayant vendu l'immeuble, on déménage en emportant les meubles qui s'y trouvent. Cela dit, comme je l'ai déjà souligné, le critère de l'utilité à l'immeuble ne joue plus ici, vu le libellé précis de la *LFM*.

2022 QCCA 594 (CanLII)

[88] Je me résume. La Cour du Québec a substitué son interprétation de la *LFM* à celle du TAQ, en imputant à ce dernier des erreurs qu'il n'a pas commises. Dans l'optique antérieure à l'arrêt *Vavilov*, s'agissant de la qualification de l'ensemble du réseau des Intimées, la Cour du Québec a opté pour une interprétation qu'on aurait peut-être pu considérer comme une « issue possible acceptable », bien que cela soit fort contestable. En revanche, elle ne pouvait sûrement pas préférer cette interprétation aux dépens de l'interprétation du TAQ, qui, en ce qui concerne cette dernière, constituait à n'en pas douter une « issue possible acceptable ». Dans l'optique postérieure à l'arrêt *Vavilov*, la qualification de l'ensemble du réseau des Intimées étant une question mixte de fait et de droit, la Cour du Québec ne pouvait intervenir qu'en présence d'une erreur manifeste et déterminante par le TAQ; or, il n'y avait rien de tel ici. Quant à l'argumentation subsidiaire développée par le TAQ, la Cour du Québec a écarté l'analyse correcte par le TAQ des textes applicables pour lui en préférer une qui, de manière démontrable, était erronée. Il faut donc répondre par la négative à la question : « La Cour du Québec a-t-elle exercé sa fonction d'appel de manière raisonnable eu égard aux normes applicables en appel et à la nature des questions qu'elle devait trancher? » Dans ces conditions, il me paraît aller de soi que la Décision doit être rétablie, en apportant à la Conclusion le correctif approprié, celui que recherchent les Appelantes. Le dossier sera donc renvoyé au TAQ pour qu'il procède sur le deuxième volet de l'affaire, en donnant à la Décision sur les quinze dossiers types la portée de principe qu'elle mérite, soit celle de lignes directrices à partir desquelles toute extrapolation raisonnable est permise.

[89] Je propose donc d'accueillir l'appel, d'infirmer le jugement de la Cour supérieure comme celui de la Cour du Québec, de renvoyer le dossier au TAQ et de substituer au dispositif de la Décision, celle du 11 juin 2014, le dispositif suivant, sans rien y changer par ailleurs :

> **LE TRIBUNAL CONCLUT** que les quinze (15) stations de base faisant partie du réseau de téléphonie sans fil de Videotron, ayant fait l'objet des dossiers types dans la présente instance, incluant toutes et chacune de leurs composantes, doivent être inscrites au rôle d'évaluation foncière en vertu de la LFM.

YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.

2022 QCCA 594 (CanLII)