



La tenue à jour du rôle :

Entre l'immuabilité et
l'exactitude...



Vieux débat : problématique toujours actuelle

- La fiscalité municipale: un fleuve tranquille!
 - Les principes sont stables et peu d'amendements législatifs en matière de mise à jour.
 - 174 (2004), 175 (1999), 177 (2001)

Et pourtant:

- Questionnement constant en matière mise à jour
- Connaissance instantanée du territoire : La tentation de l'exactitude
- Dynamique budgétaire : ingérence politique

L'immutabilité : principe de base:

- 76. Le rôle entre en vigueur au début du premier des exercices pour lesquels il est fait ou, dans le cas du rôle déposé en vertu du troisième alinéa de l'article 72, au début de l'exercice pour lequel il est fait.

Il demeure en vigueur pendant tout exercice pour lequel il est fait, même s'il fait l'objet d'une demande de révision, d'un recours devant le Tribunal, d'une proposition de correction ou d'un recours en cassation ou en nullité, totale ou partielle, sous réserve de l'article 183.

L'arrêt Sears: les principes

- Sears Canada inc c. Ville de St-Laurent, (500-09-001859-925, 23 septembre 1996)
 - L'immutabilité choix du législateur
 - Tant dans l'intervention (art 174) que dans l'estimation de la valeur (art. 175) découlant de l'intervention
 - Interprétation restrictive

L'arrêt Sears: les mises en garde

- Les interventions possibles augmentent et se précisent au fil de ans
- L'article 174.3 n'existe pas au moment de l'arrêt Sears (rendu en 1996 mais pour les rôles 1987 et 1988 et les dispositions de l'époque)
- « Obiter » de la Cour d'appel relativement à l'estimation (art 175)
- Le paragraphe 19 de l'article 174 : un accroc à l'immutabilité

L'article 174.3, une disposition méconnue

174.3. Le fait qu'un événement visé à l'article 174 ou 174.2 se soit produit avant le 1er juillet du deuxième exercice financier précédant celui au cours duquel le rôle entre en vigueur ne dispense pas l'évaluateur de modifier le rôle si celui-ci, malgré les articles 46 et 69.6, ne reflète pas l'état de l'unité d'évaluation ou de l'établissement d'entreprise à cette date, compte tenu de l'événement.

Pour l'application des articles 174 et 174.2, une chose ne cesse pas d'être indûment omise du rôle ou d'y être indûment inscrite du seul fait que l'obligation de l'inscrire au rôle ou de l'en retirer n'existait pas encore au moment de l'établissement de celui-ci ou était alors inconnue de l'évaluateur.

-
- L'impact de 174.3 :
 - Possibilité de faire une modification dans le rôle présent sur la base d'un événement passé.
 - Inspection systématique : découverte d'éléments de mise à jour.
 - Peu ou pas de jurisprudence
 - Gaspé Toyota c. Ville de Gaspé, [1998] TAQ 668
 - Immeubles L'équerre inc. c. Pierrefonds (TAQ, 22 juin 1999, M99-003)

La mise à jour un acte obligatoire de l'évaluateur?

- L'article 174 dit : « l'évaluateur modifie le rôle » et non « l'évaluateur peut modifier le rôle »
- L'article 132.1 LFM: Une demande de révision peut être déposée en tout temps au cours de l'exercice financier pendant lequel survient un événement justifiant une modification du rôle en vertu de l'article 174 ou 174.2 ou au cours de l'exercice suivant, si l'évaluateur n'effectue pas cette modification.
- La résultante : la mise à jour est obligatoire

L'article 174 : certains principes datent

- L'évolution des dispositions dans le temps...
- Attention aux dates des décisions et des arrêts : LFM annotée ne fait pas cette distinction.
 - Ex: MAM c. Québec (ville de) Q96-0640

-
- Tour d'horizon des motifs d'intervention:
 - Ce ne sont pas tous les paragraphes de l'article 174 qui posent de réels problèmes d'interprétation:
 - Notamment, les paragraphes 8 et 14 n'ont fait l'objet d'aucunes décisions du TAQ
 - Les paragraphes 13, 13.1, 13.1, 15 et 17 sont abrogés
 - Parmi ceux qui demeurent la présentation ne discutera par ailleurs que des paragraphes 1,2,3,4,6,7,12.1,13.1.1,16,18,19 et 20

Article 174 par. 1

- 1° le rendre conforme à sa proposition de correction, dans le cas prévu par l'article 155;

Difficulté particulière

- **155.** Si, à l'expiration du délai applicable selon l'article 154 aucune demande de révision n'a été déposée en vertu de cet article, l'évaluateur corrige le rôle conformément à sa proposition.
- L'évaluateur peut, avec le consentement écrit de toute personne à qui doit être transmis l'avis prévu à l'article 153 ou sa copie, corriger le rôle avant l'expiration du délai, conformément à sa proposition.
- Malgré l'article 154, aucune demande de révision à l'égard d'une proposition ne peut être déposée à compter du jour où l'évaluateur corrige le rôle conformément au deuxième alinéa.

-
- Cas d'espèce :
 - Le demandeur en révision n'accepte pas la réponse mais ne donne pas suite par une requête au TAQ...
 - Au sens de 174, l'évaluateur est sans pouvoir pour corriger selon sa proposition ?
 - 182 ne prévoit pas le cas

Article 174 par. 2

- 2° remplacer une inscription cassée ou déclarée nulle, dans la mesure où la cour ne prescrit pas le contenu de la nouvelle inscription et n'a pas cassé le rôle entièrement ou ne l'a pas déclaré entièrement nul;

Difficulté particulière

- Il doit s'agit d'une décision qui vise l'inscription en cause et non une décision qui statut sur le principe.
 - L'affaire : Société immobilière du Québec c. Roxton Pond & Waterloo & Matane, [2003] T.A.Q. 353.
- En pratique cette disposition n'est pas utilisée puisque recours sous 171 LFM très rare.

Article 174 par. 3

- 3° donner suite au changement de propriétaire d'un immeuble;

Difficulté particulière

- L'événement constitue le transfert de propriété au sens civil : date du consentement et non de la publication de l'acte.
 - L'affaire Hippodrome Blue Bonnets inc [1999] TAQ 1070
- Les transactions immobilières consensuelles: pas de portée rétroactive

Historique législatif :

- de 1979 à 1993 :
 - 174 par 3°: donner suite à un changement de propriétaire, sur réception de l'avis prévu par l'article 50 de la Loi sur les bureaux d'enregistrement (chapitre B-9) ou sur preuve suffisante
 - 177 : celle visée au paragraphe 3° de l'article 174 a effet à compter de l'enregistrement de la mutation ou de la réception d'une preuve suffisante

1994 à aujourd'hui :

- 174 par 3 : donner suite au changement de propriétaire d'un immeuble
- 177 : 5° celles visées aux paragraphes 3°, (...) ont effet à compter de la date fixée dans le certificat de l'évaluateur, laquelle ne peut être antérieure à la plus récente parmi les dates suivantes:
 - a) celle où survient l'événement qui justifie la modification, et
 - b) le premier jour de l'exercice financier qui précède celui au cours duquel la modification est faite

-
- Les jugements annulant rétroactivement une transaction
 - L'effet déclaratif de nullité par la Cour Supérieure: inexistence juridique
 - L'évaluateur est-il doté d'un pouvoir d'agir?
 - Limitation de 177 LFM
 - Cas non visé à 182 LFM

Article 174 par. 4

- 4° y inscrire un immeuble qui en a été indûment omis ou en rayer un bien qui y a été indûment inscrit;

Difficulté particulière

- L'arrêt Séminaire de Québec c. Charlevoix Ouest, (200-09-0000072-865, 15 février 1990)
 - « Indûment omis », vise le défaut d'inscrire au rôle un immeuble qui devrait y figurer, quelle que soit la cause de cette non-inscription
- L'affaire Sears va dans même sens
- L'affaire Arbec c. Ville de Port-Cartier, CQ, 650-80-000067-060, 12 mars 2008

Article 174 par. 6

- 6° refléter la diminution de valeur d'une unité d'évaluation à la suite de l'incendie, de la destruction, de la démolition ou de la disparition de tout ou partie d'un immeuble faisant partie de l'unité;

Difficulté particulière

- Les cas de détérioration graduelle ne sont pas visés
- La connaissance contemporaine d'un cas de contamination par un rapport d'expertise constitue un cas de « destruction »
 - L'affaire 109424 Canada inc. c. Laval (540-22-001409-977, 18 février 2000)
- Les rapports d'expertise concernant des vices cachés : motif d'intervention mais attention

Article 174 par. 7

- 7° refléter l'augmentation de valeur d'une unité d'évaluation à la suite de la réalisation d'une condition prévue à l'article 32 ou à la suite de travaux effectués sur un bâtiment faisant déjà partie de l'unité, lorsque ces travaux sont substantiellement terminés ou lorsque deux ans se sont écoulés depuis leur début, selon la première des échéances;

Difficulté particulière

- Il doit s'agir de travaux suffisamment importants pour justifier une augmentation de valeur
- L'augmentation doit se limiter à l'impact des travaux
- Il doit s'agir d'une augmentation : on ne peut intervenir en cas de diminution
- Ils peuvent toutefois concerner d'autres éléments que le bâtiment:

– 6302165 Canada inc. (SAI-Q-141181-0710, 16 juin 2008)

L'affaire 6302165 canada inc inc

(SAI-Q-141181-0710, 16 juin 2008)

- [26] L'article 175 LFM exige alors que l'évaluateur municipal refasse l'évaluation de l'unité d'évaluation dans le cadre établi par le texte de l'article 174 (7o) LFM. Ce cadre qui oblige l'évaluateur municipal à « refléter l'augmentation de valeur de l'unité d'évaluation » ne le limite pas à établir seulement la valeur du bâtiment, mais l'oblige également à tenir compte des travaux nécessaires à la construction du bâtiment, tel le remplissage, s'ils augmentent la valeur de l'unité d'évaluation. Ce même cadre ne lui permet cependant pas d'ajouter au certificat de modification fondé sur l'article 174 (7o) LFM des éléments étrangers à la construction du bâtiment.

Article 174 par. 12.1

- 12.1° refléter un changement de situation qui, en vertu d'une disposition de la section I du chapitre V, justifie le regroupement de plusieurs unités d'évaluation en une seule, la subdivision d'une unité d'évaluation en plusieurs, l'ajout ou la suppression d'une unité entière, la soustraction d'une partie de l'unité ou l'addition à l'unité d'une partie d'une autre;

Difficulté particulière

- L'affaire Sobeys Québec inc. c. Montréal SAI-M-113062-0601, 5 septembre 2006

Article 174 par. 13.1.1

13.1.1° eu égard à l'article 57.1.1, ajouter une mention indûment omise ou supprimer une mention indûment inscrite et, dans la mesure où le rôle doit contenir des renseignements à ce sujet, tenir compte du fait qu'une unité d'évaluation:

- a) devient visée à l'article 57.1.1 ou cesse de l'être;
- b) change de classe parmi celles que prévoit l'article 244.32;
- c) devient visée à l'article 244.51 ou 244.52 ou cesse de l'être;
- d) devient visée à l'article 244.54, cesse de l'être ou change de classe parmi celles que prévoit cet article;

Difficulté particulière

- L'affaire Groupe Champlain

Article 174 par. 16

- 16° y corriger une erreur d'écriture ou de calcul ou une autre erreur matérielle;

Difficulté particulière

- Ajouté en 1980
- Article « fourre-tout » jusqu'à ce que la jurisprudence établisse les limites
- Vise de façon générale tous les cas d'erreur qui ne font pas intervenir un exercice d'analyse ou un jugement professionnel
- Erreur flagrante, de calcul, de transcription etc...

Article 174 par. 18

- 18° refléter l'augmentation ou la diminution de valeur d'une unité d'évaluation découlant du fait qu'un service d'aqueduc ou d'égout devient ou cesse d'être à la disposition d'un immeuble faisant partie de l'unité;

Difficulté particulière

- Les services sont disponibles depuis longtemps :
- Les services ne sont pas disponibles mais considérés
erronément considérés
- L'augmentation se limite à la valeur contributive des services
 - L'affaire North American c. Ville de Longueuil, CQ 505-80-001202-050, 16 octobre 2007

-
- 19° refléter la diminution ou l'augmentation de valeur d'une unité d'évaluation découlant de l'imposition ou de la levée, à l'égard d'un immeuble faisant partie de l'unité, d'une restriction juridique aux utilisations possibles de l'immeuble;

Difficulté particulière

- L'affaire North American c. Ville de Longueuil, CQ 505-80-001202-050, 16 octobre 2007
- La ville n'a pas convaincu le juge Chicoine que les règlements en place ne garantissaient en rien l'usage possible avant que la réglementation de zonage ne soit effectivement modifiée.

-
- Le paragraphe 19 : Ajout très important à la loi
 - Accroc dans le principe de l'immutabilité
 - Réévaluation constante de l'environnement juridique et non uniquement au dépôt du rôle : contraire au principe de stabilité des rôles triennaux
 - Le type de restriction ne se limite pas au zonage

-
- La restriction doit toutefois être externe à l'immeuble et contrôlée par une autorité contraignante
 - Règlement municipal ou provincial, loi provinciale ou fédérale, ordonnance diverses à caractère exécutoire.

-
- 20° ajouter, supprimer ou modifier, **eu égard aux circonstances**, une mention exigée par le règlement pris en vertu du paragraphe 1° de l'article 263, ajouter une mention qui commence à être ainsi exigée ou en supprimer une qui cesse de l'être.

Difficulté particulière

- Cet article permet de façon générale la modification de toute inscription requise au terme des exigences du règlement sur le rôle d'évaluation foncière
- Pas d'impact sur la valeur mais peu avoir des impacts fiscaux en tarification (ex: nombre de logement, taxation spéciale en fonction du CUBF etc...)
- Les modifications peuvent être effectuées en tout temps compte tenu du libellé large de l'article « eu égard aux circonstances »

L'article 175 LFM

- « Dans le cas d'une modification visée au paragraphe 2°, 4°, 6°, 7°, 8°, 12°, 18° ou 19° de l'article 174 ou au paragraphe 2°, 3°, 4° ou 6° de l'article 174.2, l'évaluateur refait l'évaluation de l'unité d'évaluation ou de l'établissement d'entreprise touché. Il en est de même dans le cas d'une modification visée au paragraphe 1° de l'un ou l'autre de ces articles, si la proposition de correction le prévoit. Il en est de même dans le cas d'une modification visée à un autre paragraphe de l'article 174, si une unité d'évaluation est changée par suite de cette modification.
- Pour déterminer la nouvelle valeur à inscrire, la section II du chapitre V ou V.1 s'applique.
- L'inscription de la nouvelle valeur en vertu du présent article fait partie de la modification visée à l'article 174 ou 174.2.

« Obiter » de l'Honorable juge Deschamps

- « Dans le présent dossier, il n'est aucunement question de valeur contributive qu'auraient pu donner au bâtiment les biens omis. Je ne me prononce donc pas sur le droit de l'évaluateur d'affecter la valeur de la partie de l'immeuble déjà au rôle si, selon son opinion, une valeur contributive aurait dû être ajoutée mais n'aurait pas été prise en considération en raison de l'omission. Il n'est ici question que du pouvoir de l'évaluateur de modifier la valeur de la partie du bâtiment déjà au rôle parce que son opinion est différente de celle qu'il a formée lors de la confection du rôle. »

-
- Impact sur le bâti déjà en place : valeur contributive
 - Ex : L'arrêt Développement Iberville (C.S. 200-05-001215-925, 31 août 1994, désistement en appel)
 - Ajout d'un attrait à un complexe existant : possibilité d'ajouter une plus value à l'immeuble existant
 - Exemple : ajout d'un stationnement

Article 182

- Autres motifs d'intervention
- **182.** L'évaluateur modifie le rôle pour le rendre conforme:
 - 1° à une entente conclue en vertu de l'article 138.4, le plus tôt possible après sa conclusion;
 - 2° à une décision du Tribunal, le plus tôt possible après que cette décision est devenue exécutoire;
 - 3° à un jugement rendu à la suite d'une décision du Tribunal, le plus tôt possible après que ce jugement est passé en force de chose jugée.

(...)

Art. 182, la suite

- **Prise d'effet:**
 - La modification visée au premier alinéa a effet depuis la date fixée dans l'entente, la décision ou le jugement, selon le cas.
 - Celle visée au deuxième alinéa a effet depuis la date fixée dans le jugement ou, à défaut, depuis le jour de l'entrée en vigueur du rôle.

Conclusion

- La mise à jour constitue l'exception : immuabilité de principe
- L'évaluateur a toutefois l'obligation de modifier le rôle dans tous les cas qui y donne ouverture
- Le législateur modifie la loi pour donner une plus grande ouverture à certaines composantes : atténuation du principe de l'immutabilité

Conclusion (suite)

- L'article 174.3 permet une modification oubliée
- L'article 174(19) impose à l'évaluateur un suivi plus rigoureux de l'environnement légal conditionnant l'usage optimal
- Plusieurs questions et principes demeurent en suspens



Giasson & Associés

par: Éric Michaud, avocat
Division du droit public

Québec, le 20 mai 2009