

**Les dessous du
système des PERIS**

*(Loi sur les paiements versés
en remplacement d'impôts)*

Par Me Vincent Jacob et
Me Paul Wayland

Table des matières

- 1) Bref récapitulatif du système des PERIS;
- 2) La LPRI versus la LFM;
- 3) Les immeubles assujettis à un PERI;
- 4) Le régime légal des occupants;
- 5) La compétence des différents forums;
- 6) La procédure devant la Cour fédérale;
- 7) La prescription des différents recours;
- 8) Versement provisoire versus paiement final;
- 9) L'approche légale que nous préconisons;
- 10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?;
- 11) Nos principales recommandations

1) Bref récapitulatif du système des PERIS

- Article 125 de la Loi constitutionnelle de 1867: « Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation » (Notre emphase)
- Le Tollé des municipalités canadiennes ayant mené à des négociations de 1993 à 2000 avec le gouvernement fédéral, puis à la LPRI en 2001;
- Dans la LPRI: il y a donc nécessité, vu l'immunité constitutionnelle, de maintenir un régime discrétionnaire afin de préserver l'immunité fiscale constitutionnelle de la Couronne et des sociétés fédérales (ce qui se reflète à l'article 15 LPRI; Voir: arrêt *APM* aux par.34-35 et arrêt *Halifax au par.51*);



1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)



- 22 000 propriétés fédérales au Canada (dont la majorité est assujettie au régime des PERI);
- Plusieurs centaines de millions \$ en valeur foncière;
- Source potentielle importante de revenus des municipalités canadiennes depuis la mise en vigueur du régime en décembre 2001

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- Objectif d'équité envers les municipalités (article 2.1 LPRI);
- Que signifie l'expression « objectif d'équité fiscale envers les municipalités » employée respectivement aux par.20 de l'arrêt *APM* et 51 de l'arrêt *Halifax* (article 2.1 LPRI)? (nous insistons: « envers les municipalités », et non envers les sociétés d'État);
- Réponse: Cela signifie que les offices fédéraux doivent payer leur juste part de taxes foncières (en-lieu-de-taxes), à l'instar de tout contribuable (les O.F. doivent payer ni trop, ni insuffisamment).
- Ce principe transcende la loi et plusieurs articles de la LPRI en sont des applications (art. 2, 5 et 7 LPRI).

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

Les « offices fédéraux »: les Ministres et les sociétés fédérales sont des offices fédéraux soumis au pouvoir de contrôle de la Cour fédérale, en vertu de:

i) Article 2 LCF (définition d'office fédéral);

ii) Article 18 (1) a) LCF: Pouvoir exclusif de la Cour fédérale de casser la décision d'un office fédéral, confirmé par la CSC (nous y reviendrons)

Remarque importante: Si la décision discrétionnaire de l'office fédéral n'est pas attaquée en Cour fédérale dans les 30 jours, elle demeure valable (nous y reviendrons).

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

*Article 18.1 (2) de la ***Loi sur les Cours Fédérales***:

«Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Cour fédérale peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder »

(partie concernée = municipalité, en matière de PERI)

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- Remarque: ce délai de prescription de 30 jours peut parfois être suspendu selon les circonstances particulières de chaque cas. Par exemple, si l'O.F a eu des pourparlers ou a tenté de négocier après avoir pris sa décision, la C.F. pourrait juger qu'elle a alors induit la Ville en erreur sur le fait qu'il s'agissait soi-disant d'une décision finale, ce qui suspendrait le délai de prescription pendant les pourparlers.

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- ***Décision** = ne pas payer ou payer partiellement, avant ou après l'expiration de l'échéance inscrite sur la demande de PERI, avec ou sans mention de protêt (sous réserve par l'office fédéral de demander de proroger le délai jusqu'au plus tard au 50e jour suivant la réception de la demande de PERI par l'office fédéral: art. 12 RPSE);*
- *Nous reviendrons détails sur la notion de décision au point no 8 de la conférence...*

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- Question: *Demande-t-on le solde en souffrance du premier versement seulement ou demande-t-on plutôt le solde en souffrance total (incluant premier et second versement)?*
- *Cela dépend de si le Fédéral renonce au bénéfice du terme prévu dans les règlements de taxations municipaux, i.e. s'il indique clairement sa décision finale lors du premier versement...*

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- *En cas de perte de bénéfice du terme, la municipalité pourrait alors demander le solde en souffrance de la totalité du PERI d'une année d'imposition donnée, malgré que le Fédéral bénéficiait normalement de 2 versements.*
- *Remarque: Nous sommes donc d'avis que nous pouvons demander le solde total en souffrance, **incluant les 2 versements**, dès que l'O.F. indique, expressément ou implicitement, par sa décision, qu'il considère, en date du 50^{ème} jour suivant la réception de la demande de PERI, **qu'il n'y aura aucun second versement.***

1) Bref récapitulatif du système des PERIS (suite)

- Exemple d'un **cas clair** où la municipalité pourrait réclamer le solde en souffrance total, et ce malgré la possibilité d'effectuer 2 versements (chaque cas étant un cas d'espèce):

Si l'O.F., au cinquantième jour, fait une première déduction, en fonction d'un calcul de valeur qu'il avait déjà annoncé durant une année antérieure, et, qui plus est, qu'il effectue une seconde déduction en opérant compensation rétroactivement pour un soi-disant trop-payé d'une année antérieure basé sur ledit calcul de valeur, alors il devient très clair qu'il n'y aura aucun second versement, et ce qu'importe que le Fédéral annonce qu'il veut négocier (les chiffres des 2 années parlent alors d'eux-mêmes!). Bref, dans un tel cas, la décision illégale au cinquantième jour porte sur l'ensemble de l'année et il ne serait pas prématuré de demander le solde en souffrance total, incluant les 2 versements.

2) La LPRI versus la LFM

- D'emblée, éclairons certains aspects cruciaux:
- 1) La détermination de l'assujettissement des immeubles fédéraux aux PERIS relève exclusivement de la LPRI, à l'exclusion de la LFM (nous y reviendrons);
- 2) Dans le cadre d'un débat devant le Comité consultatif et dans le cadre de l'exercice de sa discrétion après que le Comité aura rendu son avis sur la valeur, la LFM, la jurisprudence et les méthodes d'évaluation (ex: guides du MAMROT), **devront** servir au Fédéral pour déterminer la valeur effective d'une propriété fédérale, car c'est le régime légal de fiscalité foncière en place au Québec que le Fédéral doit s'approprier;

2) La LPRI versus la LFM (suite)

- Les 2 autres impacts majeurs de la LFM dans le régime légal des PERIS sont:
 - 1) Article 252.1 LFM: le Fédéral doit d'abord payer, puis contester ensuite, devant les forums compétents (ce point sera tranché sous peu dans les dossiers de Gatineau et Trois-Rivières en C.F.);
 - 2) Présomption jurisprudentielle d'exactitude du rôle: lors d'un débat devant les forums compétents, le fardeau du Fédéral pour repousser cette présomption sera lourd. Chose certaine, le Fédéral ne peut repousser cette présomption unilatéralement et arbitrairement, i.e. sans débat sur le fond devant les forums compétents.

2) La LPRI versus la LFM (suite)

- La LFM crée le recours au TAQ pour le contribuable ordinaire;
- La LPRI crée le recours au Comité consultatif pour le Fédéral (article 11 (1) LPRI et article 12 (1) RPSE);
- Remarques: La question de savoir s'il appartient au Fédéral ou aux municipalités de saisir le Comité d'un désaccord sur la valeur effective est pendante devant la Cour fédérale présentement. Le Comité ayant pour mandat de donner des avis au Fédéral, et non aux municipalités, nous soumettons qu'il serait fort étonnant qu'il appartienne aux municipalités de s'adresser audit Comité en cas de désaccord. Qui plus est, l'article 252.1 LFM, qui fait partie du régime légal québécois applicable, prescrit qu'il appartient au contribuable de saisir le TAQ, et non aux municipalités. Gros bon sens!!;)

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

Principe important: l'indépendance de la LPRI au niveau de l'assujettissement

Même si la LFM rend les immeubles fédéraux « non imposables » (articles 204 1.1 et 208 alinéa 1 LFM), ces immeubles demeurent assujettis à la LPRI, sous réserve, bien entendu, des exclusions à la notion de propriété fédérale (nous reviendrons sur ces exclusions)

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

La notion de « propriété fédérale » (article 2 LPRI), en tant que critère d'assujettissement à la LPRI;

« propriété fédérale : Sous réserve du paragraphe (3) :

a) immeuble ou bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada dont la gestion est confiée à un ministre fédéral;

b) immeuble ou bien réel appartenant à Sa Majesté du chef du Canada et relevant, en vertu d'un bail, d'une personne morale mentionnée aux annexes III ou IV;

c) immeuble dont Sa Majesté du chef du Canada est emphytéote et dont la gestion est confiée à un ministre fédéral

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

(Suite sur la notion de propriété fédérale, article 2 LPRI):

d) bâtiment appartenant à Sa Majesté du chef du Canada, dont la gestion est confiée à un ministre fédéral mais qui est situé sur un terrain non imposable qui n'appartient pas à Sa Majesté du chef du Canada ou qui est contrôlé et administré par Sa Majesté du chef d'une province;

e) immeuble ou bien réel occupé ou utilisé par un ministre fédéral et administré et contrôlé par Sa Majesté du chef d'une province. » (nos soulignés)

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

Autres remarques sur la notion de "propriété fédérale":

1) Cela inclut notamment les « immeubles ou biens réels appartenant à Sa Majesté du chef du Canada et relevant, en vertu d'un bail, d'une personne morale mentionnée aux annexes III et IV »; (par. b) de la définition);

2) Parfois la notion de « propriété fédérale » (notion de bail), recoupe celle de « **propriété d'une société**», cette dernière étant cependant **plus large** (notion de gestion et d'occupation, en vertu de l'article 2 du RPSE).

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

- **Notre recommandation:**
- Nécessité de vérifier si les immeubles fédéraux sont gérés, occupés ou utilisés par un Ministre fédéral ou relèvent d'une société des annexes III ou IV (ex.: vérifier si un « ministre fédéral » au sens large, a la propriété, la gestion ou l'occupation d'un immeuble au sens de la définition de « propriété fédérale » de l'article 2 LPRI, ou si une S.E. a l'occupation ou la gestion d'une propriété de la Couronne fédérale (art. 2 RPSE))

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

Exemples de sociétés fédérales énumérées aux annexes III ou IV, et pour lesquelles les immeubles dont ils ont la gestion en vertu d'un bail, sont donc **explicitement** soumis à un PERI (longue énumération):

Administrations portuaires, Commission de la Capitale nationale, Énergie atomique Canada, Musée des beaux-arts du Canada, Office du développement municipal et des prêts aux municipalités, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Société Radio-Canada, Via Rail Canada Inc, Banque de développement du Canada, Société immobilière du Canada Ltée;

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

- L'élargissement de l'assujettissement pour ce qui est des « propriétés d'une société » de l'article 2 du RPSE (gestion = beaucoup plus large que le simple titre de propriété)
- « *Propriété d'une société* »
 - a) *Sauf à la partie II, l'immeuble ou le bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et dont une société mentionnée aux annexes III ou IV de la Loi a la gestion, la charge et la direction ou l'immeuble ou le bien réel confié à une telle société;*
 - a.1) *sauf à la partie II,*
 - i) *l'immeuble ou le bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et dont une administration portuaire mentionnée à l'annexe III de la Loi a la gestion.*
 - ii) *l'immeuble ou le bien réel, autre qu'un immeuble ou un bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada, qu'une administration portuaire mentionnée à l'annexe III de la Loi détient, sur lequel elle exerce des activités portuaires visées à l'alinéa 28(2)a) de la Loi maritime du Canada et à l'égard duquel elle est exemptée de l'impôt foncier; (nos soulignés)*

3) Les immeubles assujettis a un PERI (suite)

- « 2 (3) LPRI: Sont exclus de la définition de « propriété fédérale » au paragraphe (1) :
- a) les constructions ou ouvrages, sauf :
 - (i) les bâtiments dont la destination première est d'abriter des êtres humains, des animaux, des plantes, des installations, des biens meubles ou des biens personnels,
 - (ii) les piscines extérieures,
 - (iii) les améliorations apportées aux terrains de golf,
 - (iv) les entrées des maisons individuelles,
 - (v) l'asphaltage des stationnements pour employés et les autres améliorations s'y rattachant,
 - (vi) les amphithéâtres de plein air;
- b) les constructions, les ouvrages, les machines ou le matériel mentionnés à l'annexe II;
- c) les immeubles et les biens réels aménagés en parc et utilisés comme tels dans une zone classée comme « urbaine » par Statistique Canada lors de son dernier recensement de la population canadienne, sauf les parcs nationaux du Canada, les parcs marins nationaux du Canada, les réserves à vocation de parc national du Canada ou de parc marin national du Canada, les lieux historiques nationaux, les champs de bataille nationaux et les canaux historiques. » (nos emphases)
- Exemple d'exclusions prévues à l'Annexe II :
- - Jetées, bassins, quais flottants, transporteurs autre qu'ascenseurs, etc.

4) Le régime légal des occupants

- La question ou problématique qui se pose est celle de savoir si c'est l'occupant, le ministre ou la société d'état qui doit payer, soit un en-lieu de taxes en vertu de la L.P.R.I., soit une taxe foncière en vertu de la L.F.M., en cas d'occupation ou de sous-location de la propriété par une personne autre qu'un office fédéral.
- **A) Les dispositions législatives pertinentes**
- Tout d'abord, rappelons que l'article 125 de la loi constitutionnelle de 1867 prévoit que :
 - ► **Article 125 de la Loi constitutionnelle :**
 - "Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation." (nos soulignés)
- Il est donc clair que la municipalité, à moins d'une loi particulière telle que la *Loi sur les paiements en remplacement d'impôt*, n'a aucun pouvoir de taxation à l'encontre du gouvernement fédéral.

4) Le régime légal des occupants

- Quant à la problématique des occupants, le corrolaire de ce principe est bien indiqué par le législateur québécois à l'article 204 L.F.M. qui prévoit que :
- “Sont **exempts** de toute taxe foncière, municipale ou scolaire:
- “1. Un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de l'État ou de la Société mobilière du Québec;
 - Un immeuble compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de la Couronne du chef du Canada ou d'un mandataire de celle-ci;
- (...)” (nos soulignés)
- Remarque: L'article 204 (1.1) ne fait ici que réitérer le principe constitutionnel à l'effet que les immeubles de la Couronne du Chef du Canada et ceux du provincial (article 204(1) L.F.M.), sont **exempts** de toute taxe foncière.

4) Le régime légal des occupants

- ▶ **Article 208 L.F.M. :**
- Quant à l'article 208 L.F.M., il prescrit que :
- "Lorsqu'un immeuble non imposable en vertu du paragraphe 10 ou 1.1 de l'article 204 est occupé par un autre qu'une personne mentionnée à cet article ou qu'une société qui est mandataire de l'État, sauf si son propriétaire est la Société immobilière du Québec, les taxes foncières auxquelles cet immeuble serait assujéti sans cette exemption sont imposées au locataire ou, à défaut, à l'occupant et sont payables par lui.
- Toutefois, cette règle ne s'applique pas dans le cas d'un immeuble visé au paragraphe 1.1 de l'article 204 lorsque, suivant la législation du Parlement du Canada relative aux subventions aux municipalités pour tenir lieu de taxes foncières et selon les actes pris en vertu de cette législation, une telle subvention est versée à l'égard de l'immeuble malgré l'occupation visée au présent alinéa dont il fait l'objet.
- (...)” (nos soulignés)

4) Le régime légal des occupants

- **3 Remarques sur l'article 208 LFM:**
- **1)** Le but de l'article 208 (2) LFM est de s'assurer que lorsqu'un PERI est payable par un Ministre ou une S.E. fédérale, l'occupant ne soit pas tenu de payer une taxe foncière, vu que la municipalité a déjà été indemnisée par le Fédéral dans un tel cas. Il faut donc toujours se référer à la réglementation fédérale pour vérifier si un PERI est payable (208 *in fine*)
- **2)** Si aucun PERI n'est payable en vertu de la LPRI et de ses règlements d'application, alors l'occupant sera tenu de payer une taxe foncière en vertu de 208 (et non un PERI);
- **3)** La municipalité devra alors prendre toutes les mesures pour recouvrer ces taxes foncières. En effet, si elles les prend, alors ce sera au Ministre fédéral d'indemniser la municipalité de sa perte en lui payant un PERI en vertu de l'article 3.1 LPRI.

4) Le régime légal des occupants

- Voyons sommairement ce que dit la LPRI en matière d'occupants:
- ▶ Article 2(3)h) L.P.R.I. :
- "Sont **exclus** de la définition de propriété fédérale (...) :
- h) Les immeubles et les biens réels pris à bail ou occupés par une personne ou par un organisme autre qu'un ministère, constitué ou non en personne morale, **sauf exception prévue par règlement du gouverneur en conseil.**"(nos soulignés)
- L'expression "**règlement du gouverneur en conseil**" de l'article 2(3)h) inclut notamment le **Règlement sur les paiements versés en remplacement d'impôt (DORS/81-29)**, qu'il faudra donc vérifier pour savoir si la propriété exclue est réincluse à titre de propriété fédérale via ce règlement.

4) Le régime légal des occupants

- ▶ *Règlement sur les paiements versés en remplacement d'impôt (DORS/81-29, article 3(1)m, ci-après le "RPVRI"):*
- *"3 (1) Tout immeuble ou bien réel qui appartient à Sa Majesté du chef du Canada et qui est pris à bail ou occupé par une personne autre qu'un ministère, constitué en personne morale ou non, est à classer, pour l'application de la Loi, **comme propriété fédérale** au sens du paragraphe 2 (1) de la Loi, s'il appartient à l'une des catégories suivantes:*
- *m) tout immeuble ou bien réel appartenant à Sa Majesté et pris à bail par une **administration aéroportuaire désignée**, au sens de la Loi relative aux cessions d'aéroports, qui, selon le cas:*
- *i) n'est pas sous-loué à une personne autre que l'administration aéroportuaire désignée ou un séquestre gérant en possession d'éléments d'actifs de l'administration aéroportuaire désignée ni occupé par une telle personne;*
- *ou*
- *ii) est sous-loué par Sa Majesté ou occupé par elle." (nos soulignés)*

4) Le régime légal des occupants

- Remarque sur l'article 3 (1) m du Règlement DORS-81-29 visant spécifiquement les aéroports:
- À titre d'exemple, si un immeuble qui est loué par une administration aéroportuaire est par la suite sous-loué ou occupé par une personne autre que ladite administration aéroportuaire, alors il ne s'agira pas d'une propriété fédérale, puisqu'elle n'est pas réincluse via l'article 3(1)m) dudit règlement (il faut donc interpréter l'article **3(1)m) a contrario**).
- Dans un tel cas de sous-location ou d'occupation par une personne autre que l'administration aéroportuaire, puisqu'il ne s'agira pas d'une propriété fédérale, il faudra se référer à la première partie de l'article 208 de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui prescrit que l'occupant ou le sous-locataire sera tenu à un impôt foncier en vertu de la législation provinciale.

4) Le régime légal des occupants

- Si l'immeuble est occupé ou sous-loué par une personne **autre** que l'administration aéroportuaire, la municipalité devra alors prendre toutes les **mesures nécessaires** pour recouvrer les impôts fonciers auprès de l'occupant, vu l'article **3.1 LPRI, qui stipule que:**
- "Les immeubles et biens réels visés à l'alinéa 2(3)h) sont réputés être des propriétés fédérales pour une année d'imposition donnée si les conditions suivantes sont remplies:
- tout ou partie de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la façade ou sur la superficie est en souffrance le jour suivant la fin de l'année d'imposition.
- Le ministre est d'avis que l'autorité taxatrice a pris les **mesures raisonnables pour percevoir l'impôt et qu'il est impossible qu'elle puisse le faire.**" (nos soulignés)

4) Le régime légal des occupants

- ▶ Le “Test en 5 temps” pour les propriétés fédérales (d’un ministre) ayant des occupants. Qui doit payer le PERI ou la taxe foncière?
- 1) L’immeuble ou le bien réel est-il pris à bail ou occupé par une personne ou un organisme autre qu’un ministère? (article 2(3)h L.P.R.I.);
- 2) Si oui, alors le principe général au niveau fédéral veut qu’en vertu de l’article 2(3)h de la L.P.R.I., cet immeuble soit exclu de la notion de propriété fédérale, et donc ce sera l’occupant qui devrait normalement payer une taxe foncière en vertu de 208 LFM (sauf exception que nous verrons ci-dessous);
- 3) Par exception au principe mentionné au point 3, existe-t-il un acte pris en vertu d’une **législation du Parlement du Canada** relative aux subventions aux municipalités pour tenir lieu de taxes foncières qui prescrirait qu’une telle subvention doit quand même être versée à l’égard de l’immeuble? (et ce, au motif qu’il y a eu **réinclusion** dans la notion de propriété fédérale en vertu d’une réglementation fédérale spécifique)

4) Le régime légal des occupants

- **4)** 2 solutions sont alors possibles, en réponse à la question posée à l'étape précédente :
 - soit il y aura **réinclusion** d'une propriété qui avait préalablement été exclue en vertu de 2(3)h) (via un règlement par exemple 81-29): un PERI est alors payable par la S.E. (aucune taxe à l'occupant en vertu de 208 LFM)
- **OU**
 - soit aucune disposition spécifique d'un tel règlement pris en vertu de la LPRI ne prévoit une telle **réinclusion** dans la notion de propriété fédérale, auquel cas la propriété demeure donc exclue de la notion de propriété fédérale, via l'article 2(3)h) LPRI. Dans un tel cas, aucun PERI n'est payable et c'est l'occupant qui sera tenu à une taxe foncière (208 LFM).
 - Si l'occupant ne la paie pas et que la municipalité a tenté de recouvrer la taxe, alors le Ministre sera tenu à un PERI (3.1 LPRI, soit l'étape 5 que nous voyons ci-dessous);

4) Le régime légal des occupants

- **5)** Une fois ces 4 étapes franchies, nous sommes donc en mesure de savoir si nous avons à faire ou non à une propriété fédérale sujette à un PERI payable par la S.E. Cependant, même dans le cas où nous ne serions pas devant le cas d'une "propriété fédérale" (art.2(3)h) L.RP.R.I), il demeure que si l'occupant n'a pas payé entièrement ses taxes foncières à la municipalité (défaut de paiement), que ce soit en tout ou en partie **et** que l'autorité taxatrice a pris les **mesures raisonnables** pour percevoir ledit impôt foncier au sens de cet article, alors c'est le ministre fédéral qui sera tenu de payer, en lieu et place de "l'occupant en défaut".

4) Le régime légal des occupants

- C) Recommandations pratiques à toutes les municipalités en matière d'occupants et de PERIS:
 - 1) Préparer un inventaire complet et spécifique des paiements reçus et à recevoir de la part de tout immeuble occupé par une personne autre qu'un office fédéral (inventaire des occupants et sous-locataires);
 - 2) Consulter vos procureurs pour faire déterminer l'identité de celui ou celle qui aura la responsabilité légale de payer les taxes foncières ou "en-lieux-de-taxes" le cas échéant (exemple: les administrations portuaires et aéroportuaires ont leur régime spécifique prévu par des règlements fédéraux spécifiques complexes);
 - 3) La municipalité doit prendre toutes les mesures nécessaires pour recouvrer les taxes foncières à l'occupant, dans le cas où il ne s'agit pas d'une "propriété fédérale". Si elle le fait, c'est alors le Ministre qui sera tenu d'indemniser la municipalité en lui payant un PERI (article 3.1 LPRI);

5) La compétence des différents forums

- Seule la Cour fédérale peut casser la décision illégale d'un O.F. de se faire justice sans d'abord s'adresser aux tribunaux compétents. La CSC a d'ailleurs validé le fait que la Ville de Montréal avait pris le bon recours en CF (2010 1 RCS 427). Ce principe demeure valable concernant la valeur effective, car les principes établis dans *APM* sur le taux, valent aussi sur la valeur (ils furent en effet réitérés et appliqués intégralement dans *Halifax* qui concernait la valeur);
- Recommandation: ne pas aller devant le Comité (les recours en CF se prescrivent pendant ce temps). Intenter un recours en CF dans les 30 jours de la décision de l'O.F de ne pas payer la totalité de la demande de PERI à l'échéance!

5) La compétence des différents forums

- Remarque importante:
- Le Comité a pour mandat de donner des **AVIS** au Ministre sur l'exercice de sa discrétion. Cet AVIS est nécessaire, selon nous, au Ministre, afin que ce dernier puisse par la suite faire valider ses prétentions sur la valeur effective par un tribunal compétent (C.F.), ou qu'à tout le moins, il puisse tenter de justifier la raisonabilité de sa décision devant la Cour fédérale. En effet, sans avis du Comité après un débat d'experts, la décision de l'O.F ne peut qu'être déraisonnable, arbitraire ou capricieuse, pour reprendre l'expression du juge Martineau dans *APM* (confirmé par la CSC)

6) La procédure devant la Cour fédérale

- Étapes d'un dossier de PERI (remarque: les 30 jours suivants la décision illégale de l'O.F. sont cruciaux: la municipalité fait son nid pour le reste du dossier):
 - 1) Enquête factuelle (étape cruciale: on fait notre nid! Il faut fouiller, inspecter et documenter notre dossier, car en C.F., contrairement à la C.S., l'amendement est l'exception et non la règle);
 - 2) Préparation et dépôt de notre preuve (affidavits, pièces, photos, descriptifs): tout par écrit!!!
 - 3) Avis de demande de contrôle judiciaire à déposer dans les 30 jours (incluant la demande du manque à gagner en capital, du supplément de retard et des dépens);

) La procédure devant la Cour fédérale (suite)

- **4) Échéancier du dossier à faire, incluant notamment: contre-interrogatoires sur affidavits, Dossier de la demanderesse incluant le mémoire des faits et du droit, analyse de la preuve de la partie adverse déposée dans son Dossier de l'intimé, conférence de gestion, demande d'audience, audition.**
- **5) Procès (audition en droit seulement, la preuve factuelle ayant été complétée de part et d'autre);**

6) La procédure devant la Cour fédérale (suite)

- Article 18 (1) a) de la *Loi sur les Cours fédérales*:
- « *Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour:*
- *a) décerner une injonction, un bref de certiorari, de mandamus, de prohibition ou de quo warranto, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral.* (...) » (Nos soulignés)
- Jugement de l'honorable Martineau dans 2007 CF 700, au par. 90 (compétence exclusive de la C.F. pour réviser toute décision d'un O.F.):
- « [90] En vertu des articles 2 et 18 de la Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, telle que modifiée (la LCF), cette Cour a compétence exclusive pour réviser la décision contestée (voir Ville de Montréal c. Société Radio-Canada, 2006 CF 113 et la jurisprudence citée dans cette décision). Le Parlement a déjà précisé à l'alinéa 18.1(4)c) de la LCF qu'« une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier » permet à la Cour de réviser une décision rendue par un office fédéral. » (Nos soulignés)

7) La prescription des différents recours;

- 1) Cour fédérale: **30 jours** de la décision de l'O.F (décision : ne pas respecter l'échéance, ne rien payer ou payer partiellement seulement);
- 2) Recours au Comité: dans les **90 jours** de la réception de la décision de l'OF par la municipalité (délai plus long);

8) « Versement provisoire » versus « paiement final »

« Versement provisoire » (sous protêt) versus « paiement final »:

► Paiement final (si aucun désaccord avec l'autorité évaluatrice):

i) Société d'État (ci-après « S.E. »): délai maximal de 50 jours de la réception de la demande de PERI (article 12 (1) b) du *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État*, ci-après le « RPSE »); N.B.: le paiement ne peut être assorti d'aucune condition (article 6 RPSE);

ii) Ministre: délai maximal de 50 jours de la réception de la demande de PERI, en vertu de l'article 3 du *Règlement sur les versements provisoires et les recouvrements* (ci-après le « RVPR »), par implication nécessaire, vu l'absence de délai prévu à l'article 3 LPRI).

8) Versement provisoire versus paiement final (suite)

► Versement provisoire (but : l'office fédéral signifiant à la Ville son désaccord avec l'autorité évaluatrice; équivalent d'un « paiement sous protêt »):

i) S.E.: à l'échéance ou dans les 50 jours de la demande (**article 12 (2) RPSE**: Le versement doit correspondre au « montant estimatif TOTAL du paiement »);

ii) Ministre: délai maximal de 50 jours de la réception de la demande de PERI également (**article 3 RVPR**).

N.B.: À moins d'une mention claire à l'effet que le versement est provisoire (sous protêt), la Cour fédérale jugera qu'il s'agit d'un paiement final et définitif sans possibilité pour l'O.F. d'en contester le montant ultérieurement. Voir: *Ville de Montréal et PG du Canada*, 2007 CF 702, aux par. 19, 27, 39, 42, 44 et 45 du jugement).

8) Versement provisoire versus paiement final (suite)

- *Voyons maintenant ces 2 notions sous l'angle de la décision légale ou illégale... Voici les types de décisions illégales attaquables:*
- *1) Malgré que la Fédéral l'intitule paiement provisoire, le paiement, soit n'est pas total, soit est fait après les délais légaux, soit n'est pas accompagné d'une mention de protêt. Dans ces 3 cas de figure, il ne peut s'agir d'un versement provisoire légal. Il s'agit alors d'une décision illégale qui est attaquable dans les 30 jours en Cour fédérale.*

8) Versement provisoire versus paiement final (suite)

- 2) La société d'État opère compensation rétroactivement de plein droit en invoquant un soi-disant trop-payé durant une année antérieure (les S.E. n'ont pas un tel pouvoir; seul le Ministre l'a en vertu d'un règlement qui lui est propre, et à certaines conditions seulement.). Cette décision est donc illégale!

8) Versement provisoire versus paiement final (suite)

- 3) La société d'État, après avoir payé la totalité de la demande de PERI sans aucune mention de protêt, tente, plus tard durant l'année, de revenir sur sa décision et de se faire justice en invoquant un soi-disant trop-payé. Une S.E. ne peut prendre une telle décision: sans mention de protêt, le paiement sera jugé final par la Cour fédérale (notion de **paiement final** au sens de l'article 12 (1) du RPSE)

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

Que doit faire le Ministre ou l'O.F. s'il est en désaccord avec l'autorité évaluatrice?

i) Principe: comme n'importe quel contribuable ordinaire, les O.F. ne peuvent se faire justice eux-mêmes en opérant compensation de plein droit (*SRC c. Ville de Mtl*, 2012 CAF 184, aux par. 38 et ss; 2007 CF 700, aux par. 80 à 84; art. 254.1 LFM; *APM*, aux paragraphes 14 et 40; *Halifax* aux paragraphes 5, 38, 42, 47, 49 et 51)

ii) Donc, ils doivent payer la totalité du montant de la demande de PERI (100%), sous protêt (article 12 RPSE ou 3 RVPR), puis s'adresser ensuite aux tribunaux compétents pour tenter d'obtenir un jugement qui confirmerait un « trop-payé »;

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

Que doit faire la municipalité si elle reçoit un « versement provisoire partiel » effectué par le Fédéral?

Recours dans les 30 jours en Cour fédérale: seul tribunal compétent pouvant réviser (casser) la décision d'un office fédéral (voir 2007 CF 700, au par.90);

Nécessité de faire casser la « décision d'un office fédéral »;

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

En principe, c'est l'office fédéral ou le Ministre, et non la municipalité, qui doit, préalablement à toute décision de paiement, s'adresser au Comité consultatif afin d'obtenir un « avis » quant à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, en cas de désaccord avec une municipalité (article 11.1 (2) LPRI: « *Le Comité a pour mandat de donner des avis au Ministre ...* »); (ou aux S.E., en vertu de l'article 12.1 RPSE);

Lorsque, suite à une demande de PERI de la municipalité, l'O.F. paie un montant incomplet (partiel), sans d'abord demander l'avis du Comité consultatif et sans faire valider ses prétentions par un tribunal compétent, alors la municipalité se voit dans l'obligation de s'adresser à la Cour fédérale, dans les 30 jours du paiement, pour faire casser la décision de l'O.F.

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

Nous avons observé que le Fédéral n'agit pas toujours en conformité avec cette interprétation de la LPRI. En prenant une « décision » sans d'abord s'adresser au Comité pour obtenir un « avis » sur le différend, les offices fédéraux obligent les municipalités à:

i) Introduire un avis de demande de contrôle judiciaire en Cour fédérale dans les 30 jours de la décision de paiement incomplet de l'O.F., sans que la CF ne puisse malheureusement bénéficier du « substrat » d'un « avis du Comité » (résultat du débat d'experts);

ii) Faire protéger ses droits devant le Comité consultatif;

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

Notre approche est notamment basée sur la ratio *decidendi* de la CSC dans *APM* et *Halifax*, que nous rappelons ici:

Devoir du Fédéral de payer selon **“la valeur qu’aurait déterminée une autorité évaluatrice”** (base du système et notion d’équité envers la municipalité);

Notion centrale de **“valeur effective”** définie à l’article 2 LPRI:

« valeur que, selon le ministre, une autorité évaluatrice déterminerait, compte tenu des droits miniers et des éléments décoratifs ou non fonctionnels, comme base du calcul de l’impôt foncier qui serait applicable à une propriété fédérale si celle-ci était une propriété imposable. » (nos emphases)

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons

En présence d'un « versement provisoire partiel, sans avis du Comité consultatif », toute municipalité doit :

Aller d'abord faire casser en CF la décision de tout office fédéral tenu de payer correctement, entièrement et sans retard une demande de PERI dûment envoyée par une municipalité selon le formulaire prescrit (généralement par le service des finances de cette municipalité, d'où la nécessité de collaboration et d'arrimage avec le Service de l'évaluation de ladite municipalité);

Protéger ses droits devant le Comité consultatif: si le jugement de la CF laisse place à des différends sur la calcul de la valeur ou du taux. Ensuite: décision de l'office fédéral pouvant à nouveau être réattaquée.

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons (et qui a toujours fonctionné jusqu'à maintenant!) (suite)

- 1) Cheminement que le Fédéral impose parfois à un dossier de PERI:
- ▶ Demande de PERI;
- ▶ Décision de l'O.F. de se faire justice sans d'abord s'adresser à un forum compétent;
- ▶ Avis de demande de contrôle judiciaire déposé par la municipalité en CF dans les 30 jours de la décision;
- ▶ Protection « obligée » des droits résiduels de la municipalité devant le Comité consultatif (au cas où il y aurait des aspects **factuels** résiduels, telle la dimension effective, etc).

9) L'approche légale et stratégique que nous préconisons (et qui a toujours fonctionné jusqu'à maintenant!) (suite)

2) Cheminement que nous préconisons d'un dossier de PERI:

- ▶ Demande de PERI (avec formulaire prescrit);
- ▶ Si désaccord: O.F. paie le plein montant demandé en effectuant un « versement provisoire total » dans les 50 jours de la réception de la demande de PERI;
- ▶ O.F. demande ensuite un « avis » au Comité consultatif ainsi que tout recours devant les tribunaux compétents pour récupérer le soi-disant trop-perçu (C.F.) ;
- ▶ Avis du Comité est rendu;
- ▶ O.F. prend ensuite une décision faisant sien ou refusant les conclusions du Comité (présomption de refus des conclusions de l'avis si silence après 50 jours de l'avis);
- ▶ L'O.F. doit alors faire valider ses prétentions par rapport à l'Avis rendu par la **Comité, par la C.F.. S'il ne le fait pas, alors la municipalité peut alors attaquer cette décision de l'O.F en CF, le cas échéant, dans les 30 jours de la décision (délai de rigueur).**

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- **Parlons maintenant stratégie...:**
- Selon nous, l'arrêt *APM* (2010, 1 R.C.S. 427) a fixé l'état du droit le 15 avril 2010 : les offices fédéraux ne peuvent se faire justice et doivent payer le plein montant d'une demande de PERI à l'échéance inscrite sur cette demande.
- Contexte légal et factuel à l'intérieur duquel nous devons naviguer:
- Malheureusement, nous observons que les offices fédéraux n'agissent pas toujours en conformité avec cette décision et tentent plutôt de se faire justice sans avoir préalablement déposé une demande au Comité consultatif et sans avoir payé le plein montant de PERI. Ce sont ces comportements des offices fédéraux, qui, malheureusement, obligent souvent les municipalités à attaquer les gestes illégaux d'un office fédéral en Cour fédérale.

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- En nous fondant sur l'arrêt *APM*, nous considérons que les offices fédéraux doivent agir selon 5 étapes précises :
- 1) Payer le plein montant de la demande de PERI d'une municipalité (sous réserve des déductions prévues aux articles 9 et 10 du *Règlement sur les paiements versés par les sociétés d'État* (ci-après le « RPSE »);
- 2) Demander un avis par le Comité consultatif relativement à la valeur de la propriété en litige, en cas de désaccord avec la municipalité à ce sujet;

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- 3) Prendre sa décision discrétionnaire de faire sien ou refuser l'avis rendu par le Comité;
- 4) Prendre par la suite tout recours utile en Cour fédérale pour faire confirmer ou non l'exigibilité de la dette. La Cour fédérale sera donc appelée, tout comme dans l'arrêt *Halifax*, à se pencher sur la raisonnabilité de la décision de l'office fédéral qui a fait sien ou qui a refusé cet avis du Comité. En effet, s'agissant d'une question de droit s'appliquant à un office fédéral, seule la Cour fédérale peut confirmer l'exigibilité de la dette à l'issue d'un débat devant elle (articles 17 et 18 L.C.F.);

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- 5) Par la suite, lorsque la Cour fédérale aura déterminé que la dette est soit existante, liquide, exigible ou non, les offices fédéraux pourraient théoriquement s'adresser à la Cour supérieure, dans l'éventualité où la municipalité ne payait pas son dû à l'office fédéral (ce qui, avec respect, n'est qu'hypothétique, la Ville se pliant toujours aux ordonnances ou jugements d'un tribunal). Voir jugement rendu par l'honorable William Fraiberg de la C.S. à ce sujet, dans *SRC c Mtl* en 2006 (jugement inédit: copie sur demande)
- **Remarques importantes (contexte factuel observé actuellement et répercussions légales sur les municipalités):**
- Le fait que les offices fédéraux n'agissent pas en conformité avec ces 5 étapes précitées, nous amène maintenant à discuter des 2 options que nous proposons à nos clientes, les municipalités, afin de récupérer les sommes qui leur sont dues.

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- **► Les 2 stratégies que nous préconisons face à ce contexte légal et factuel:**
- **Stratégie no 1 (principale):**
- **La stratégie no 1** consiste à attaquer la décision d'une société d'État de ne pas payer la totalité d'une demande de PERI à la date d'échéance inscrite sur cette demande, et ce, à l'intérieur du délai de prescription très court de 30 jours, à l'aide d'un Avis de demande de contrôle judiciaire qui doit être déposé dans ce délai imparti en Cour fédérale. Il faut savoir qu'une telle procédure en Cour fédérale est la **seule** qui puisse casser la décision illégale prise par une S.E. La Ville doit donc tenter son recours en Cour fédérale dans les 30 jours de la date d'échéance inscrite sur la demande de PERI, dans le cas où la société d'État ne paierait pas le plein montant à cette date d'échéance (ou du délai réglementaire, selon le cas).
- *Voir: ITD Int Terminal Operators c. Miidas Electronics [1986] 1 R.C.S. 752; Ville de Montréal c. Société Radio-Canada, [2012] C.A.F. 184, aux paragraphes 38 et suivants*

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- Remarques importantes:
- 1) Selon nous, la simple arrivée de cette date d'échéance, jointe au fait que la société d'État n'a pas payé la totalité de la demande dans ce délai imparti, est assimilée à la « décision de l'office fédéral ». C'est cette décision de l'office fédéral que la municipalité doit attaquer dans les 30 jours en Cour fédérale. Il ne faut donc pas tomber dans le piège d'attendre la position de l'office fédéral, puisqu'alors, la municipalité perd ses droits de recours en Cour fédérale.

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- Remarques importantes (suite):
- **2)** Selon nous, toute décision d'une société d'État fédérale de se faire justice, sans avoir demandé un avis au Comité consultatif, est **automatiquement** déraisonnable et illégale. Partant, nous croyons que la Cour fédérale, face à une société qui se fait justice et face à l'absence d'avis du Comité consultatif, devrait casser la décision de l'office fédéral et **déclarer valide la demande de PERI de la municipalité**, car la S.E. est alors **functus officio et prescrite** quant au recours au Comité (elle a épuisé sa compétence en **choisissant** de ne pas s'y adresser dans les délais prescrits). La C.F. en un tel cas ne devrait pas faire renaître des droits prescrits de l'O.F.;
- En somme, selon nous, en l'absence d'une demande d'Avis au Comité par le Fédéral, le débat en Cour fédérale devrait clôre le dossier : la Cour fédérale valide la demande de PERI de la municipalité, mais sans ordonner le renvoi au Comité consultatif.

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- Stratégie no 2 (stratégie de secours, si le délai de 30 jours de la stratégie no 1 est expiré):
- La stratégie no 2 consiste à s'adresser d'abord au Comité consultatif pour qu'il rende un « **Avis** » sur la valeur effective, plutôt qu'à la Cour fédérale, et ce, dans les **90 jours** après la date de réception par l'autorité taxatrice du paiement final versé par l'organisme fédéral pour l'année d'imposition visée (article 5 des *Règles de pratique du Comité consultatif*):
- La stratégie proposée consiste à faire le débat devant le Comité, puis à attaquer toute décision d'une société d'État qui sera rendue ultérieurement et qui serait déraisonnable en regard de l'avis rendu. (N.B.: Un silence de la S.E. après 50 jours de l'Avis, équivalant, selon nous, à un refus de suivre ledit Avis du Comité);

10) Stratégie: Cour fédérale ou Comité consultatif?

- **Remarques finales importantes sur les 2 stratégies envisageables:**
- **La stratégie no 1 (principale) est moins coûteuse et plus efficace**, car on réduit les étapes: la C.F valide la demande de PERI de la Ville, à défaut par le Fédéral de pouvoir justifier la raisonabilité de sa décision avec un Avis du Comité;
- **La stratégie no 2 est un plan de secours.** Elle vise à venir à la rescousse des municipalités qui n'ont pas pris le recours en CF dans les 30 jours. Cependant, il faut savoir que cette stratégie no 2 n'a pas encore été testée devant les tribunaux. Le risque est donc énorme, soit: il y a risque que la municipalité se fasse dire qu'elle n'a pas pris le seul recours utile dans les délais légaux, soit celui en C.F., et qu'elle perde l'ensemble de ses droits pour une année donnée;

11) Nos recommandations finales

- **Voici les principales questions pour lesquelles la municipalité devrait consulter ses procureurs ainsi que nos recommandations en matière de PERIS:**
- 1) Identifier toutes les propriétés fédérales sur votre territoire (voir le Registre : 4500 propriétés fédérales au Québec seulement, dont plus de 175 à Montréal);
- 2) S'assurer qu'une demande de PERI est envoyée au début de chaque année d'imposition (généralement en janvier);
- 3) l'applicabilité du régime légal provincial ou fédéral, selon le cas;
- 4) Tenir compte du contexte procédural fédéral spécifique (délai très court de 30 jours – Enquête factuelle nécessaire dès le début du délai de prescription de 30 jours);

11) Nos recommandations finales

- 5) Faire analyser par ses procureurs l'inclusion ou l'exclusion de biens visés de la notion de propriété fédérale (la question de l'assujettissement);
- 6) Faire analyser par ses procureurs toute question relative à la problématique des occupants (règlements fédéraux spécifiques et complexes);
- 7) Attaquer toute décision d'un O.F de se faire justice sans s'être adressé au Comité dans les 30 jours de cette décision illégale, en Cour fédérale (compétence exclusive);

11) Nos recommandations finales

8) Toute municipalité devrait vérifier qu'elle « taxe » bien toutes les propriétés fédérales sur son territoire. Voici le lien vers le répertoire exhaustif des biens immobiliers fédéraux :

http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/query_question/municipality-municipalite-fra.aspx

- Par exemple, à Montréal, il y a 169 immeubles fédéraux (donc 169 demandes de PERI à faire par le Service des finances de la Ville):

http://www.tbs-sct.gc.ca/dfrp-rbif/query_question/summary-sommaire-fra.aspx?qid=13698301

Remarques finales:

- ▶ Le taux: déjà réglé par l'arrêt *APM c. Ville de Montréal* (2010) 1 RCS 427 (impossibilité d'établir un taux-maison, un taux fictif);
- ▶ La valeur: l'arrêt *Halifax* réitère l'arrêt *APM* (notion de valeur effective).
- ▶ **Les mêmes principes sont applicables sur la valeur**, notamment l'interdiction de faire une méthode fictive et l'obligation du Fédéral de calquer le régime provincial en place (*Halifax* et *APM*);
- ▶ Impossibilité de créer une méthode fictive pour déterminer la valeur effective d'une propriété fédérale (obligation du Fédéral de copier le régime de fiscalité foncière en place dans une province donnée). Ce principe est d'application fort large. Selon nous, un office fédéral qui se fait justice sans faire valider ses prétentions de valeur par un forum compétent, créé, par le fait même, une méthode fictive non prévue à la Loi et au Règlement.

Merci de votre attention !!

Questions?

Commentaires?

Merci!

