

## COMMENTS

---

## COMMENTAIRES

### Le Concept de Valeur Réelle en Evaluation Foncière

#### Introduction

La *Loi sur l'évaluation foncière*,<sup>1</sup> après de multiples péripéties depuis son dépôt à l'Assemblée nationale en 1971 jusqu'à l'adoption finale en 1973 des modifications édictées par le projet de loi 33, est aujourd'hui l'instrument qui doit régir l'évaluation foncière sur tout le territoire québécois. Cette loi vise à uniformiser les normes d'évaluation foncière pour toutes les municipalités du Québec. Son but est de faire cesser un régime inéquitable permettant à certaines municipalités de confectionner un rôle d'évaluation qui ne correspondait en rien à la valeur réelle des immeubles situés dans les limites territoriales de la municipalité. La nouvelle loi oblige toutes les municipalités à évaluer tous les immeubles selon leur valeur réelle en utilisant des critères identiques. Afin d'assurer l'uniformité des normes à utiliser pour établir la valeur réelle des immeubles des différentes municipalités, un manuel d'évaluation sera prescrit par règlement du Lieutenant-Gouverneur en Conseil; ce manuel d'évaluation contiendra les méthodes et les normes qui devront servir de guides aux évaluateurs pour l'établissement de la valeur réelle d'un immeuble.<sup>2</sup> Pour bien comprendre cette obligation qui incombe aux municipalités, nous allons examiner le concept de la valeur réelle en évaluation foncière afin d'en déterminer la nature et les implications.

#### L'évaluation d'un immeuble pour fin d'imposition municipale est fondée sur sa valeur réelle

L'article 8 de la loi<sup>3</sup> édicte que tous les immeubles d'une municipalité doivent être inscrits au rôle d'évaluation, et ce à leur valeur

---

<sup>1</sup> L.Q. 1971, ch. 50, mod. par L.Q. 1972, ch. 46 et L.Q. 1973, ch. 31.

<sup>2</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>3</sup> *Ibid.*

«Sauf dispositions contraires de la présente loi, tous les immeubles doivent être inscrits au rôle et ils doivent l'être à leur valeur réelle. Sous réserve des exemptions prévues dans la présente loi, les immeubles portés au rôle sont imposables.»

réelle. Afin de définir ce concept de la valeur réelle, il nous faut recourir à l'interprétation des tribunaux, car le législateur n'a pas cru nécessaire d'inclure une telle définition dans les dispositions législatives concernant l'évaluation foncière. Nous croyons regrettable que la définition proposée par la loi de 1971<sup>4</sup> n'ait pas été retenue par le projet de loi 33 de 1973; cette définition avait le mérite d'offrir un outil clair et précis permettant de répondre à toutes les situations pouvant se présenter quant à la détermination de la valeur réelle d'un immeuble. On doit donc s'en remettre à l'interprétation judiciaire qui devra, comme depuis fort longtemps déjà, appliquer la loi en interprétant certaines dispositions laissées trop vagues par le législateur.

Il convient de préciser au préalable la terminologie employée. La loi de 1971 édictait qu'un immeuble devait être évalué à sa valeur «marchande», alors que le projet de loi 33 établit qu'un immeuble doit être évalué à sa valeur «réelle». En réalité, comme nous l'indique une nombreuse jurisprudence,<sup>5</sup> ces deux expressions sont synonymes; l'usage de l'une ou l'autre de ces expressions ne change absolument rien à la méthode d'évaluation dont doivent se servir les évaluateurs municipaux pour déterminer la valeur «réelle» ou «marchande» d'un immeuble. Nous utiliserons donc l'expression de la loi de 1973, soit celle de valeur «réelle».

La valeur réelle a été définie par M. le juge Pelletier, dans l'affaire *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny*:

---

<sup>4</sup> L.Q. 1971, ch. 50, art. 1(q):

Valeur marchande: le prix le plus probable, compte tenu des données du marché immobilier au moment de l'évaluation, d'une vente librement consentie de part et d'autre, avec une connaissance convenable de la valeur dépréciée de l'immeuble et de sa valeur actuelle et potentielle; ce prix pouvant, en cas d'absence ou d'insuffisance du marché ou de ses données, être établi uniquement selon la valeur physique dépréciée ou selon la valeur économique actuelle et potentielle, ou selon l'une et l'autre. Dans le cas du site de la voie ferrée d'une entreprise de chemin de fer, l'article 17 de la loi édicte que la valeur réelle s'établit d'après la valeur réelle moyenne des terrains avoisinants.

<sup>5</sup> *Sansoucy v. Village de St-Césaire*, [1962] R.L. 283; *Sun Life Assurance Co. v. City of Montreal*, [1950] S.C.R. 220; *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville*, [1969] R.L. 321; *Rosalie Securities Ltd. v. Municipality of Lucerne*, [1968] C.S. 333; *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny* (1915), 24 B.R. 416; *Cité de Longueuil v. Canadian Pratt-Whitney Aircraft Co. Ltd.*, [1965] B.R. 337; *Royal Montreal Golf Club v. Paroisse de St-Raphaël de l'Île Bizard*, [1964] B.R. 223; *Dominion Textile Co. Ltd. v. City of Montreal*, [1946] R.L. 257; *Tellier v. Corporation de St-Michel des Saints*, [1951] C.S. 34.

[La valeur réelle] c'est le prix qu'un vendeur qui n'est pas obligé de vendre et qui n'est pas dépossédé malgré lui, mais qui désire vendre réussira à avoir d'un acheteur qui n'est pas obligé d'acheter, mais qui désire acheter.<sup>6</sup>

Cette définition, consacrée en 1950 par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Sun Life Assurance Co. v. City of Montreal*,<sup>7</sup> a ensuite été reprise par une nombreuse jurisprudence.<sup>8</sup> L'élément essentiel de cette définition est celui de la liberté qui doit exister lors des transactions entre le vendeur et l'acheteur. La valeur de l'immeuble ne repose pas sur le critère subjectif de la valeur de l'immeuble pour son propriétaire, mais sur la valeur objective de ce que l'immeuble vaudrait pour celui qui voudrait l'acheter.<sup>9</sup> Cet élément est important afin de distinguer les techniques utilisées dans l'évaluation pour fin d'imposition municipale et celles utilisées dans l'évaluation pour fin d'expropriation. Comme nous le dit M. le juge Rinfret dans l'affaire *Sun Life Assurance Co.*, ce sont des règles différentes qui devront s'appliquer dans l'un ou l'autre cas afin de déterminer les éléments qui pourront influencer sur la valeur de l'immeuble à évaluer:

I need not insist on the point that a municipal valuation for assessment purposes need not be in accordance with the rules laid down with regard to the valuation of a property for expropriation purposes.<sup>10</sup>

La valeur réelle étant ainsi définie, la jurisprudence nous enseigne que trois méthodes sont possibles pour la déterminer: a) la méthode du marché libre ou de comparaison; b) la méthode de la valeur économique; c) la méthode de la valeur de remplacement. Le but de ces trois méthodes est de permettre aux évaluateurs de fixer le prix auquel pourrait se vendre l'immeuble à évaluer. La règle suivante est commune aux trois techniques: doivent être étudiés, parce que pouvant influencer sur le prix de vente de l'immeuble, tous les facteurs relatifs à un tel immeuble qui existent au moment de

<sup>6</sup> *Supra*, n.5, 418-419.

<sup>7</sup> *Supra*, n.5.

<sup>8</sup> *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville*, *supra*, n.5; *Pigeon Hole Parking (Eastern Canada) Ltd. v. Cité de Dorval*, [1969] B.R. 936; *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal*, [1968] B.R. 277; *Quain v. Municipality of The South Part of South Hull*, [1967] B.R. 954; *Dominion Engineering Works Ltd. v. Cité de Lachine*, [1966] B.R. 621, confirmé en Cour Suprême en 1970; *Cité de Longueuil v. Canadian Pratt-Whitney Aircraft Co. Ltd.*, *supra*, n.5; *Royal Montréal Golf Club v. Paroisse de St-Raphaël de l'Île Bizard*, *supra*, n.5; *Tellier v. Corporation de St Michel des Saints*, *supra*, n.5.

<sup>9</sup> *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal*, *supra*, n.8, 283.

<sup>10</sup> *Supra*, n.5, à la page 224. Art. 57 du projet de loi 88 (*Loi de l'expropriation*) édicte que: «L'indemnité est fixée d'après la valeur du bien exproprié et le montant des dommages qui résultent directement de l'expropriation.»

l'évaluation. Seul un tel examen permettra de déterminer la valeur réelle de l'immeuble.<sup>11</sup> Nous allons maintenant voir les modalités de chacune de ces techniques.

(a) *La méthode de marché libre ou de comparaison*

Parmi les trois techniques, la méthode dite du marché libre ou de comparaison est celle utilisée le plus fréquemment par les évaluateurs. Le prix qui serait consenti entre un vendeur qui désire vendre et un acheteur qui désire acheter est établi par une étude des ventes récentes d'immeubles semblables à celui concerné par l'évaluation; l'évaluateur doit aussi faire appel à l'opinion des experts connaissant la valeur des immeubles dans la localité.<sup>12</sup> La valeur réelle de cet immeuble sera égale à celle du prix de vente ainsi fixé et l'immeuble sera porté au rôle d'évaluation à cette valeur. Ainsi disait M. le juge Rivard dans l'affaire *Guy Towers v. Cité de Montréal*:

Le facteur de la valeur de comparaison ne peut être utilisé dans le présent cas puisqu'il est impossible de faire une étude comparative de ventes récentes de propriétés semblables ou analogues à celle dont l'évaluation est en cause.<sup>13</sup>

Lorsque l'immeuble à évaluer est susceptible de vente dans le cours normal des affaires, c'est la méthode qui doit être utilisée. Puisque la plupart des immeubles peuvent normalement être ainsi vendus, il est normal que cette méthode reçoive un usage plus fréquent que les deux autres. Mais lorsque de telles ventes sont impossibles, les évaluateurs doivent tout de même fixer le prix théorique auquel serait vendu un immeuble. Ils font alors appel soit à la méthode de la valeur économique, soit à celle de la valeur de remplacement, selon que l'immeuble présente tel ou tel type de caractéristiques; ils devront même souvent avoir recours aux deux si les éléments particuliers de l'immeuble le requièrent.

(b) *La méthode de la valeur économique*

Lorsque l'immeuble ne peut pas être vendu selon les règles normales du marché immobilier, sa valeur réelle ne peut pas être

---

<sup>11</sup> *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal, supra*, n.8.

<sup>12</sup> *Sun Life Assurance Co. v. City of Montreal, supra*, n.5; *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville, supra*, n.5; *Pigeon Hole Parking (Eastern Canada) Ltd. v. Cité de Dorval, supra*, n.8; *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal, supra*, n.8; *Compagnie d'approvisionnement d'eau v. Ville de Montmagny, supra*, n.5; *Cité de Longueuil v. Canadian Pratt-Whitney Aircraft Co. Ltd., supra*, n.5; *Tellier v. Corporation de St-Michel des Saints, supra*, n.5.

<sup>13</sup> *Supra*, n.8, 284.

déterminée par une comparaison du prix de vente d'immeubles semblables. Mais le juste prix auquel l'immeuble aurait été vendu doit quand même être déterminé par les évaluateurs; pour ce faire, ils utilisent la méthode dite de la valeur économique de l'immeuble. Selon cette technique, on présume qu'un acheteur fonderait son prix d'achat sur une étude de la valeur économique de l'immeuble, compte tenu de la stabilité du revenu anticipé ainsi que de la destination optimale de la propriété.<sup>14</sup> Cet élément de la destination optimale est très important, car ce n'est pas uniquement l'utilisation actuelle de l'immeuble qui doit être considérée dans la fixation du prix de vente, mais bien toutes ses utilisations possibles.<sup>15</sup>

Ainsi, si l'immeuble demeure aussi utile d'année en année pour les fins auxquelles il est par nature destiné, il ne pourra pas y avoir de dépréciation fonctionnelle de l'immeuble. Par ailleurs, si l'âge de l'immeuble ou l'utilisation qui en est faite résulte en une diminution de l'utilité pour laquelle il a été conçu, sa dépréciation fonctionnelle sera considérée comme l'un des éléments qui contribuent à en diminuer la valeur, d'où une baisse dans son évaluation pour fin d'imposition.<sup>16</sup>

De plus, un certain nombre de facteurs influent sur le revenu que peut produire l'immeuble. Ainsi les éléments du taux global de capitalisation qui affectent normalement un tel revenu doivent être appliqués sur ce revenu. Ces éléments sont les suivants: les pertes de loyer, les dépenses d'entretien et de réparation de l'immeuble, les frais d'administration, les primes d'assurance contre l'incendie, les taxes foncières municipales et scolaires, l'intérêt sur le capital que l'immeuble représente et l'amortissement du capital investi dans le bâtiment.<sup>17</sup> Lorsque l'ensemble de tous ces facteurs économiques aura été déterminé, les évaluateurs seront alors en position de fixer le prix théorique auquel l'immeuble aurait été vendu, ce prix étant la valeur réelle de l'immeuble.

---

<sup>14</sup> *Pigeon Hole Parking (Eastern Canada) Ltd. v. Cité de Dorval*, *supra*, n.8.

<sup>15</sup> *British American Oil Co. Ltd. v. Cité de Dorval*, [1963] C.S. 569.

<sup>16</sup> *Dominion Engineering Works Ltd. v. Cité de Lachine*, *supra*, n.8, confirmé en Cour Suprême du Canada en 1970.

<sup>17</sup> *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal*, *supra*, n.8. Pour un bon exemple de la complexité du processus de détermination de la valeur économique et de la valeur de remplacement, nous référons le lecteur aux notes de M. le juge Rivard dans l'affaire *Guy Towers Inc.* Ce savant juge peut mieux que quiconque réussir à expliciter l'interrelation des différents facteurs économiques qui doivent être considérés par les évaluateurs pour déterminer la valeur d'un immeuble non-susceptible de vente dans le cours normal des affaires.

(c) *La méthode de la valeur de remplacement*

Le but de cette technique est aussi de déterminer le prix théorique d'un immeuble lorsque ce dernier n'est pas susceptible de vente dans le cours normal des affaires. Parce que la méthode de la valeur de remplacement d'un immeuble ne s'attarde qu'à déterminer sa valeur compte tenu uniquement de sa dépréciation physique, il importe de souligner que cette méthode est fréquemment utilisée en conjonction avec la méthode de la valeur économique.<sup>18</sup> La dépréciation physique d'un immeuble correspond à l'usure de cet immeuble résultant de son utilisation au cours des années. L'effet de cette usure est que l'immeuble ne répond plus parfaitement à la destination pour laquelle il avait été conçu, de sorte que doivent alors être considérés tous les facteurs économiques qui peuvent influencer sur la valeur de l'immeuble. Ainsi dans l'affaire *Guy Towers v. Cité de Montréal*,<sup>19</sup> où il s'agissait d'évaluer un immeuble à bureaux situé dans le centre commercial de Montréal, M. le juge Rivard en vint à la conclusion que l'immeuble à évaluer comportait certaines caractéristiques (revenus de location, réparations et améliorations effectuées par les locataires, importance relative du taux d'intérêts composés sur le fonds d'amortissement) permettant de considérer que les facteurs économiques influant sur la valeur de l'immeuble étaient tels qu'ils avaient une importance aussi prononcée que les facteurs de la dépréciation physique de l'immeuble. Il fallait donc accorder une importance de 50% à la valeur de remplacement et de 50% à la valeur économique pour établir la valeur réelle de l'immeuble concerné.

Trois moyens sont utilisés pour fixer la valeur de remplacement.<sup>20</sup> La première consiste à prendre le coût actuel de l'immeuble et à en déduire un pourcentage équivalent à la dépréciation physique de l'immeuble. Par la seconde, on obtient le coût de remplacement en évaluant les matériaux employés et le coût du travail requis pour ériger un immeuble semblable à celui concerné. Le coût de la main-d'oeuvre est évalué selon les indices de l'année de l'évaluation, car ces coûts peuvent être supérieurs ou inférieurs à ceux en vigueur lors de la construction de l'immeuble. Enfin, le coût de remplacement peut être obtenu en calculant au pied cube la valeur des

---

<sup>18</sup> *Sun Life Assurance Co. v. City of Montreal*, *supra*, n.5; *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal*, *supra*, n.8; *Dominion Engineering Works Ltd. v. Cité de Lachine*, *supra*, n.8.

<sup>19</sup> *Supra*, n.8.

<sup>20</sup> *Sun Life Assurance Co. v. City of Montreal*, *supra*, n.5; *Guy Towers Inc. v. Cité de Montréal*, *supra*, n.8.

matériaux et de la main-d'oeuvre et en multipliant le prix ainsi obtenu par le cubage total de l'immeuble.

En somme, toutes ces méthodes ont pour but de permettre aux évaluateurs de déterminer, aussi précisément que possible, le prix qui serait consenti entre un acheteur voulant acheter et un vendeur désirant vendre. Le prix de vente ainsi déterminé par les évaluateurs correspondra à la valeur réelle de l'immeuble et c'est la valeur à laquelle l'immeuble devra être inscrit au rôle d'évaluation foncière.

### **L'obligation d'établir l'évaluation d'un immeuble à 100% de sa valeur réelle**

Déterminer la valeur réelle d'un immeuble selon des normes précises et uniformes est essentiel à la confection du rôle d'évaluation foncière. Mais l'effet de ce processus complexe sera annulé si les évaluateurs ne portent pas la totalité de la valeur réelle au rôle d'évaluation des immeubles imposables.

La jurisprudence,<sup>21</sup> appelée à interpréter des dispositions analogues<sup>22</sup> à celles de l'article 8 de la *Loi sur l'évaluation foncière*, en est venue à la conclusion que c'est 100% de la valeur réelle d'un immeuble qui doit être porté au rôle d'évaluation. Lorsque la valeur à laquelle l'immeuble est porté au rôle est inférieure à 100% de la valeur réelle de cet immeuble, le rôle est entaché de nullité absolue et il sera cassé advenant une contestation devant un tribunal. Ainsi, dans l'affaire *Rosalie Securities Ltd. v. Municipality of Lucerne* où il s'agissait d'une demande en cassation d'un rôle d'évaluation foncière où les évaluateurs n'avaient porté que 65% de la valeur réelle des immeubles de la municipalité, M. le juge Labbé a conclu:

.. une nombreuse jurisprudence établit qu'un rôle d'évaluation délibérément basé sur un pourcentage de la valeur réelle est nul de nullité absolue.<sup>23</sup>

Les tribunaux n'exigent pas des évaluateurs qu'ils réussissent à déterminer 100% de la valeur réelle d'un immeuble, car il est impossible d'en arriver à une évaluation aussi exacte et rigoureuse. Ainsi les tribunaux permettent-ils une marge d'erreur de 10% à 20% dans la détermination de la valeur réelle d'un immeuble.<sup>24</sup> Mais

---

<sup>21</sup> *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville*, *supra*, n.5; *Rosalie Securities Ltd. v. Municipality of Lucerne*, *supra*, n.5; *Rivard v. Paroisse de Wickham-Ouest* (1916), 25 B.R. 32; *Pelletier v. Cité de Rivière-du-Loup* (1921), 59 C.S. 489; *Gervais v. Paroisse de St-Urbain*, [1961] C.S. 226.

<sup>22</sup> *Code municipal*, art. 650 *et seq.*; *Loi des Cités et Villes*, art. 485.

<sup>23</sup> *Rosalie Securities Ltd. v. Municipality of Lucerne*, *supra*, n.5, 335.

<sup>24</sup> *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville*, *supra*, n.5; *Daignault v. Paroisse de Notre-Dame de St-Hyacinthe* (1928), 66 C.S. 338.

dès que les évaluateurs déterminent cette valeur réelle, compte tenu de la marge d'erreur, c'est 100% de cette valeur réelle qui devra être porté au rôle d'évaluation.

L'effet pratique de cette règle est le suivant: un contribuable propriétaire d'un immeuble sur-évalué pourra demander au tribunal de réduire l'évaluation de son immeuble s'il démontre que cet immeuble est en fait sur-évalué. Par ailleurs, un contribuable dont l'immeuble a été évalué à sa valeur réelle ne pourra pas demander au tribunal de réduire son évaluation si 100% de la valeur réelle de son immeuble a été porté au rôle, et ce même si tous les autres immeubles de la municipalité n'ont été portés au rôle qu'à 65% de leur valeur réelle. Son seul recours sera en cassation du rôle d'évaluation.<sup>25</sup>

### Conclusion

On voit donc que le processus d'évaluation, quoique fort complexe dans ses aspects techniques, permet aux évaluateurs d'en arriver à déterminer de la façon la plus scientifique possible le prix théorique qui serait consenti entre un vendeur et un acheteur, prix correspondant à la valeur réelle de l'immeuble qui sera portée au rôle d'évaluation foncière. C'est en rapport avec cette valeur que le propriétaire de l'immeuble sera taxé pour fins municipales, d'où l'importance de la fixer le plus exactement possible afin d'assurer une source de revenu adéquate pour la municipalité ainsi qu'une base équitable d'imposition pour le contribuable.

Charles R. Schmidt\*

---

<sup>25</sup> *Immeubles Claridge Inc. v. Ville de Drummondville*, *supra*, n.5; *British American Oil Co. Ltd. v. Cité de Dorval*, *supra*, n.15.

\* B.C.L. (McGill); membre du comité de rédaction, Volume 20, McGill Law Journal.