

LE FAISCEAU

ASSOCIATION DES ÉVALUATEURS MUNICIPAUX
DU QUÉBEC

AUTOMNE 2006

VOL. 34 N° 2

**L'INTÉGRATION
DES JEUNES
DANS LA
PROFESSION**

**LE CONCEPT
DE VALEUR
EN ÉVALUATION
MUNICIPALE**

évaluation foncière et immobilière
valuation foncière et immobilière



LE GROUPE ÉVIMBEC : LA RÉFÉRENCE EN MATIÈRE D'ÉVALUATION IMMOBILIÈRE



Le Groupe Évimbec figure parmi les plus importantes firmes d'évaluateurs agréés au Québec.

Que ce soit à des fins résidentielles, commerciales, industrielles ou institutionnelles, nos services professionnels couvrent les domaines suivants :

- ÉVALUATION FONCIÈRE
- EXPERTISE IMMOBILIÈRE
- EXPROPRIATION, FINANCEMENT, HYPOTHÉCAIRE, VALEUR ASSURABLE EN BÂTIMENT ET ÉQUIPEMENTS
- ESTIMATION DE DOMMAGES APRÈS SINISTRE
- GÉOMATIQUE



Bureaux :

Asbestos	819.879.5557	Rimouski	418.723.4333	Valleyfield	450.371.8001
Baie-Comeau	418.589.7817	Rivière-du-Loup	418.868.0307	Varenes	450.929.4420
Chicoutimi	418.549.2050	Sainte-Adèle	450.229.6639		
Joliette	450.759.6464	Sept-Îles	418.962.0228		
Rouyn-Noranda	819.762.4891	Thetford Mines	418.338.4506		

Le Groupe Évimbec - siège social : 1175, boul. de la Rive-Sud, bureau 200, Saint-Romuald Qc G6W 5M6

www.evimbec.ca

Lévis 418.834.7000 Québec 418.654.9622 Montréal 514.955.5556

www.aemq.qc.ca

LE FAISCEAU

TÉL. FAX: (450) 622-0434

DES CONSEILLERS
FIABLES
DEPUIS LONGTEMPS



www.belangersauve.com

MONTRÉAL • LONGUEUIL • TROIS-RIVIÈRES • JOLIETTE



SOMMAIRE

AUTOMNE 2006

VOL. 34 N° 2

LE JOURNAL DE
L'ASSOCIATION DES
ÉVALUATEURS
MUNICIPAUX DU QUÉBEC
EST PUBLIÉ TROIS FOIS
PAR ANNÉE.

TOUTE REPRODUCTION EST
INTERDITE SANS
L'AUTORISATION DE
L'ÉDITEUR.

A/S PIERRE GOSSELIN
SECRÉTAIRE-ADMINISTRATIF
SUCCURSALE YOUVILLE,
C.P. 359
MONTRÉAL
(QUÉBEC) H2P 2V5

TÉL. FAX: (450) 622-0434

COURRIEL:

info@aemq.qc.ca

ÉDITEUR
PIERRE GOSSELIN

COLLABORATEUR
GUY GEOFFRION

GRAPHISME
ANNALIE CEBALLOS
aceballos@ns.sympatico.ca

EN COUVERTURE
The Public Gardens
Downtown Halifax , NE

PHOTO DE LA
PAGE COUVERTURE PAR
ANNALIE CEBALLOS

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
DU QUÉBEC

4

4
MOT DU PRÉSIDENT :
Louis Roy É.A.

6

6
J'AI LU POUR VOUS :
Normand Godbout É.A., A.A.C.I.

8

8
L'INTÉGRATION DES JEUNES DANS LA PROFESSION :
Geneviève Robidoux É.A.

9

9
**LE CONCEPT DE VALEUR EN ÉVALUATION MUNICIPALE
(Synthèse) :**
M. Ernest Lépine É.A. et Me Luc Villiard avocat.

13

13
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC – SECTION
DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES**

24

24
AGENDA 2006-2007

Mot du président



Une autre année s'achève mais pas n'importe laquelle. Il s'agit de l'année de dépôt de plusieurs rôles d'évaluation et nous sommes nombreux à avoir travaillé fort au cours des derniers mois pour arriver à produire des rôles de qualité.

Ainsi, le 1^{er} janvier 2007 marquera le début d'un cycle triennal important et de nombreux évaluateurs devront répondre, dans les premiers mois de l'année, de leurs conclusions auprès du grand public. Espérons que les tendances du marché immobilier soient toujours à la hausse dans les faits et dans l'esprit du grand public puisque ce phénomène devrait faciliter notre tâche lors de la révision administrative.

Maintenant que la période estivale est terminée et malgré le dépôt des rôles, les membres du conseil de l'association ont repris les rencontres en septembre, entre autres pour voir à la bonne marche des activités courantes mais aussi pour arriver avec des actions concrètes dans le dossier du renouvellement de notre association.

Dans un premier temps des comités ad hoc ont été formés pour analyser deux des sujets soulevés lors de notre session de réflexion de novembre 2005 et de notre congrès annuel. Il s'agit du processus d'accueil des nouveaux membres et celui sur la visibilité, le réseautage et l'assistance aux membres via la publication du Faisceau et de notre site Internet. Les résultats devraient se faire sentir dans les premiers mois de 2007.

Comme vous le savez sans doute, il faut prévoir que tous les évaluateurs membres de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec devront incessamment souscrire à un programme obligatoire de formation continue pour maintenir leurs acquis. Nous désirons, par notre présence sur le comité de formation continue, nous assurer que des cours de formation touchant le domaine de l'évaluation foncière municipale soient mis sur pied. Les comités de formation continue et celui de l'inspection professionnelle sont sensibles à nos prétentions et désirent élaborer des cours de formation axés vers le domaine de l'évaluation municipale.

Mot du président

Afin d'être en mesure de cibler adéquatement les besoins de formation en évaluation municipale, le comité de formation continue de l'OEAQ désire établir le profil des évaluateurs œuvrant en évaluation municipale. Pour rencontrer son objectif, le comité va effectuer, à la fin de l'année 2006, une consultation des membres. Il est de votre intérêt d'être attentif et empressé à souscrire à cette demande et notre champ de pratique ne s'en portera que mieux.

Dans un autre ordre d'idée et suite à une invitation faite à notre association par l'Association des techniciens en évaluation foncière du Québec (ATEFQ), j'ai assisté, le 14 octobre dernier au Casino de Montréal, au congrès de cette association. Les trois conférences offertes étaient de qualité et la participation importante. Malgré les difficultés de recrutement de plusieurs organismes œuvrant en évaluation municipale, je puis vous assurer qu'il existe un bassin de bons collaborateurs en évaluation.

Lors de la dernière conférence du congrès 2006 – *L'Avenir de l'AEMQ*, les membres ont clairement souscrit aux prétentions des administrateurs à l'effet que l'association devrait être plus proactive. J'invite donc tous ceux qui ont des choses à dire sur l'évaluation municipale de se lever et de communiquer avec notre secrétaire administratif, M. Pierre Gosselin, pour réserver de l'espace dans le Faisceau ou sur le site Internet, et ce, peu importe l'ampleur de l'intervention que vous désirez apporter.

Finalement, n'oubliez pas notre prochaine activité, le souper-causerie le 25 janvier 2007 à Montréal.

Le président,

Louis Roy, É.A.



J'AI LU POUR VOUS

Nos villes, notre futur, Rétablir l'équilibre fiscal municipal & Running on Empty

par Normand Godbout É.A.

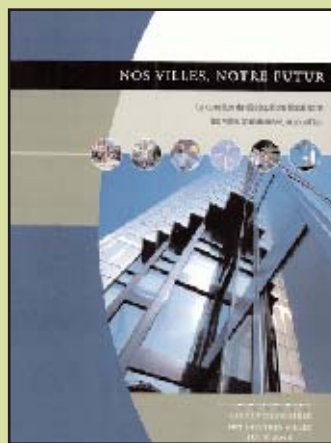
Aujourd'hui je veux vous entretenir d'un sujet qui m'apparaît d'une importance capitale mais qui ne réussit pas à capter l'attention des éditoriaux, du moins pas au Québec : le déficit fiscal des municipalités. À cette fin, j'ai réuni trois rapports qui ont été rédigés récemment sur ce thème : celui du Caucus des maires des grandes villes du Canada, celui de la Fédération canadienne des municipalités et celui de l'Institut C. D. Howe.

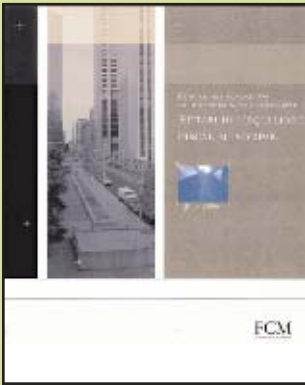
Ces trois rapports partent de la même constatation : «Les dépenses des gouvernements municipaux se sont accrues plus rapidement que celles des gouvernements fédéral et provinciaux ⁽²⁾ » au cours des seize dernières années.

Le délestage des services par les gouvernements fédéral et provinciaux a entraîné des obligations accrues pour les municipalités de tout le pays. Dans certains cas, les gouvernements ont transféré des obligations en matière de dépenses directement aux municipalités (notamment les services sociaux en Ontario et la sécurité publique au Québec). Dans d'autres cas, les gouvernements provinciaux ont réduit les transferts aux municipalités et, dans les faits, augmenté les besoins de financement des municipalités. Dans d'autres cas encore, ce délestage a fait que les gouvernements fédéral et provinciaux ont réduit leurs propres contributions dans des

domaines comme l'établissement des immigrants au niveau fédéral et l'éducation dans certaines provinces. Parfois, les exigences fédérales et provinciales ont obligé les villes à assumer certaines responsabilités (par exemple, pour les normes relatives à la qualité de l'eau) sans fournir les fonds nécessaires à leur administration. Les municipalités, dans la plupart de ces cas, ont senti le besoin de combler le vide laissé par ces gouvernements supérieurs. Dans tous ces cas de délestage, une pression a été exercée sur les municipalités pour qu'elles augmentent les dépenses (... et les recettes).

Comme les municipalités sont tenues par les lois provinciales à ne pas faire de déficit, elles ont continué de présenter des budgets équilibrés. «Peu de municipalités, s'il y en a, ont emprunté beaucoup pour payer les dépenses en immobilisations parce que le montant des emprunts est également limité par les gouvernements provinciaux. Peu de municipalités ont augmenté de façon importante les impôts fonciers; peu ont accumulé d'importantes sommes d'impôts impayés. ⁽²⁾ » Elles donnent toutes, ou presque, l'image d'une très bonne santé financière. Et pourtant, il s'accumule un très lourd passif à leurs dépens. Les pratiques comptables municipales ne révèlent pas la crise sévère qui se dessine : les municipalités sont en bonne santé financière parce qu'elles ont sous-investi dans leurs infrastructures (transport, aqueduc et égouts, équipements de loisir).





Ces trois rapports laissent donc à penser que les municipalités font face à un énorme déficit fiscal, celui de la reconstruction de leurs infrastructures vieillissantes et désuètes. «Même si ce déficit est de toute évidence énorme, il est difficile d'en déterminer la taille exacte. On s'entend de façon générale pour dire qu'il est de l'ordre de 60 milliards de dollars. ⁽²⁾ »

Pour ce qui est des recettes fiscales au niveau local, les trois rapports sont unanimes à constater que les municipalités canadiennes comptent presque uniquement sur l'impôt foncier. «Dans certaines provinces, les municipalités sont également en mesure de prélever des taxes de vente sélectives comme les taxes hôtelières, mais ces taxes ne représentent qu'une infime partie des recettes locales. ⁽²⁾ » Les deux autres sources des recettes étant, fort marginalement, les tarifications et les transferts gouvernementaux.

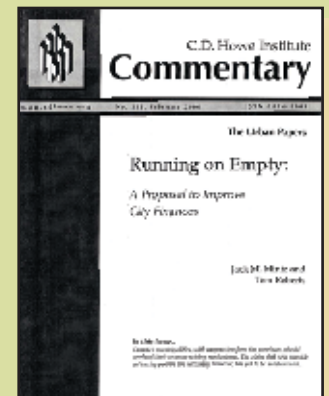
Et c'est là qu'une divergence apparaît entre ces trois rapports. Ils ne proposent pas la même solution au déficit fiscal.

Le rapport du Caucus des maires des grandes villes utilise le langage politique. Il suggère un nouveau partage des revenus entre les gouvernements et les grandes villes. Il laisse sous-entendre qu'une partie des revenus des gouvernements fédéral et provinciaux devrait être redistribuée aux municipalités. «Les villes doivent manifestement pouvoir accéder à des sources de revenus qui progressent avec l'économie ⁽²⁾ » lancent consensuellement mais mollement les maires des grandes villes. Leur rapport révèle une réelle prise de conscience mais sans palliatif concret, sans suggestions curatives.

Le rapport de la Fédération canadienne des municipalités, pour sa part, se veut beaucoup plus musclé et lapidaire. Il bâtit sa dialectique sur des statistiques et élabore un raisonnement logique qu'il livre en des termes bien articulés. Il fait appel à des spécialistes de l'univers fiscal municipal tels Enid Slack de l'Université de Toronto et François Vaillancourt de l'Université de Montréal. Selon lui, les gouvernements d'en haut doivent à la fois reprendre une portion des responsabilités qu'ils ont pelletées dans le champ des municipalités et redistribuer une fraction de leurs revenus. Mais ses statistiques pan-canadiennes sont trop floues; elles mélangent la fiscalité des zones rurales défavorisées aux charges sociales énormes du Centre-ville de Toronto et aboutissent à des constats d'un ordre bien que trop général. Et les conclusions du rapport ressemblent à des prières ou à

des supplications. Le ton doucereux de ses demandes atténue grandement le sérieux et l'incisif de sa démarche. Toutefois, si ce rapport s'insère dans un processus étagé et s'il est éventuellement suivi d'autres publications, alors ce rapport peut être considéré comme un excellent jalon vers des réquisitions à venir qui, elles, se voudront probablement plus mordantes et novatrices.

Quant au rapport de l'Institut C.D. Howe de Toronto, il s'attaque à l'existence du déficit fiscal municipal sous un tout autre angle. Il propose de maintenir la taxation foncière comme principale source de financement des municipalités et de recourir davantage à la tarification des services municipalisés. Il approuve les gouvernements provinciaux d'avoir déversé à leurs municipalités les responsabilités dites de proximité à l'exception de l'Ontario qu'il invite à récupérer l'administration de l'assistance sociale comme ailleurs au Canada. Il propose surtout de réduire la taxation des immeubles à usage non résidentiel et d'occuper plus à fond le champ de la taxe foncière résidentielle. Selon lui, il y aurait là tout un potentiel non perçu. Les propriétés résidentielles pourraient être taxées beaucoup plus sans créer d'inéquité fiscale. Finalement, il nous met en garde contre la «considerable instability into municipal revenues ⁽³⁾ » qu'ont connu la plupart des municipalités des États-Unis qui ont partagé l'impôt sur le revenu ou les taxes de vente avec les gouvernements des États. Ces municipalités, souligne-t-il, sont devenues dépendantes de la fluctuation des politiques fiscales des gouverneurs des États jusqu'à en perdre leur autonomie de gestion.



Demeurons donc à l'affût de ce spectre dont certains dirigeants nient l'existence !

À bon entendeur, salut!

1. CAUCUS DES MAIRES DES GRANDES VILLES, Nos villes, notre futur. La question du déséquilibre fiscal dans les villes, aujourd'hui, Juin 2006, 46 pages.

2. FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS, Rétablir l'équilibre fiscal municipal. Édifier des fondations solides pour notre prospérité, Juin 2006, 99 pages.

3. C.D. HOWE INSTITUTE, Running on Empty : A proposal to Improve City Finances, Commentary, No 226, February 2006, 33 pages.

(Ces propos sont à titre personnel et n'impliquent que leur auteur).

L'INTÉGRATION DES JEUNES DANS LA PROFESSION

Deuxième volet - Malgré les difficultés de recrutement auxquelles nous sommes tous confrontés, nous arrivons quand même à dénicher des « prospects » issus d'un champ de pratique différent du nôtre. Après avoir vécu cette expérience récemment, j'ai invité une de ces « petites nouvelles » à nous livrer ses impressions sur son premier contact avec la pratique de l'évaluation municipale.

Je vous laisse donc prendre connaissance de son témoignage et vous invite à lui répondre. Une bonne façon de promouvoir la pratique de l'évaluation municipale.

Louis Roy



*Geneviève Robidoux , É.A.
Bachelière en Urbanisme, évaluateur agréé depuis
décembre 2003*

Après quelques années dans le secteur privé, me voilà maintenant de l'autre côté de la clôture... Suite aux trois premières semaines dans mon nouveau poste d'évaluateur municipal, vous me demandez la perception que j'en ai, et bien la voici...

Débuter un nouvel emploi et vivre une toute première expérience dans le monde municipal en arrivant à moins de trois semaines avant la date de dépôt du rôle, on peut dire qu'on saute vite dans le bain! Me voilà donc dans un milieu inconnu, à lire les manuels du MAM, à me familiariser avec les nouveaux outils pendant que l'équipe s'affaire à finaliser les valeurs avant de publier le tout. J'entends donc plusieurs termes qui feront dorénavant partie de mon jargon. Toutefois, que ce soit dans le domaine municipal ou dans le secteur privé, la base de l'évaluation est la même soit l'estimation de la valeur la plus juste et raisonnable de l'immeuble en considérant le but de l'évaluation.

Alors que la date du dépôt arrive à grand pas, je sens que je devrai rapidement me familiariser avec ces nouveaux termes et outils et principalement avec la loi sur la fiscalité municipale afin de pouvoir répondre adéquatement aux contribuables. Pour la première fois, je devrai écouter et argumenter avec les contribuables qui trouveront que la valeur déposée est bien trop élevée ! Je me sens bel et bien de l'autre côté de la clôture...

Plonger dans le monde municipal, principalement dans la frénésie du dépôt du rôle représente pour moi un grand défi. Par contre, après ces trois premières semaines, ce défi me semble très intéressant puisque je sens que le travail d'équipe occupe une place importante au sein du service d'évaluation. L'ambiance de travail agréable et le soutien de l'équipe agréeront sûrement mon expérience dans ce renouveau professionnel.

Geneviève Robidoux , É.A.
g.robidoux@ville.laval.qc.ca

LE CONCEPT DE VALEUR EN ÉVALUATION MUNICIPALE (SYNTHÈSE) :

Par : M. Ernest Lépine É.A. et Me Luc Villiard avocat.



Évaluateur agréé depuis 1973, M . Lépine occupe, depuis 1999, le poste de directeur du Service de l'évaluation de la Ville de Laval.



Luc Villiard est membre du Barreau du Québec depuis 1980 et supervise l'ensemble des dossiers, civil et commercial, relevant du cabinet Lavery de Billy de Laval.

Note : Pour plus de détails sur le sujet, nous référons le lecteur au site internet de l'association sous la rubrique « Autres fichiers téléchargeables » ou à l'article publié le 2 novembre 2005 par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et intitulé « Le concept de valeur en évaluation municipale »

LFM de 1979

Définition et critères spécifiques à l'établissement de la valeur réelle.

Article 43 LFM

Le critère le plus caractéristique est celui du vendeur et de l'acheteur raisonnablement informés:

- de l'état de l'unité d'évaluation;
- de son utilisation le plus probable;
- et des conditions du marché immobilier.

Article 44 LFM

Le prix de vente le plus probable d'une unité d'évaluation qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une vente de gré à gré est établi en tenant compte du prix que la personne au nom de laquelle est inscrite l'unité d'évaluation serait justifié de payer et d'exiger si elle était à la fois l'acheteur et le vendeur, dans les conditions prévues par l'article 43.

L'unicité du concept de valeur réelle

La LFM confirme l'application d'un régime d'évaluation unique pour tous les immeubles quelque soit leur vocation.

La cohérence du concept de valeur réelle

- Nous avons une définition unique de la valeur qui s'applique à tous les types d'immeubles.
- L'évaluateur a le pouvoir de recueillir les renseignements utiles aux fins recherchées.
- L'évaluateur a l'obligation de s'assurer au moins une fois à tous les neuf (9) ans de l'exactitude des données en sa possession.
- L'évaluateur agréé est spécialement désigné par la loi pour dresser le rôle d'évaluation.

L'expression "raisonnablement informés" fait référence à un certain degré ou à un certain niveau de connaissance de la chose, où l'évaluateur doit faire abstraction de ses qualités d'expert, pour plutôt appliquer le test de l'acheteur et du vendeur raisonnablement informés. Cette obligation s'applique également au TAQ.

Dans le cas d'un immeuble spécialisé ou d'un immeuble à vocation unique telle une industrie, l'évaluateur municipal doit envisager l'évaluation sous l'angle de sa valeur objective et non pas de la valeur au propriétaire. Il en découle donc que le traitement de la dépréciation du bâtiment doit être examiné en fonction d'éléments tangibles.

Les balises de l'évaluateur

Article 18 LFM

Le propriétaire ou l'occupant d'un bien ou son mandataire doit fournir ou rendre disponibles à l'évaluateur ou à son représentant les renseignements relatifs au bien, dont ce dernier a besoin pour l'exercice de ses fonctions, selon que ce dernier lui demande de les fournir, au moyen d'un questionnaire ou autrement, ou de les rendre disponibles.

Les dispositions de l'article 18 de la LFM semblent avoir été calibrées de manière à recueillir que le niveau de renseignements utiles à l'application du critère de raisonnablement informés de l'article 43 de la LFM.

L'évaluateur doit donc se comporter et obtenir les renseignements représentatifs du vendeur et de l'acheteur raisonnablement informés. Ainsi la valeur des renseignements recueillis par l'évaluateur sera tributaire des dispositions de l'article 18 de la LFM.

Article 36.1 LFM

L'évaluateur a l'obligation de s'assurer au moins une fois à tous les neuf (9) ans de l'exactitude des données en sa possession concernant chaque unité d'évaluation.

Ces dispositions de l'article 36.1 renforcent l'idée que nous sommes dans le contexte de l'évaluation municipale ou le degré de précision diffère de celui qui est requis dans le cas d'une expertise qui commande quant à elle, l'obtention d'informations beaucoup plus rigoureuses.

Articles 14 et 22 LFM

L'organisme municipal responsable de l'évaluation fait dresser par son évaluateur, tous les trois ans et pour trois exercices financiers consécutifs, son rôle d'évaluation foncière.

Une personne physique ne peut être l'évaluateur d'un organisme ni son suppléant à moins d'être membre de l'ordre professionnel des évaluateurs agréés du Québec.

La loi ne parle pas d'un ingénieur en structure du bâtiment, ni d'un ingénieur en mécanique du bâtiment, ni d'un architecte ou d'un autre expert.

DEUX CONCEPTS DE VALEURS

LE CONCEPT DE LA VALEUR MARCHANDE

Valeur marchande

- Le prix le plus probable;
- vente réelle ou présumée;
- à une date donnée;
- sur un marché libre et ouvert à la concurrence;
- les parties sont bien informées ou bien avisées de l'état de l'immeuble, des conditions du marché, et raisonnablement bien avisées de l'utilisation la plus probable de l'immeuble;
- mise en vente pendant une période de temps suffisante et selon la nature de l'immeuble, de l'importance de son prix et de la situation économique;
- prix de vente en argent comptant;
- le prix de vente doit faire abstraction de toute considération étrangère à l'immeuble et doit représenter la vraie considération épurée des mesures incitatives, des conditions spéciales et de financement avantageux.

Réf. : Normes de pratique professionnelle de l'O.É.A.Q.

PREMIER NIVEAU DE SYNTHÈSE

LE CONCEPT DE LA VALEUR RÉELLE

Valeur réelle

- Valeur d'échange (art. 43);
- prix le plus probable (art. 43);
- sur le marché libre et ouvert à la concurrence (art.43);
- lors d'une vente de gré à gré (art. 43);
- le vendeur et l'acheteur désirent vendre et acheter, mais n'y sont pas obligés (art. 43);
- le vendeur et l'acheteur sont raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation et de son utilisation la plus probable et des conditions du marché immobilier (art. 43 et 46);
- pour un immeuble non susceptible de faire l'objet d'une vente: le prix de vente est celui que son propriétaire serait justifié de payer s'il était à la fois l'acheteur et le vendeur (art. 44);
- l'utilisation la plus probable (art. 44);
- tenir compte de l'incidence que peut avoir sur son prix de vente la considération des avantages ou des désavantages de l'immeuble en les considérant de façon objective (art. 45);
- la date de l'évaluation (art. 46);
- l'état de l'unité d'évaluation sur les plans physique, juridique, économique et de l'environnement où il se trouve (art. 46);
- le vendeur est réputé détenir tous les droits des locataires (art. 45.1);

DEUXIÈME NIVEAU DE SYNTHÈSE



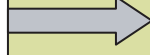
Valeur marchande

- Acheteur et vendeur bien informés et biens avisés;
- le contexte de la mise en vente;
- la notion de vraie considération du prix de vente épurée de toutes les conditions incitatives.



Valeur réelle

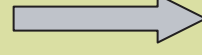
- Acheteur et vendeur raisonnablement informés;
- considération objective des avantages et des désavantages de l'unité d'évaluation;
- pour un immeuble non susceptible de faire l'objet d'une vente: le prix de vente est celui que son propriétaire serait justifié de payer s'il était à la fois l'acheteur et le vendeur;
- le vendeur qui détient tous les droits des locataires;
- la proportion des valeurs réelles des unités d'évaluation et de l'équilibration.



TROISIÈME NIVEAU DE SYNTHÈSE



Acheteur et vendeur bien informés et bien avisés.



Acheteur et vendeur raisonnablement informés.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC – SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES

Section des affaires immobilières

Date : 13 avril 2006

Dossier : SAI-Q-117805-0505

Membres du Tribunal :

Paul Laliberté, avocat

Mathieu L'Écuyer, évaluateur agréé

PRODUITS FORESTIERS ARBEC INC, (Aux
droits de Uniforêt-Pâte Port-Cartier Inc.)

Partie requérante

c.

VILLE PORT-CARTIER

Partie intimée

DÉCISION

[1] Les parties demandent au Tribunal de décider in limine litis si l'évaluateur municipal avait le droit de procéder à l'émission de certificats de modification en vertu du paragraphe 4 °de l'article 174 de la *Loi sur la fiscalité municipale* ^[1] (L.F.M.) aux fins d'augmenter la valeur de l'unité d'évaluation située au 175, Partage des Mousses, au rôle d'évaluation foncière en vigueur durant les exercices financiers 2004-2005 et 2006 de la partie intimée, Ville de Port-Cartier (Port-Cartier). En vertu de cette tenue à jour, l'évaluateur municipal a haussé de 4 850 100 \$ à

15 350 100 \$ la valeur de l'unité d'évaluation, à compter du 1^{er} juillet 2004. Il a imprimé la mention suivante sous la rubrique « raison(s) de la modification » insérée au bas des certificats de modification : « *immeuble indûment omis Art. 174 (4).* » L'unité d'évaluation, que le Tribunal désignera désormais par l'expression « *l'usine de pâte* », est inscrite sous le matricule foncier 5342-79-7530.

BREF HISTORIQUE

Le rôle triennal 2001-2003

[2] Lors de l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation foncière 2001-2002 et 2003 de Port-Cartier, Uniforêt-Pâte Port-Cartier Inc. (Uniforêt) – dont le nom sera plus tard modifié par celui de Les Produits Forestiers Arbec Inc. – opère l'usine de pâte ainsi qu'une scierie à Port-Cartier. Elle exploite également une seconde scierie à Péribonka.

[3] Le 6 février 2001, Uniforêt annonce la fermeture temporaire de l'usine de pâte jusqu'au 12 mars 2001. Elle continue cependant d'exploiter ses scieries de Port-Cartier et de Péribonka. Incidemment, Uniforêt conserve en opération la bouilloire de l'usine de pâte afin d'alimenter en vapeur la scierie de Port-Cartier. Le 29 août 2001, elle annonce, par voie de communiqué de presse, la fermeture de l'usine de pâte pour une période indéterminée. Elle continue néanmoins d'opérer la bouilloire de cette usine afin d'alimenter la scierie.

[4] Dans le cadre de la fermeture de l'usine de pâte, Uniforêt dépose une demande de révision, en vertu de laquelle elle conteste l'exactitude de la valeur inscrite au rôle.

[1] L.R.Q., c. F-2.1.

Elle allègue, entre autres motifs, que l'évaluation doit être fortement réduite en raison de cette fermeture et que certains biens ont été surévalués.

[5] L'évaluateur municipal refuse de modifier la valeur de l'usine de pâte, parce qu'elle était en opération à la date d'évaluation du premier juillet 1999 qui lui est imposée par l'article 46 L.F.M. [2] Il consent néanmoins à diminuer l'évaluation de 22 104 000 \$ à 18 500 000 \$ en raison d'une surévaluation de la valeur contributive de certains biens inclus dans le découpage de l'unité d'évaluation.

Le rôle triennal 2004-2006

[6] L'usine de pâte demeure fermée et aucun espoir de redémarrage dans un avenir prévisible n'est envisagé. Dans cette perspective, l'évaluateur municipal confectionne le rôle d'évaluation foncière 2004-2005-2006 et dépose la valeur de l'unité d'évaluation le 29 septembre 2003 à 4 850 100 \$, conformément à l'article 46 L.F.M. [3] . Le rôle d'évaluation entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

[7] Suite à d'intensives négociations durant la période des Fêtes 2003-2004 avec les représentants de Fraser Paper Inc. et à des rencontres avec les autorités de Port-Cartier en début d'année 2004, une entente de location à long terme de l'usine de pâte est finalement signée entre la partie requérante et Katahdiv Pulp Québec Inc. , une filiale de Fraser Paper Inc. (Katahdiv). Parallèlement à cette entente, la partie requérante fait état d'une reprise possible des opérations, par la voie d'un communiqué de presse en date du 23 mars 2004. Le 29 avril 2004, elle annonce la reprise des opérations de l'usine de pâte suite à la conclusion d'ententes avec Katahdiv. Dans cette perspective, l'évaluateur municipal hausse la valeur de l'usine de pâte de 4 850 100 \$ à 15 350 100 \$ à compter du 1^{er} juillet 2004, sous le couvert du paragraphe 4^o de l'article 174 L.F.M.

[8] La partie requérante conteste cette tenue à jour au moyen d'une demande de révision motivée comme suit :

« Les modifications au rôle sont illégales. (Voir Annexe A)

[...]

ANNEXE « A »

Les modifications apportées au rôle sont illégales puisque les travaux effectués n'ont apporté aucune plus-value à l'immeuble étant des réparations au sens propre du terme et non des améliorations.

L'évaluateur ne peut invoquer à cette occasion les dispositions du 4^{ème} paragraphe de l'article 174.4 de la Loi sur la fiscalité municipale pour tenter de modifier le rôle en y introduisant des

immeubles ou partie d'immeuble qu'il prétend avoir omis.

La valeur de l'unité n'a ni diminué ni augmenté et l'évaluation doit rester inchangé. »

(Transcription conforme)

[9] L'évaluateur municipal fait parvenir la réponse suivante à la partie requérante :

« L'augmentation de la valeur au rôle contestée par les avis de modification annexés à la demande de révision ne sont tributaires que de l'application de l'article 174.4 chapitre F-2.1 des Lois du Québec, lesquelles modifications sont conformes aux prescriptions de la loi donc, tout à fait légales. Lesdites modifications apportées n'ont rien à voir avec quelques travaux que ce soit qui auraient pu être effectués sur l'immeuble.

Dans les circonstances, l'évaluateur municipal ne peut soumettre aucune modification que ce soit en regard de la demande de révision déposée. »

(Transcription conforme)

[10] N'ayant conclu aucune entente sur une quelconque modification au rôle, la partie requérante forme une requête introductive d'un recours devant le Tribunal, à l'intérieur de laquelle elle allègue ce qui suit à la rubrique intitulée « *objet et motifs de la requête* » :

« Maintenir la valeur inscrite au rôle avant la modification : 4 850 100 \$. Les modifications apportées au rôle sont illégales. L'évaluateur ne peut invoquer les dispositions de l'article 174 alinéa 4 de la Loi sur la fiscalité municipale, puisqu'aucun immeuble n'avait été "indûment omis" lors de la confection du rôle 2004-2005-2006.

La requérante se réserve le droit d'invoquer toute autre motif, n'ayant pas obtenu de l'évaluateur toutes les informations désirées. »

(Transcription conforme)

[2] En vertu de l'article 46 L.F.M., l'évaluateur municipal a l'obligation d'établir la valeur réelle qui sert de base à la valeur à inscrire au rôle en tenant compte de l'état de l'unité d'évaluation et des conditions du marché immobilier « *tels qu'ils existent le 1^{er} juillet du deuxième exercice financier qui précède le premier de ceux pour lesquels le rôle est fait .* » Le rôle étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001 en vertu de l'article 76 L.F.M., l'évaluateur municipal était tenu de déterminer la valeur réelle de l'usine de pâte en fonction de son état et des conditions du marché immobilier à la date du 1^{er} juillet 1999.

[3] L'article 46 L.F.M. oblige l'évaluateur municipal à déterminer la valeur de l'usine de pâte en tenant compte de son état (la majeure partie des immobilisations est inutilisée et inutilisable) et des conditions du marché immobilier qui prévalaient à la date d'évaluation du 1^{er} juillet 2002.

CONSIDÉRATIONS DU TRIBUNAL

[11] Le Tribunal doit décider si le paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M. donne ouverture à la hausse de valeur apportée par l'évaluateur municipal au rôle d'évaluation foncière en vigueur pour les exercices financiers 2004-2005 et 2006. Dans l'affirmative, les certificats de modification sont valides et il y a lieu de réserver les droits des parties dans le cadre du recours tel que libellé. Dans la négative, la tenue à jour n'est pas fondée en droit. Les certificats de modification étant à ce moment inopposables à la partie requérante, le Tribunal a l'obligation de supprimer la modification et de rétablir la valeur de 4 850 100 \$ que l'évaluateur municipal a déterminée lors de la confection du rôle.

[12] Le paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M. est libellé ainsi qu'il suit :

« **174.** L'évaluateur modifie le rôle d'évaluation foncière pour:

[...]

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

[...] »

[13] Le Tribunal doit interpréter les mots « *indûment omis* » pour ainsi définir la compétence de l'évaluateur municipal de hausser la valeur qui était inscrite lors de la confection du rôle.

Le principe de l'immutabilité du rôle d'évaluation et non corollaire, l'interprétation stricte de l'article 174 L.F.M.

[14] Dans l'arrêt *Sears Canada*^[4], la Cour d'appel confirme le principe de l'immutabilité du rôle d'évaluation ainsi que le caractère exceptionnel du droit d'y apporter des modifications. Sous la plume de la juge Deschamps, depuis élevée à la Cour suprême, elle formule les commentaires suivants :

« La L.F.M. a pour but d'assurer une source de financement pour les dépenses municipales. À cette fin est confectionné un rôle composé d'unités d'évaluations. Le rôle ne peut être modifié, pendant la période pour laquelle il est déposé, que selon les prescriptions prévues par la loi. Le premier objectif, très général, vise à assurer un ordre public en répartissant équitablement les dépenses municipales entre les citoyens. Cet objectif doit être mesuré à un autre qui réside dans la stabilité

[4] *Sears Canada Inc. -c.- Ville de St-Laurent*, [1996] R.J.Q. 2465, 2470.



Les Estimateurs professionnels
Leroux, Beaudry, Picard et associés inc.
évaluateurs agréés

SIÈGE SOCIAL
255, boul. Crémazie Est, 9^{ème} étage
Montréal (Québec) H2M 1M2
Téléphone (514) 384-4220
Télécopieur (514) 383-6017

Courriel:
estimprof@lerouxexpert.ca

Site Web
www.lerouxexpert.ca

Bureaux régionaux
Beauharnois
Bécancour
Vaudreuil-Dorion
Mascouche
Saint-Hyacinthe
Saint-Jean-sur-Richelieu
Sainte-Julienne




La Société d'Analyse
Immobilière D.M. Inc.
Conseillers en évaluation immobilière

Gilles Maillé, E.A.
Ronald Leblanc, E.A.
Yvon Pelletier, E.A.

171, rue Saint-Eustache
Saint-Eustache, Québec J7R 2L5

Tél. : (450) 472-9851
Fax : (450) 472-5930



LE GROUPE
MORIN ROY
S.E.N.C.
ÉVALUATEURS AGRÉÉS

Jean Roy, É.A.
PRÉSIDENT

688, rue Prospect
Sherbrooke (Québec)
J1H 1A8

Tél. : (819) 565-1393
Fax : (819) 565-4373

des finances municipales tant à l'égard de la municipalité qu'à l'égard des contribuables. C'est ce que les tribunaux qualifient d'immuabilité du rôle.

Le législateur a fait un choix entre ces deux objectifs. Il établit à l'article 76 L.F.M. que le rôle demeure en vigueur pour tout l'exercice pour lequel il est fait. C'est la primauté de la règle de l'immuabilité du rôle. La modification du rôle pour tenir compte des différents changements qui peuvent s'avérer nécessaires est assujettie à une procédure stricte. Il peut s'agir de modifications à la suite de plaintes des citoyens (art. 4 L.F.M.), de certificats émis par l'évaluateur (art. 174 L.F.M.) ou encore à la suite de jugements prononçant la nullité ou la cassation du rôle (art. 183 L.F.M.).

J'en infère donc que le législateur a favorisé l'immuabilité du rôle pendant l'exercice pour lequel il est fait et que, si une disposition autorisant une modification doit être interprétée, elle le sera dans le sens favorisant l'immuabilité et restreignant la modification. »

(Transcription conforme)

[15] À l'instar des tribunaux du Québec qui ont interprété l'article 174 L.F.M. de façon stricte^[5], la Cour d'appel statue que la L.F.M. favorise l'immuabilité du rôle pendant sa période d'application et que toute disposition habilitant une modification à ce rôle doit être interprétée de façon limitative, dans le sens favorisant l'immuabilité et restreignant la modification.

[16] La règle de l'immuabilité du rôle est libellée en ces termes à l'article 76 L.F.M. :

«**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. »

[17] Lorsque le rôle est déposé, il doit demeurer inchangé et ce n'est qu'en s'autorisant d'une disposition bien spécifique de la L.F.M., comme l'omission induite d'un immeuble prévue à l'article 174 L.F.M., que l'évaluateur municipal peut le modifier. Une fois le rôle d'évaluation confectionné et déposé, il entre en vigueur, et le demeure, pour une période de trois ans.

[18] En vertu du second alinéa de l'article 76 L.F.M., l'évaluateur municipal ne peut tenir à jour le rôle d'évaluation foncière que dans le strict cadre de l'article 174 L.F.M., de telle sorte qu'il ne peut agir au-delà de ce qui est rigoureusement prévu à cet article.

[19] Dans l'arrêt Notre-Dame de Bonsecours^[6], le juge Gonthier donne une juste portée au principe et au corollaire dont il est ici question :

« [...] lorsque le législateur prévoit une règle générale et énumère certaines exceptions, ces dernières doivent être considérées comme exhaustives et dès lors interprétées de façon stricte. »

[5] [Les Développements Iberville Ltée et autres -c.- La Communauté urbaine de Québec](#), C.S. Québec, 200-05-001215-925, le 31 août 1994.

[Ville de Laval -c.- Raymond Dubé](#), C.Q. Laval, 540-02-000094-939, le 7 juillet 1993.

[Société immobilière du Québec -c.- Municipalité de Roxton Pond](#) [2003] TAQ 353.

[Baril -c.- Ville de Grand-Mère](#), BREF minute Q 96-0344, le 7 mai 1996.

[6] [Communauté urbaine de Québec -c.- Corporation Notre-Dame de Bon-Secours](#), [1994] 3 R.C.S. 3, 18.

Me Patrice Brunet
Me Luc Lamarre

BRUNET, LAMARRE
AVOCATS

513 est, boul. Saint-Joseph
Montréal, Qc H2J 1K1
Tél. : (514) 499-1722

**Thérien
Dansereau
Courcelles
& associés, inc.**
Évaluateurs agréés

2233, rue Sherbrooke Est
Suite 100, Montréal (Québec)
H2K 1E2
Tél.: (514) 522-2233
Télééc.: (514) 522-2209
Courriel: tdc@tdc.qc.ca

**Conseillers en
évaluation municipale**

[20] Il ne s'agit pas pour le Tribunal d'interpréter l'exception de la façon la plus étroite possible, mais bien de ne pas étendre indûment cette dernière en prenant appui sur une éventualité qui n'y est pas expressément prévue. Dans son effort d'interprétation de la disposition autorisant la modification, le Tribunal doit favoriser l'application de la règle générale de l'immutabilité du rôle édictée à l'article 76 L.F.M. plutôt que celle de l'exception édictée à l'article 174 L.F.M.

La portée de l'expression « y inscrire un immeuble [...] indûment omis »

[21] La périphrase « y inscrire un immeuble » évoque par elle-même l'ajout d'un immeuble absent du rôle et non la modification ou la substitution d'un immeuble déjà porté au rôle.

[22] « L'omission » se définit comme le fait de ne pas accomplir une chose qui devait l'être, volontairement ou non^[7].

[23] Tel que décidé par la Cour d'appel dans les arrêts *Sears*^[8] et *Séminaire de Québec*^[9], les termes « *indûment omis* » visent le défaut d'inscrire au rôle un immeuble qui devait y figurer, quelle que soit la cause de cette non-inscription. Cela inclut l'erreur de fait, l'erreur de droit, la méprise, le favoritisme, voire même le simple oubli et l'omission involontaire.

[24] En résumé, le paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M. concerne l'émission d'un certificat de modification afin d'inscrire un immeuble manquant en raison d'une omission causée par une décision contraire à la loi prise par l'évaluateur municipal à l'étape du dépôt du rôle.

La décision

L'applicabilité du paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M.

[25] La démarche de tenue à jour du rôle s'est soldée par une hausse de l'évaluation de 10 500 000 \$, en raison de la réouverture de l'usine de pâte à la date du 1^{er} juillet 2004.

[26] Le Tribunal doit vérifier si les certificats de modification ont été émis pour y inscrire un immeuble manquant au rôle ou s'ils n'ont pas, au contraire, été émis pour modifier la valeur d'immeubles que l'évaluateur municipal a déjà comptés dans le découpage de l'unité d'évaluation lorsqu'il a déposé le rôle.

[27] Si l'évaluateur municipal désirait corriger une erreur dans la fixation de la valeur d'un ou de plusieurs biens lors de la confection du rôle, il devait le faire par correction d'office à l'intérieur du délai prescrit par la L.F.M., soit avant

le 1^{er} mai suivant l'entrée en vigueur du rôle. En l'occurrence, l'évaluateur municipal pouvait, jusqu'au dernier jour d'avril 2004, corriger le rôle au moyen d'une requête en correction d'office, ce qu'il n'a pas fait. Après cette date, il devait attendre au prochain rôle pour corriger les erreurs d'évaluation.

[28] Le détail de la démarche d'évaluation que l'évaluateur municipal a effectuée, d'une part lors de la confection du rôle et, d'autre part à l'étape de la tenue à jour de celui-ci, est ventilé avec précision à l'intérieur des sommaires de la technique du coût insérés à l'onglet 2 du cahier d'admissions produit lors de l'instruction (les sommaires).

[29] Ce sont dans les données des sommaires qu'un immeuble est manquant ou non au rôle. Dans le présent dossier, l'évaluateur municipal a répertorié tous les immeubles de l'usine de pâte à l'intérieur des sommaires, lorsqu'il a déposé le rôle. En effet, les sommaires font état des coûts, des pertes de valeur et de l'appréciation d'une valeur contributive pour chacun des immeubles qui composent l'usine de pâte. La hausse des valeurs n'est aucunement reliée à l'ajout d'immeubles. Elle est causée par une réévaluation, du coût neuf pour certains immeubles, mais généralement de la dépréciation globale de la plupart parmi les quelque 75 immeubles différents qui composent l'unité d'évaluation.

[30] Il est inapproprié de prétendre qu'un immeuble a été omis lorsqu'il est par ailleurs identifié et que sa valeur est calculée en détail à l'intérieur du sommaire confectionné par l'évaluateur municipal lors du dépôt du rôle. Au demeurant, ce serait torturer le sens de l'expression « y inscrire un immeuble [...] indûment omis » que de le faire correspondre à « évaluer correctement », « réévaluer » ou « sous-évaluer », d'autant plus que la procédure permise pour corriger une erreur d'évaluation est la correction d'office et que l'article 157.1 L.F.M. distingue expressément cette dernière de la tenue à jour autorisée en vertu d'une disposition autre que le paragraphe 1° de l'article 174 L.F.M. Le paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M. ne peut être interprété comme une disposition qui autorise

[7] Association Henri Capitant *Vocabulaire juridique*. Publié sous la direction de Gérard Cornu, Paris : P.U.F., 1987 (voir OMISSION).

[8] Voir note (4), p. 2468.

[9] *Séminaire de Québec -c.- Corp. Municipale du Conseil du comté de Charlevoix Ouest*, C.A.Q. 200-09-000072-865, le 15 février 1990, page 13 sur 14.

l'évaluateur municipal à modifier le rôle dans le cas sous examen, une fois expirée la période lui permettant de faire une correction d'office.

[31] Un immeuble ne peut être omis du rôle quand il y figure. Par ailleurs, il ne peut y avoir au rôle un bien plus ou moins bien inscrit ou dont la valeur est plus ou moins bien estimée. Rien dans la L.F.M. n'autorise l'évaluateur municipal à réévaluer les biens qu'il a évalués une première fois lors du dépôt du rôle. Le pouvoir que l'article 174 L.F.M. accorde à l'évaluateur municipal est strictement encadré et limité aux seuls cas qui y sont énumérés. Il n'est nullement comparable à celui que l'évaluateur municipal détient lorsqu'il confectionne le rôle.

[32] L'évaluateur municipal n'était pas confronté à une inscription incomplète, car il avait considéré toutes les étapes d'évaluation et décidé de la valeur contributive de chaque immeuble, retenant une valeur nominale en certains cas, en conformité avec la règle de droit édictée à l'article 46 L.F.M. Il n'avait aucun droit de réévaluer un immeuble qu'il n'avait pas omis d'évaluer lorsqu'il a déposé le rôle. Il a effectué une démarche *ultra vires* et illégale lorsqu'il a réévalué les immeubles qui composent l'usine de pâte, en cours de rôle triennal.

[33] La position adoptée par le Tribunal rejoint le court arrêt de notre Cour d'appel dans l'affaire Ville de Montréal-Est -c.- Malo ^[10] :

« De plus, la juge a conclu qu'il y avait ouverture à l'application du par. 174,4 L.F.M. Cette disposition permet à l'évaluateur de modifier le rôle pour « y inscrire un immeuble qui a été indûment omis ou en rayer un bien qui a été indûment inscrit ». Or l'évaluateur n'a pas rayé un bien indûment inscrit au rôle. Il en a modifié la valeur alors que le par. 174,4 L.F.M. ne lui permettait pas de le faire; »

[34] Port-Cartier ne peut en conséquence se fonder sur le paragraphe 4° de l'article 174 L.F.M. pour modifier la valeur de l'usine de pâte.

L'applicabilité des autres paragraphes de l'article 174 L.F.M.

[35] Qu'en est-il des autres paragraphes de l'article 174 L.F.M.? Après examen, seuls les paragraphes 7° et 16° pourraient être utiles à Port-Cartier, compte tenu des faits propres à la présente affaire :

« 174. L'évaluateur modifie le rôle d'évaluation foncière pour:

[...]

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;

[...]

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

[36] Puisque aucune des conditions prévues à l'article 32 L.F.M. ne s'est réalisée et que, dans sa réponse, l'évaluateur municipal confirme qu'il n'a pas réévalué l'usine de pâte en raison de travaux effectués dans le cadre de sa réouverture et qui sont de nature à en augmenter la valeur, le Tribunal ne peut retenir l'éventualité prévue au paragraphe 7° de l'article 174 L.F.M. pour conclure que les certificats ont été valablement émis.

[37] Pour ce qui concerne le paragraphe 16° de l'article 174 L.F.M., la jurisprudence a nettement établi qu'une erreur d'évaluation ne s'apparente nullement à une erreur d'écriture, de calcul ou autre erreur matérielle, car elle est en soi une erreur intellectuelle. Quoiqu'il en soit, la preuve n'a nullement démontré une erreur d'évaluation puisque, lors du dépôt du rôle, l'évaluateur municipal a déterminé la valeur de l'usine de pâte en plein respect de la L.F.M.

La conclusion

[38] L'immutabilité du rôle n'est pas conçue comme une voie à sens unique. Elle permet au contribuable comme à l'autorité municipale de faire une planification financière mieux à l'abri des surprises. Pour le rôle triennal 2001, le principe de l'immutabilité du rôle et son corollaire ont profité à l'autorité municipale. Pour le rôle triennal 2004, l'autorité municipale doit à son tour respecter ce même principe. À cet égard, qu'il nous soit permis de citer au texte ce qu'écrivait le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, ancêtre du Tribunal, dans l'affaire Lisette Faucher -c.- Communauté urbaine de Québec ^[11] :

« [...] La Loi sur la fiscalité municipale n'est pas une rue à sens unique; les révisions et corrections, dans un sens comme dans l'autre, après le dépôt du rôle annuel, sont strictement encadrées par des dispositions d'ordre public. Hors de ces dispositions strictissimi juris, l'utilité qu'il y aurait à corriger des erreurs et à rétablir l'équité fiscale doit céder le pas à un

[10] [2002] J.Q. n o8456 (Q.L.) (C.A.), paragraphe 4.

[11] [1985] B.R.E.F. 245, 247. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel.

objectif plus important auquel la loi donne la priorité : la sécurité de l'assiette fiscale et l'immuabilité des rôles des exercices passés. En dehors des quelques cas prévus par la loi, les contribuables et les municipalités bénéficient d'une sécurité quant à leurs finances et sont à l'abri des risques qu'impliqueraient des révisions rétroactives. Évidemment, le système fait des victimes et des bénéficiaires indus; mais c'est le système prévu par la loi, chacun étant bien averti de faire diligence à chaque exercice financier. À chaque rôle annuel, chacun doit faire valoir ses droits dans les limites prescrites par la loi; autrement, ce sont des droits perdus, pour la municipalité ou pour le contribuable selon le cas. »

(Transcription conforme)

[39] Dans le cas sous examen, le rôle d'évaluation a été établi conformément à la L.F.M. Il ne s'agit pas d'une omission induite. La hausse de valeur effectuée par les certificats de modification contestés est donc injustifiée et inopportune et il y a lieu de rétablir la valeur inscrite au moment du dépôt du rôle.

PAR CES MOTIFS, le Tribunal :

ACCUEILLE le recours;

SUPPRIME les effets des certificats de modification émis par l'évaluateur municipal le 3 décembre 2004;

RÉTABLIT la valeur inscrite lors du dépôt du rôle, avec prise d'effet à compter du 1^{er} juillet 2004.

FRAIS contre la partie intimée, Ville de Port-Cartier.

PAUL LALIBERTÉ

13 avril 2006

MATHIEU L'ÉCUYER .

M^e Sylvain Rigaud et M^e Donald Riendeau
(Ogilvy, Renault)
Procureurs de la partie requérante

M^e Richard Laflamme
(Desjardins, Ducharme)
Procureurs de la partie intimée



DUNTON RAINVILLE
— AVOCATS —

LA FORCE D'UNE PASSION

170 personnes à votre service dont plus de 90 professionnels choisis pour leur compétence et leur expertise. **Dunton Rainville** accompagne les administrations privées ou publiques dans leur recherche constante de l'efficacité et de l'excellence.

MONTREAL LAVAL LONGUEUIL BLAINVILLE JOLIETTE (514) 866-6743

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC – SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES

Section des affaires immobilières

Date : 1 juin 2006

Dossier : SAI-Q-112929-0411

Devant les juges administratifs :

Mathieu L'Écuyer, évaluateur agréé
Christian Beaudoin, avocat

MUSÉE NATIONAL DES BEAUX-
ARTS DU QUÉBEC

Partie requérante

c.

VILLE DE QUÉBEC

Partie intimée

DÉCISION

[1] Par un recours introduit le 19 novembre 2004 devant le Tribunal, la requérante conteste la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière à l'égard du terrain du Musée des beaux-arts du Québec.

[2] L'immeuble est situé sur les Plaines d'Abraham à Québec. Les caractéristiques de l'inscription au rôle visée par le recours sont les suivantes:

Numéro de matricule :	4984-56-0856
Unité d'évaluation :	1, Avenue Wolfe-Montcalm
Rôle d'évaluation contesté :	Triennal 2004-2005-2006
Valeur inscrite au rôle :	Terrain : 5 426 000 \$
	Bâtiment : <u>22 183 000 \$</u>
	Total : 27 609 000 \$
Proportion médiane :	100 %
Facteur comparatif :	1,00
Valeur uniformisée :	27 609 000 \$

[3] À l'audience, le procureur de la partie requérante, cette dernière sera désignée sous le nom de Musée pour des fins de commodité, soumet qu'en raison du zonage restrictif affectant l'immeuble, il devrait être présumé que la valeur du terrain n'est que nominale. Autrement exprimée, la demande vise à faire établir une valeur de terrain de 1 \$ et de corriger le rôle pour y porter cette valeur en regard du terrain.

[4] Le Musée n'a donc pas soumis d'expertise relative à la valeur de l'emplacement. Il ne s'appuie que sur les dispositions pertinentes du règlement de zonage de l'intimée dont il produit des extraits pour soutenir sa prétention à l'effet que la valeur du terrain n'est que de 1 \$. Il dit s'en remettre au Tribunal si une valeur autre que nominale devait être retenue.

[5] L'intimée soutient pour sa part que la valeur du terrain ne peut être nominale puisqu'il est utilisé, selon elle, à son usage le meilleur et le plus avantageux. Elle produit une expertise relative à la valeur du terrain uniquement. Cette expertise, dressée par M. Michel Raymond, l'un des adjoints de l'évaluateur municipal, conclut à un taux unitaire de 15 \$ le pied carré par une méthode de comparaison des données du marché immobilier. En fonction de la superficie de 361 280 pieds carrés du terrain, ce taux correspond à une valeur marchande de 5 426 000 \$.

[6] La Ville soutient donc que non seulement il n'y a pas lieu de présumer que la valeur de terrain n'est que d'un dollar mais encore que sa valeur réelle n'est pas inférieure à celle qui a été inscrite au rôle.

[7] Après le témoignage de l'expert Raymond, les parties ont plaidé et l'affaire a été prise en délibéré. Il y a maintenant lieu d'en disposer.

[8] Nous examinerons d'abord la prétention du Musée invoquant une présomption de valeur nominale de l'emplacement. Nous verrons ensuite, le cas échéant, la valeur de l'emplacement si une valeur nominale ne peut être retenue.

[9] Aux termes du règlement VQZ-3, l'unité d'évaluation se trouve dans la zone 202 P 129.03 du territoire de la ville intimée. Selon le cahier des spécifications du règlement, les utilisations permises dans cette zone sont les groupes d'utilisation publique 1, 2 et 3. L'utilisation actuelle de l'immeuble à titre de musée est spécifiquement autorisée au groupe public 3. Il s'agit donc d'une utilisation conforme à la réglementation prescrivant les usages.

[10] En regard de l'évaluation du terrain, les règles de l'art en évaluation foncière prescrivent que le terrain doit être considéré comme vacant et disponible pour une construction aux fins de l'application de la méthode de parité. Or, le Musée soutient que si l'on ne peut construire qu'un musée, un hôpital, une école ou quelque autre bâtiment institutionnel sur ce terrain et qu'une telle construction est l'apanage exclusif d'une institution publique. Il en conclut que le terrain est alors placé hors marché et ne peut être vendu sur un marché libre comme le prévoit l'article 43 de la *Loi sur la fiscalité municipale* ^[1].

[11] Il y a lieu d'établir ici certaines distinctions entre le cadre théorique d'application d'une méthode et la réalité factuelle.

[12] Une première distinction consiste à prendre en considération toute amélioration sur les lieux lorsque l'on détermine l'usage optimal d'un immeuble. Ainsi, le principe de l'utilisation cohérente intervient lors de l'analyse de l'usage optimal. On ne peut retenir lors de cette analyse que les améliorations, notamment les bâtiments sur les lieux, puissent être destinés à une utilisation différente de celle à laquelle est affecté le terrain.

[13] En l'espèce, il se trouve sur les lieux un bâtiment dont personne ne conteste que la valeur est supérieure à vingt millions de dollars. Ce n'est donc que si un autre usage pouvait atteindre, à l'égard du seul terrain, une valeur supérieure à celle de l'ensemble tel qu'amélioré que l'on

pourrait envisager un usage optimal différent de l'usage effectif. Bref, la valeur du terrain vacant utilisé à une autre fin devrait supplanter un taux unitaire de plus de 78 \$ le pied carré pour qu'un usage différent de celui prévalant actuellement puisse se substituer à l'usage optimal actuel. Rien dans la preuve n'autorise à le croire.

[14] L'usage optimal de l'immeuble en cause est incontestablement d'être utilisé comme musée. Cette utilisation optimale vaut aussi bien à l'égard du terrain que des améliorations qui s'y trouvent.

[15] La question que doit se poser l'évaluateur qui a retenu que l'usage optimal du terrain est de servir d'assises à un musée consiste donc à se demander, comme le suggère l'expert Raymond, ce que vaut un terrain vacant et disponible pour la construction d'un musée.

[16] L'affaire présentant le plus de similarité avec celle dont est saisi le Tribunal est vraisemblablement l'affaire *Samson* ^[2]. Dans cette affaire, il y avait : « .. *prohibition absolue de tout usage privé quant au résidu du terrain* .. » comme l'exprime le juge Monet commentant la portée du zonage public affectant l'immeuble. Même s'il conclut à une valeur nominale du terrain destiné à un usage public, il ne disconvient pas qu'une partie du même terrain sur lequel se trouvent, une résidence, une chapelle, une piscine, une écurie et des dépendances présente une valeur d'emplacement de 0,40 \$ le pied carré. Il est également notable que le raisonnement suivi par le juge Monet porte sur la valeur d'intérêts privés dans une zone destinée exclusivement à des fins publiques.

[17] Certes, la Cour d'appel ^[3] a indiqué par la suite que l'on ne doit pas prendre en considération la qualité d'organisme public d'un propriétaire aux fins de la détermination de la valeur d'un immeuble lui appartenant. On ne saurait cependant en conclure que le terrain sur lequel se trouve une école, une bibliothèque ou un musée ne peut avoir qu'une valeur nominale. Sinon, il deviendrait inutile d'établir une valeur de terrain pour l'ensemble du parc immobilier institutionnel du Québec.

[1] L.R.Q., c. F-2.1, ci-après LFM.

[2] *Jeanne Samson et Lucien D. Viau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, Montréal*. C.A. 500-09-00076-756, 13 septembre 1978.

[3] *Paroisse Notre-Dame de l'Île Perrot c. SOGIC*, [2000] R.J.Q., 345.

[18] La présente affaire se distingue nettement des précédents soumis par la requérante dans lesquels on discute de la situation de ce que vaut un terrain effectivement vacant et ne pouvant servir qu'à des fins de parc. Elle se distingue également de celle de terrains faisant l'objet de l'imposition d'une réserve au sens de la *Loi sur l'expropriation* ^[4]. Elle se distingue tout autant de celle survenant lorsqu'un règlement de contrôle intérimaire prohibe l'érection d'une construction.

[19] Dans tous les cas indiqués au paragraphe précédent, il est impossible d'améliorer substantiellement un terrain puisqu'en de telles circonstances, toute construction y est prohibée. Lorsqu'un terrain est déjà amélioré et que l'ensemble immobilier a atteint son utilisation optimale, la portée d'une interdiction de mise en valeur est bien différente de celle qui vise un terrain vacant. On pourrait raisonnablement prétendre que de tels obstacles à une mise en valeur ne sont pas significatifs lorsque celle-ci est déjà réalisée.

[20] Une autre distinction réside dans la qualité du propriétaire lorsqu'un immeuble ne peut servir qu'à de seules fins publiques. Le Tribunal se défend bien ici de verser dans une analyse de valeur subjective, aussi appelée valeur au propriétaire qui serait inappropriée aux fins d'application de la LFM. Cependant, on ne saurait se surprendre que si seuls des corps publics peuvent améliorer un terrain en y construisant soit une école, une caserne ou encore un centre de détention, un tel terrain est peu susceptible d'être convoité par un particulier, qui qu'il soit, puisqu'il ne peut en faire usage. En fait, la seule expectation raisonnable de vente est en faveur d'une autorité publique qui voudrait se l'approprier à de telles fins. Il s'agirait alors d'une vente qui pourrait être conclue de gré à gré ou forcée à l'issue d'une expropriation. Dans un cas comme dans l'autre, la considération s'établit vraisemblablement sur la base d'une indemnisation.

[21] Or, il est de la connaissance d'office du Tribunal qu'une indemnité d'expropriation est fondée sur la valeur marchande d'un immeuble à laquelle s'ajoute le préjudice que subit un exproprié. Dans la détermination de la valeur d'un terrain présentant un zonage restrictif à des fins publiques ou semi-publiques, il est de pratique courante de prendre en considération les utilisations prévalant dans le voisinage pour déterminer la valeur marchande de l'immeuble ^[5].

[22] Si l'on n'est guère susceptible de voir des expropriés s'accommoder d'une indemnité qui serait basée sur une valeur nominale, on ne trouvera pas plus facilement d'organismes publics qui seraient disposés à se départir de

leurs propriétés foncières pour une considération nominale. Or, l'article 44 LFM postule que la valeur d'une unité d'évaluation qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une vente de gré à gré se mesure à l'aune de ce que son propriétaire serait justifié de payer et d'exiger à la fois comme acheteur et vendeur d'un immeuble.

[23] Il s'agit là d'un marché fictif dans lequel le droit statutaire évince la notion de parties agissant à distance ou librement pour y substituer un marché qui n'existe pas de fait. Sans la présence de cet article, on serait en droit de questionner la pertinence de toute inscription de valeur au rôle relative à une unité d'évaluation à destination institutionnelle. Lorsque les conditions d'un marché libre ne peuvent être satisfaites, la notion de valeur réelle vient alors se substituer à celle d'une valeur marchande inexistante.

[24] Le Tribunal constate que l'immeuble en cause est effectivement développé aux fins les meilleures et les plus avantageuses auxquelles il pouvait être destiné. Les restrictions à la mise en valeur du terrain à des fins institutionnelles s'il était vacant ne sont qu'une vue de l'esprit dans l'application d'un processus suivi par un évaluateur pour mesurer la valeur. Elles ne compromettent en rien la pleine utilisation du terrain qui a bel et bien été réalisée et ne conduisent pas, de l'avis du Tribunal, à une valeur nulle ou nominale.

[25] Si la valeur du terrain de l'unité d'évaluation en cause n'est pas nominale, on peut s'intéresser à l'exactitude de celle qui a été retenue lorsque le rôle a été dressé. Dans la mesure où le Musée n'a pas satisfait au fardeau de preuve qui lui incombait pour démontrer que l'inscription attaquée était erronée, le Tribunal pourrait s'en tenir à la discussion précédente pour disposer du recours. Or, il se trouve d'autres indications dans l'expertise soumise par l'intimée qui permettent d'en arriver à la même conclusion. Nous procéderons en conséquence à l'examen du rapport d'expertise sur la valeur de l'emplacement.

[26] L'évaluateur Raymond a procédé à l'analyse de valeur du terrain par la méthode de parité. À cette fin, il a répertorié 10 ventes de terrains zonés à des fins institutionnelles survenues entre 1999 et 2005 sur le territoire de la ville intimée. Les taux unitaires correspondant aux prix de vente de ces terrains fluctuent de 3,18 \$ à 66,83 \$ le pied carré.

[4] L.R.Q., c. E-2.

[5] [Loi sur l'expropriation annotée](#), Forgues, Jacques et Prémont, Jacques. Les Éditions Yvon Blais, 1998, p. 93.

[27] Singulièrement, c'est l'emplacement pour lequel les contraintes d'utilisation découlant du zonage sont les plus importantes que le taux unitaire est le plus élevé. Bien qu'il s'agisse de l'emplacement le plus près de celui en cause, aucune comparaison directe ne peut être faite puisque ce terrain a été acheté pour agrandir un complexe hôtelier existant. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une démonstration irréfutable qu'un prix de plusieurs millions de dollars peut être versé pour un terrain dont les possibilités de mise en valeur sont particulièrement minces.

[28] M. Raymond retient les ventes nos 7, 2, 1 et 8 comme celles offrant la meilleure comparaison de situation sur une artère importante avec le sujet. Les taux unitaires de ces ventes montrent une fourchette de 12 \$ à 15 \$ le pied carré. Il s'agit cependant de terrains de plus faible envergure que le terrain en cause.

[29] Les transactions nos 4 et 9 offrent une meilleure comparabilité en termes d'aire mais portent sur des emplacements nettement moins bien situés que celui faisant l'objet du recours. À cet égard, il est clair pour le Tribunal qu'aucun des terrains comparables n'approche la qualité de localisation du terrain en cause au cœur du Parc des champs de bataille à Québec. Cette localisation est non seulement exceptionnelle en regard du territoire de la ville intimée, elle l'est même sur l'ensemble du territoire du Québec. L'ajustement à la hausse de 50 % retenu par l'expert Raymond apparaît conservateur pour prendre en compte cette disparité.

[30] L'emplacement transigé à la vente numéro 9 était la propriété d'une institution religieuse qui le détenait en vue d'y ériger une résidence hospitalière. Il a été acheté par une institution d'enseignement dans une perspective d'utilisation à des fins publiques soit pour y construire un pavillon universitaire. On pourra toujours prétendre que le zonage auquel ce terrain était assujéti permettait la construction de résidences à forte densité, il n'en demeure pas moins qu'il a été acquis à des fins institutionnelles à un prix vraisemblablement supérieur à celui que les développeurs privés étaient prêts à consentir pour le développer à des fins résidentielles.

[31] En tenant compte de la densité du développement du terrain en cause sur lequel le bâtiment principal compte cinq étages, l'évaluateur Raymond observe que des prix représentant plus de 40 \$ le pied carré ont été consentis pour des terrains présentant un potentiel de construction sur 10 étages. Il lui apparaît qu'un taux unitaire de 20 \$ le pied carré ne serait pas exagéré pour un terrain offrant la possibilité de mise en valeur du sujet. Le Tribunal estime ce

raisonnement fondé et est d'avis que l'évaluation du terrain est conservatrice par rapport au développement qui y a été réalisé.

[32] Il n'est donc pas nécessaire ici de tenter de simuler un marché institutionnel pour illustrer le prix le plus probable auquel le terrain pourrait se vendre. La preuve révèle que des terrains présentant des contraintes réglementaires aussi sévères à leur mise en valeur et une localisation nettement inférieure à celle du terrain ici concerné se transigent à des prix de vente qui se traduisent par des taux unitaires à peine inférieurs à celui correspondant à l'évaluation contestée.

[33] Le Tribunal en conclut que non seulement la valeur du terrain de l'unité d'évaluation en cause n'est pas nominale mais encore que la valeur contestée n'est pas supérieure à la valeur réelle de celui-ci. Il n'y a donc pas matière à une intervention dans la présente affaire, la réponse à la demande de révision s'avérant bien fondée.

[34] **POUR CES MOTIFS**, le Tribunal :

REJETTE le recours; et

MAINTIENT la valeur inscrite au rôle à compter du 1^{er} janvier 2004.

Frais contre le requérant.

MATHIEU L'ÉCUYER, LL.M., évaluateur agréé

CHRISTIAN BEAUDOIN, avocat

1 juin 2006

Procureurs du requérant
Desjardins, Ducharme, Stein, Monast
(M^e Richard Laflamme)

Procureurs des intimées
Giasson et associés
(M^e Richard Grondin)

2006-2007 AGENDA



AGENDA – DATES À RETENIR

2006

- 7 décembre**
- Québec – Château Bonne Entente
Réunion du Conseil d'administration

2007

- 25 janvier**
- Montréal – Hôtel Delta-Montréal
Réunion du Conseil d'administration
17h00 Souper-causerie annuel
(Sujet/Conférencier à déterminer)
- 16 mars**
- Drummondville – Hôtel Le Dauphin
10h00 Activité d'information (sujet à venir)
14h00 **Assemblée plénière annuelle**
16h00 Réunion du Conseil d'administration
- 23 mai**
- Rimouski – Hôtel Rimouski
Réunion du Conseil d'administration
- 24-25-26 Mai**
- Rimouski – Hôtel Rimouski
43è Congrès annuel



Joli-Cœur, Lacasse
Geoffrion, Jetté, St-Pierre
AVOCATS

Un monde de compétences

www.jolicoeurlacasse.com

MONTREAL
2001, Avenue McGill College
Bureau 900, Montreal (Quebec) H3A 1G1
TEL: (514) 979-2800 • Téléc: (514) 971-9333

QUÉBEC
1134, chemin St Louis
Bureau 600, Québec (Québec) G1S 1E5
TEL: (418) 681-7007 • Téléc: (418) 680-7000

TROIS-RIVIÈRES
1500, rue Royale
Bureau 150, Trois-Rivières (Québec) G9A 1G6
TEL: (877) 379-3331 • Téléc: (877) 379-3324

- **Droit immobilier**
- Droit administratif
- Droit des affaires contentieuses
- Droit des affaires internationales
- Droit commercial
- Droit des garanties et de l'insolvabilité
- Droit de la personne et de la famille
- Droit de la propriété intellectuelle
- Droit des ressources humaines

- Bail commercial
- Bail résidentiel
- Copropriété
- Droit de la construction
- **Évaluation foncière → c'est aussi notre métier**
- Expropriation
- Hypothèque légale
- Obligations découlant de la vente
- Protection du territoire agricole
- Servitudes

Membre du Pannone Law Group s.e.ii.e.: www.plg-geie.com

Berlin, Dresde, Munich, Bruxelles, Luxembourg, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Barcelone, Madrid, Paris, Lyon, Londres, Manchester, Milan, Rome, Rotterdam, Andorre, Genève, Lissabon



ASSOCIATION DES ÉVALUATEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC

AUTOMNE-2006

www.aemq.qc.ca

TÉL. FAX: (450) 622-0434



LE GROUPE
SERVITECH
ÉVALUATEURS AGRÉÉS

■ Servitech ■ Servitech Services Conseils ■ Évaluation André Bournival

Les Évaluations BTF Inc.
2243, rue Chapais, Jonquière QC J7X 4B3
Téléphone: 418-542-0393 • Télécopieur: 418-695-5705
Courriel: evaluation.btf@evaluationbtf.com • www.avaiaisonbtf.com
ALMA • CHICOUTIMI • JONQUIÈRE • LA BAIE

AU COEUR DU QUARTIER INTERNATIONAL DE MONTRÉAL, PLACE VICTORIA

DROIT DU TRAVAIL • DROIT MUNICIPAL

Dufresne Hébert Comeau
R v o c a t s

800 Place Victoria, bureau 4500, case postale 391, Montréal (Québec) H4Z 1J2
Téléphone : (514) 331-5010 ; télécopieur : (514) 331-0514
Info@dufresnehebert.ca ; www.dufresnehebert.ca




PG MegaEval

Solution avancée en gestion de l'évaluation foncière

 **Dépôt de rôle "FUSIONNÉ"**

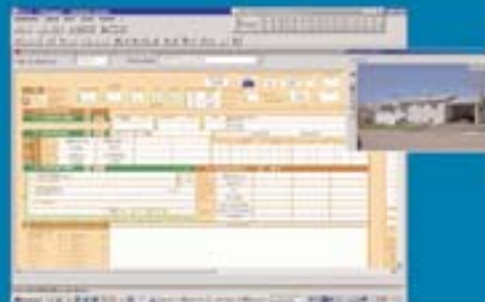
 **Tenue à jour du rôle "FUSIONNÉ"**

 **Concept "ESP"**

 **Maintien du fichier permanent "HISTORICITÉ"**

 **Gestion des principales techniques d'évaluation**

 **Webrôle [consultation par internet]**



www.pgsystem.com
1-800-463-6437


Toujours la
passion d'innover