Document generated on 06/02/2025 10:03 p.m.

Revue générale de droit

ZONES INSTITUTIONNELLES ET VALEUR MARCHANDE : BILAN DU CONTENTIEUX EN ÉVALUATION MUNICIPALE

Daniel Chénard

Volume 11, Number 1, 1980

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1059484ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1059484ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Chénard, D. (1980). ZONES INSTITUTIONNELLES ET VALEUR MARCHANDE : BILAN DU CONTENTIEUX EN ÉVALUATION MUNICIPALE. *Revue générale de droit*, *11*(1), 233–252. https://doi.org/10.7202/1059484ar

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1980

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

ZONES INSTITUTIONNELLES ET VALEUR MARCHANDE: BILAN DU CONTENTIEUX EN ÉVALUATION MUNICIPALE

par Me Daniel CHÉNARD,
membre du Barreau du Québec.

La doctrine a accordé jusqu'à maintenant beaucoup d'attention et d'intérêt à la légalité du zonage institutionnel que l'on rencontre fréquemment au sein des règlements d'urbanisme des corporations municipales[1]. Ce type de zonage prévoit qu'à l'intérieur de certaines zones bien délimitées, les terrains qui s'y trouvent devront servir uniquement à des usages publics ou semi-publics[2]. Règle générale, ce zonage institutionnel vise la création d'une banque de terrains où pourront *éventuellement* s'établir divers organismes à caractère public ou semi-public. Or, l'effet de ces règlements est de placer des propriétés sur une liste d'attente... C'est sans doute pour ces raisons que la jurisprudence a toujours considéré, sauf une exception[3], que ces règlements représentaient en réalité une expropriation sans indemnité[4].

Au niveau de l'expropriation, c'est en se basant sur la notion de «valeur de l'exproprié», que les tribunaux ont toujours écarté l'impact économique du zonage public et semi-public, conscients que le contraire permettrait à une autorité expropriante de bénéficier d'une moins-value grâce à son pouvoir de réglementation.

En guise d'alternative, la jurisprudence a toujours recherché l'usage le meilleur et le plus avantageux, et a constamment écarté l'effet diastique de ce zonage[5]. Cette attitude est, à notre avis, parfaitement conforme au droit de

---

[1] L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979, pages 75 à 87; cet ouvrage constitue, à notre avis, le traité le plus complet sur le zonage en droit québécois; sur le problème particulier de la légalité des zones institutionnelles, on pourra référer à l'article du professeur Jacques L'HEUREUX, *Zones institutionnelles et expropriation déguisée*, (1976) R. du B. 279.

[2] Nous définirons plus en détails la portée de ce zonage restrictif plus loin.

[3] Il s'agit d'un arrêt dans *Boucherville Development* v. *Ville de Boucherville*, (1975) C.S. 335.

[4] J. L'HEUREUX, *op. cit.*, 281.

[5] Voir en ce sens: *Commission des Écoles catholiques de Chomedey* v. *Monsieur le chanoine Desmarchais*, (1972) 1 R.J.T.E. 36 et *Cité de Dorval* v. *Nordair*, (1974) 2 R.J.T.E. 94. On pourra consulter avec profit le traité de feu le Juge George S. CHALLIES, *The Law of expropriation*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1963, à la page 87.

l'exproprié de recevoir une «juste et préalable indemnité[6]».

L'objectif de la présente analyse est de faire le point autour de l'impact économique du zonage institutionnel au niveau de l'évaluation municipale. En d'autres mots, quelle est la valeur réelle ou la valeur marchande d'un terrain qui fait partie d'une zone institutionnelle? À l'occasion de ce bilan du contentieux en évaluation municipale, nous tenterons de dégager la tendance de la jurisprudence dans ce domaine. L'observateur pourra constater que le contentieux de la valeur marchande sur ce point a suivi un cheminement différent de celui du contentieux de la légalité. On verra cependant qu'un arrêt récent de la Cour d'appel offre maintenant des solutions uniformes.

1. *Nature et effet des zones institutionnelles*

1.1 *Nature du zonage institutionnel*

Il est difficile de définir ce que peut représenter un zonage institutionnel. En effet, le pouvoir de réglementation dévolu aux corporations municipales[7] permet à celles-ci d'adopter les règlements qu'elles veulent bien mettre en vigueur, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés. Une définition est d'autant plus difficile à formuler que des urbanistes ont rarement traité de ce type de zonage[8].

Bien qu'il soit conseillé d'examiner chaque règlement municipal afin de déterminer, dans chaque cas d'espèce, le ou les types d'usage autorisés au sein d'une zone institutionnelle, on peut affirmer qu'un zonage isntitutionnel autorise généralement l'implantation d'édifices publics ou à caractère communautaire. Parmi ceux-ci, on rencontre habituellement les usages suivants[9]:

— bibliothèque
— centre de loisir
— cliniques médicales
— édifices du culte
— garderies de moins de 25 enfants
— golfs publics
— maisons d'enseignement
— musées

---

[6] Art. 407 C.C. L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Kraft Construction* v *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, (1972) R.C.S. 289 a mis en lumière l'importance de ne pas pénaliser l'exproprié dans le calcul de l'indemnité, dans un cas où l'annonce publique de l'expropriation avait fait perdre de la valeur à un centre commercial avant la signification de l'avis.

[7] Art. 392(a); 426(1) L.C.V.

[8] On serait tenté d'ajouter que la littérature dans le secteur de l'urbanisme n'en parle point. Dans son étude, *Le zonage au Québec, un mort en sursis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, Réjane Charles ne traite pas du zonage institutionnel; même constat dans une étude plus récente où l'auteur dresse la liste des usages de types résidentiel, commercial, industriel et récréatif commercial: R. CHARLES, *Discrimination en matière de zonage, principes et application*, (1975) C. de D. 327 à 362.

[9] Cette liste s'inspire du règlement no C-255 de l'ex-ville de Chomedey; règlement qui a été déclaré ultra vires; voir *Bonaventure Investment* v. *Ville de Laval*, 23 juin 1976, C.S.M. 05-007960-72.

— parcs et terrains de jeu
— services publics.

On rencontre parfois un type de zonage institutionnel encore plus restrictif qui réserve des terrains exclusivement à des fins de parc public ou de zone de verdure[10]. Ce zonage sert souvent d'instrument de planification pour atteindre des objectifs louables, mais malheureusement les projets du planificateur tardent à être réalisés. Entre-temps, le contribuable a le privilège d'être le propriétaire d'un terrain pour lequel la municipalité lui réclame des taxes foncières basées sur la «pleine valeur réelle» de son immeuble. L'heureux propriétaire attend qu'un corps public ou para-public lui formule une offre d'achat. Nous doutons qu'il puisse intéresser un acheteur sur le marché normal. Quoiqu'il en soit, toute offre de vente sur le marché immobilier devrait prendre soin de signaler l'existence de ce zonage restrictif qui pourrait constituer au sens de l'article 1508 du Code civil «des charges non déclarées ni apparentes au temps de la vente[11]»:

> «Le règlement de zonage de Ville Mont-Royal, qui défend d'occuper l'immeuble... du boulevard Graham comme place d'affaires, constitue une «charge» au sens de l'art. 1058 du Code civil. Il créé une sorte de servitude légale, puisqu'il est l'œuvre du législateur provincial, qui a délégué à cette fin ses pouvoirs à l'autorité municipale. Le règlement de zonage impose une limitation au droit de propriété, comme la chose est prévue à l'art. 406 du Code civil. Chacun des immeubles visés par le règlement est à la fois fonds dominant et fonds servant d'une servitude administrative réciproque.
>
> Cette servitude ou charge non apparente n'a pas été dénoncée à l'acheteur. La venderesse ne peut prétendre qu'il appartenait à l'acheteur de s'informer à qui de droit et de découvrir cette charge. De même qu'il incombe au vendeur d'informer l'acheteur de l'inexistence de servitudes actives que des signes extérieurs laissent supposer, ainsi il lui incombe de dénoncer à son acheteur des charges existantes, qu'aucun signe extérieur ne révèle. On ne peut reprocher à l'acheteur son ignorance d'un règlement de zonage[12]».

Cet aspect n'a pas encore été soulevé, mais on peut croire qu'on assistera un jour à une action en annulation intentée par un acheteur d'un terrain englobé dans une zone institutionnelle, au motif que «l'héritage vendu se trouve grevé, sans qu'il en ait été fait déclaration, de servitudes non apparentes[13]» de telle importance qu'il y ait lieu de présumer que l'acheteur n'aurait pas acheté s'il en avait été instruit.

1.2 *Effet du zonage institutionnel*

Une propriété insérée à l'intérieur d'une zone institutionnelle est confrontée à quatre inconvénients majeurs.

---

[10] En 1973, un auteur écrivait déjà: «There is one cloud on the horizon, however, and that relates to Land Use Control. The increased concern for ecology will quite properly bring more and more land under greater governmental and in the process people are going to be told what they can do, and what is more important, what they cannot do». P V BETTS, *Expropriation without compensation*, (1973) 38 Bus Q. Rev 5.

[11] *Kraus* v. *Nakis Holdings Ltd.*, (1969) C.S. 261

[12] *Id*, 263-264.

[13] Art. 1519 C.C.; *Hébert* v. *Borduas*, (1975) C.S. 439; *Marcoux* v *Plamondon*, (1975) C.S. 660; *Services Sanitaires Concordia* v. *Claude Therrien*, (1976) C.S. 1819; *J P Desrochers* v. *Orfac Inc.*, (1976) C.S. 407; *Dame Léopold* v. *Ibek Development Ltd.*, (1977) C.S. 629.

Premièrement, le règlement de zonage qui crée la zone de verdure ou la zone institutionnelle demeure en vigueur jusqu'à ce qu'il soit modifié, abrogé, désavoué ou cassé par une autorité compétente, ou jusqu'à l'expiration du temps pour lequel il a été adopté[14]. Or, d'une part, le règlement en question ne contient jamais de terme et demeure en vigueur, en pratique, tant qu'il n'est pas amendé[15]. Théoriquement, *le règlement pourra imposer «une réserve» indéfinie sur le terrain*, déjouant ainsi la procédure d'imposition des réserves que prévoit en détails la *Loi sur l'expropriation*[16]. Malgré que la bonne foi se présume et que la mauvaise foi se prouve[17], l'observateur est porté à conclure que le législateur municipal a préféré utiliser son pouvoir réglementaire en lieu et place d'une réserve, afin d'éviter une demande d'indemnité[18].

Deuxièmement, le règlement de zonage institutionnel restreint le nombre d'acheteurs possibles. Aucun acheteur commercial ou industriel n'osera afficher un intérêt pour une propriété au potentiel limité. Le marché sera d'autant plus restreint dans les municipalités où il serait illusoire de songer à l'implantation des services publics ou para-publics que permettrait le règlement de zonage. Cet élément rend impraticable la recherche d'une valeur marchande, telle que la définissent les manuels d'évaluation[19].

> «La définition classique la plus courante nous vient de l'Institut Américain des Évaluateurs: «...le prix le plus élevé, en termes d'argent, qu'une propriété rapportera si elle est mise en vente sur le marché libre pendant un laps de temps raisonnable, permettant de trouver acquéreur, celui-ci connaissant, lors de la transaction, tous les usages que peut permettre la propriété et dans le présent et dans l'avenir».

La notion de valeur marchande est encore plus difficile sinon impossible à déterminer en rapport avec la définition que nous a léguée une jurisprudence établie[20]: «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». Comme le soulignait avec à propos un auteur[21], «l'élément, essentiel de cette définition est celui de la liberté qui doit exister lors des transactions entre le vendeur et l'acheteur». Si le terrain réglementé à des fins publiques et para-publiques à une valeur quelconque, comme le prétendent certains, ces derniers conviendront que les méthodes

---

[14] Art. 393 L.C.V.

[15] Art. 395 L.C.V.

[16] *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, modifiée par L.Q. 1973, c. 39; L.Q. 1975, c. 49; L.Q. 1978, c. 19, art. 50.

[17] Pour une analyse de la mauvaise foi d'un corps public municipal, on lira avec grand intérêt l'arrêt de la Cour suprême dans *Landreville* v. *Boucherville*, (1978) 2 R.C.S. 801.

[18] *Ibid*, art. 84.

[19] *Principes et concepts généraux en évaluation foncière*, Ministère des Affaires municipales, Québec, 1974, page 13.

[20] *Compagnie d'Approvisionnement d'Eau* v. *Ville de Montmagny*, (1915) 24 B.R. 416, pages 418-419; *Sun Life Assurance Co.* v. *City of Montreal*, (1950) R.C.S. 220; *Cité de Longueuil* v. *Canadian Pratt Whitney Aircraft Co.*, (1965) B.R. 337; *Royal Montreal Golf Club* v. *Paroisse de St-Raphaël de l'Île Bizard*, (1964) B.R. 223.

[21] C.R. SCHMIDT, *Le concept de valeur réelle en évaluation foncière*, (1974) McGill L.J. 587, à la page 589.

classiques de recherche de la valeur sont inapplicables. Ce troisième empêchement est très réel.

En quatrième lieu, il faut souligner le grave handicap que représente le zonage institutionnel au niveau de la mise en valeur du sol par le propriétaire. La liste des usages permis suppose une participation d'un corps public ou semi-public qui, au lieu de limiter le droit de propriété, en détermine toute l'existence[22]. L'abolutisme du droit de propriété, notion si chère au droit privé, s'en trouve littéralement écrasé[23]. Bien que cet inconvénient existe, il faut néanmoins se souvenir que l'établissement de la valeur réelle repose sur un concept objectif en évaluation municipale[24]; le fait qu'il y ait subjectivement pour le propriétaire une absence de valeur marchande n'est pas en soi décisif. D'ailleurs, l'arrêt *Cité de Sillery* v. *Sun Oil*[25] de la Cour suprême nous a appris dans le domaine du contentieux de la légalité qu'un règlement de zonage n'est pas *ipso facto* abusif, illégal ou discriminatoire du seul fait qu'il ne permet pas de faire ce que le propriétaire entendait réaliser ou ce que le site proposait naturellement. L'arrêt majoritaire de semble indiscutable que ces lots ne peuvent être exploités pour fins résidentielles, et qu'ils ne sont susceptibles que d'une exploitation commerciale ou industrielle[27]».

Un parallèle intéressant existe ici entre les domaines du contentieux de la légalité et du contentieux de la valeur marchande. Dans les deux cas, l'absence de valeur subjective en raison d'un règlement d'urbanisme n'est pas nécessairement une preuve concluante d'expropriation déguisée, *d'une part*, et de valeur nominale, *d'autre part*. La preuve de l'existence d'un zonage institutionnel opère un renversement du fardeau de la preuve et il appartient alors à la municipalité intimée d'établir l'existence de ce «marché libre» pour de telles propriétés.

2. *Contrôle judiciaire de l'évaluation municipale dans les zones institutionnelles*

Dans la seconde partie de cette étude, nous aimerions examiner, *d'une part*, les règles applicables à la détermination de la valeur marchande d'un terrain et plus spécialement les approches retenues par les tribunaux dans des cas de restrictions d'usage de ces immeubles; *d'autre part*, nous analyserons l'attitude de la jurisprudence face au zonage institutionnel, afin de mesurer comment sont appliquées les règles et les méthodes classiques d'évaluation municipale pour les zones institutionnelles .

[22] On sait que l'article 406 du Code civil définit la propriété comme étant «le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.»

[23] A. MONTPETIT et G. TAILLEFER, *Traité de droit civil du Québec*, tome III, Montréal, Wilson et Lafleur, 1945, page 103.

[24] *Guy Towers* v. *Cité de Montréal*, (1968) B.R. 227, page 283.

[25] (1964) R.C.S. 552.

[26] (1962) B.R. 914.

[27] *Id*, p. 925. En Cour d'appel, les juges Hyde et Montgomery auraient rejeté l'action et maintenu l'appel principalement en raison du délai très long (neuf ans) entre l'adoption du règlement et l'institution de l'action directe en nullité. L'appui de la Cour suprême aux juges minoritaires pourrait indiquer que l'appel aurait été accueilli ultimement pour une question de prescription.

2.1 *L'objectif: la détermination de la valeur marchande*

L'évaluateur municipal doit procéder chaque année à la confection d'un rôle d'évaluation[28] où sont indiquées les valeurs de chaque unité d'évaluation sur la base de leur valeur réelle[29]. La nouvelle *Loi sur la fiscalité municipale* a introduit une nouveauté en commandant à l'évaluateur municipal d'inscrire des valeurs au rôle qui respectent une même proportion de la valeur réelle appliquée à l'ensemble des immeubles ou des unités d'évaluation dans la municipalité.

Il est maintenant loisible au contribuable de porter plainte en vertu de cette loi[30] pour deux motifs principaux: (a) parce que sa propriété n'est pas évaluée à la valeur réelle, (b) ou parce que sa propriété est surévaluée par rapport à l'ensemble des évaluations des propriétés sur le territoire de la corporation municipale. Auparavant, sous la *Loi sur l'évaluation foncière*[31], il pouvait se produire qu'un plaignant ne puisse prouver une évaluation municipale excessive et supérieure à la valeur réelle quant à la propriété[32]. Le nouveau régime permet maintenant d'invoquer l'argument de l'équité fiscale, selon lequel les immeubles doivent être évaluées non seulement selon des méthodes uniformes mais aussi selon la même proportion de la valeur réelle.u8La Cour d'appel du Québec avait eu l'occasion sous l'ancien régime de tempérer l'aspect inéquitable du contrôle judiciaire de la valeur marchande dans le domaine de l'évaluation municipale. Ainsi dans *Ville de Laval* v. *Duncan Construction Inc.*[33], la Cour devait se prononcer sur le mérite d'une décision du Bureau de révision en première instance, confirmée par la Cour provinciale, en seconde instance, qui avait réduit l'évaluation municipale d'un immeuble en se basant *uniquement* sur les évaluations municipales déposées au rôle pour les propriétés avoisinantes. Tout en répétant qu'un contribuable ne pouvait par sa plainte demander l'uniformisation de son évaluation municipale avec celles de ses voisins, la Cour devait rejeter l'appel en soulignant que la preuve des évaluations municipales déposées pour les onze propriétés adjacentes au terrain en litige, qui étaient bien sûr inférieures, avait renversé le fardeau de la preuve. L'appelante aurait dû justifier les raisons de l'écart. L'absence d'une telle preuve de la municipalité était suffisante pour ne pas intervenir. Le passage

[28] *Loi sur la fiscalité municipale* et modifiant certaines dispositions législatives, Projet de loi 57 (sanctionné le 21 décembre 1979), 4e session, 31e législature (Québec); art. 70.

[29] *Id*, art. 42.

[30] *Id*, art. 124; la liste n'est pas exhaustive, car un contribuable peut contester la présence au rôle de son immeuble, demander une exemption ou requérir une correction. Nous examinerons uniquement le cas de la contestation de l'inexactitude de la valeur réelle.

[31] *Loi sur l'évaluation foncière*, L.R.Q. c. E-16; Voir sur ce point: *Les Immeubles Claridge* v. *Ville de Drummondville*, (1969) R.L. 321, *British American Oil* v. *Cité de Dorval*, (1963) C.S. 569; *Rosalie Security Ltd.* v. *Corporation of the Municipality of South Part of South Hull*, (1964) C.S. 358; *Royal Montreal Golf Club* v. *Corp. de la Municipalité de la Paroisse de St-Raphaël de l'Île Bizard*, (1964) B.R. 223.

[32] C.R. SCHMIDT, *op. cit.* 594: «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».

[33] C.A. Montréal, no 09-000635-763, 4 octobre 1978.

suivant de cette décision de la Cour d'appel indique clairement que, même sous l'ancien régime l'argument de l'équité fiscale commençait à faire son chemin:

> «Je reconnais que le rôle du Bureau, de la Cour provinciale siégeant en appel, n'est pas d'uniformiser le rôle d'évaluation mais de vérifier si la valeur de l'immeuble de Duncan, portée au rôle, est à sa valeur réelle.
>
> L'évaluation des terres avoisinantes n'est pas en pareil cas un facteur décisif, mais elle est une indication précieuse pour apprécier quelle est cette valeur réelle[34]».

Cet énoncé est dans la même ligne de pensée que l'arrêt de la Cour d'appel dans *Ville de Montréal* v. *Canadien Pacifique*[35] qui, à l'occasion d'un rappel des principes de base devant gouverner la confection du rôle d'évaluation, devait souligner l'existence du «grand principe d'uniformité... en ce sens que les mêmes normes de valeur doivent servir pour un même rôle d'évaluation...[36]» Il va sans dire que la réaffirmation de ces principes par la *Loi sur la fiscalité municipale* va exiger de l'évaluateur municipal un plus grand soin dans la détermination de la valeur réelle d'une propriété et, par la suite, dans «l'uniformisation» de cette valeur marchande avec l'ensemble des évaluations municipales sur son territoire. Puisque la confection d'un rôle d'évaluation suit un processus d'évaluation de masse, on peut prédire un nombre croissant de situations où interviendra le contrôle judiciaire.

2.1.1 *Contrôle judiciaire de l'évaluation municipale*

Avant d'aborder l'impact du zonage institutionnel sur la valeur marchande d'une propriété, il nous est apparu normal de décrire les paramètres de ce contrôle judiciaire de la valeur marchande. Pour ce faire, nous examinerons sommairement le mécanisme de ce contrôle judiciaire, ses méthodes d'évaluation et les cas où il décide d'intervenir pour enfin terminer ce premier volet de cette seconde partie par une étude cursive des méthodes d'évaluation de terrains sanctionnées par nos tribunaux face à des restrictions d'usage, que celles-ci soient réglementaires, législatives ou conventionnelles. Ce premier volet nous permettra ensuite d'enchaîner avec le second consacré intégralement au cas particulier du zonage institutionnel.

2.1.1.1 *Le mécanisme du contrôle judiciaire de l'évaluation municipale*

La nouvelle *Loi sur la fiscalité* a institué, pour l'ensemble du Québec, une pyramide judiciaire unique. Dorénavant, un contribuable insatisfait de son évaluation municipale peut formuler une plainte[37] et en saisir le Bureau de révision de l'évaluation municipale qui a maintenant juridiction sur l'ensemble du

---

[34] *Id*, 7.

[35] (1975) C.A. 121.

[36] *Id*, 126; Cette décision a été renversée en Cour supreme, dans un jugement qui n'infirme pas cet énoncé: *Canadien Pacifique Ltd.* v. *Ville de Montréal*, (1978) 2 R.C.S. 719.

[37] Art. 125 à 150.

territoire québécois[38]. L'ordonnance du Bureau peut faire l'objet d'un appel, d'abord, en Cour provinciale[39] et, subséquemment, en Cour d'appel[40], et ce de plein droit. Un appel à la Cour suprême est également possible, sur permission.

Il serait faux d'affirmer cependant que ce contrôle judiciaire du processus de l'évaluation municipale, à la suite d'une plainte d'un contribuable, intervient selon les mêmes critères à tous les échelons de la pyramide judiciaire. En effet, l'intervention du contrôle judiciaire est nettement plus large devant le Bureau de révision, pour enfin se rétrécir au fur et à mesure que l'on accède aux instances d'appel.

Devant le Bureau de révision, il revient au plaignant d'assumer le fardeau de prouver le caractère irrégulier et excessif de l'évaluation municipale qui, à ce stade, bénéficie d'une présomption:

> «Il convient de rappeler ce principe reconnu par la jurisprudence de nos tribunaux, que les évaluations foncières établies par l'évaluateur sont présumées bonnes et valables et que, par conséquent, le contribuable qui désire contester l'évaluation, a le fardeau de repousser cette présomption[41]».

Comme toute autre instance judiciaire, le plaignant devra justifier le bien fondé de ses prétentions par une preuve documentaire et testimoniale. Fréquemment, cette preuve en sera une d'expertise où seront exposées diverses méthodes d'évaluation.

Au niveau de la Cour provinciale et de la Cour d'appel, la jurisprudence a clairement fait entendre que les tribunaux d'appel ne devaient intervenir que dans des cas très précis. Dans *Place St-Eustache Ltée* v. *Ville de Saint-Eustache*[42] l'honorable Juge Bélanger résumait le droit à ce sujet, avec l'approbation unanime de la Cour d'appel, en ces termes:

> «La jurisprudence en vigueur, quant à l'étendue du droit d'intervention de la Cour provinciale et de notre Cour, sur appel d'une décision du Bureau de révision, est en effet qu'elles ne doivent pas se substituer au Bureau pour décider autrement que lui les questions dont le règlement requiert l'exercice d'une discrétion, ni intervenir si l'évaluation faite par le Bureau n'est pas manifestement erronée ni basée sur des principes de droit mal fondés, s'il n'a pas omis des éléments de preuve importants ni si la méthode suivie pour déterminer la valeur réelle n'a pas eu pour effet de créer une injustice certaine. L'importance attachée à la décision du Bureau de révision, sous son aspect de compétence spécialisée, démontre qu'il est avec les estimateurs à la base du processus d'évaluation et que c'est à lui que revient primordialement l'enquête de première instance au cours de séances tenues conformément à la loi, en respectant le principe *audi alteram partem*[43]».

---

[38] Sont en effet abolis, d'une part, les bureaux locaux de révision dont les commissaires étaient nommés par le conseil municipal et, d'autre part, la liberté pour les municipalités de demander au ministre des Affaires municipales d'étendre par arrêté en conseil la juridiction du Bureau provincial à leur territoire: art. 44, 2[e] alinéa, *Loi sur l'évaluation foncière*.

[39] Art. 160.

[40] Art. 170.

[41] Décision du Bureau de révision dans Brandram-Henderson Ltd., *Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière*, page 269; à la page 275.

[42] C.A. Montréal, no 09-000041-72, 22 janvier 1975.

[43] *Ibid*, page 5.

Ainsi, les tribunaux d'appel interviennent rarement au niveau du choix de la méthode appropriée à un cas donné, estimant que cette question en est une de fait qui relève de la compétence spécialisée du Bureau[44].

Il faut noter, par ailleurs, que l'augmentation du nombre de litiges en appel semble avoir familiariser les tribunaux avec les problèmes d'évaluation, puisqu'on rapporte de plus en plus de décisions qui infirment les conclusions du Bureau de révision[45]. Ce renversement permet de dégager de nouveaux principes et de sanctionner des processus d'évaluation, grâce à un contrôle judiciaire plus vigilant ou, à tout le moins, plus audacieux.

2.1.1.2 *Étude des méthodes d'évaluation municipale des terrains*

Afin de déterminer si une évaluation municipale faisant l'objet d'une contestation a été déposée ou non à sa juste valeur réelle, les tribunaux ont eu recours à diverses méthodes. La plus populaire a sans doute été la méthode du marché libre ou la méthode de comparaison. Cette approche vise à déterminer le prix qui serait consenti entre un vendeur qui désire vendre et un acheteur qui désire acheter à l'aide des ventes récentes d'immeubles semblables à celui en litige. C'est ce qu'on qualifie généralement de preuve par le marché[46].

À l'occasion de l'étude de ventes de terrains similaires, diverses règles d'interprétation du marché ont été judiciairement sanctionnées. Ainsi, toutes les transactions effectuées sous l'autorité de la *Loi sur les fonds industriels*[47] sont généralement écartées, parce qu'elles visent à favoriser l'implantation de nouvelles industries[48]. L'article 5 permet de vendre ces terrains à un prix équivalent au coût d'acquisition. Cette attitude est également partagée par le Tribunal de l'expropriation du Québec:

> «Les transactions 1 à 8 concernent des terrains vendus par la Cité de Ste-Thérèse dans son parc industriel. Ces ventes ont été faites en conformité des dispositions de la Loi des fonds industriels et ne représentent donc pas un marché libre[49]».

---

[44] Dans l'arrêt classique *Guy Towers Inc.* v. *Cité de Montréal*, (1968) B.R. 277, la Cour d'appel devait affirmer à ce propos: «Il ne nous appartient pas de décider si des théories généralement reconnues et qui ne donneraient pas les mêmes résultats doivent être préférées les unes aux autres. Cela relève des experts en évaluation et je n'ai pas compétence pour décider sur une question aussi technique quel est celui qui peut avoir raison». (page 281)

[45] Les arrêts récents de la Cour suprême et de la Cour d'appel dans *Canadien Pacifique Ltée* v. *Ville de Montréal*, (1978) 2 R.C.S. 719, et *Canadair* v. *Cité de St-Laurent*, (1974) C.A. 613 démontrent que les tribunaux d'appel ne craignent pas d'intervenir. Pour une étude sommaire de la procédure en matière de contestation d'évaluation foncière, on pourra consulter l'article suivant que nous avons préparé en collaboration: D. CHENARD et P LEDUC, *La contestation d'une évaluation municipale, quelques embûches juridiques à éviter*, (1977) 1 Actualité Immobilière, pages 34-37.

[46] *Principes et concepts généraux en évaluation foncière*, *op. cit.* note 19, p. 92: «Fondamentalement, la technique de parité repose sur le principe de substitution qui veut qu'un acheteur avisé ne paie pas plus pour un immeuble qu'il ne paierait pour un autre immeuble offrant les mêmes caractéristiques».

[47] *Loi sur les fonds industriels*, L.R.Q. 1977, c. F-4.

[48] *Aero Aluminium Inc. et al.* v. *Ville de Laval*, décision du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, minute no 76-183, 7 janvier 1976 et *Simard Ltée* v. *Ville de Laval*, minute no 76-5963, 15 décembre 1975.

[49] *Commission scolaire régionale des Deux-Montagnes* v. *Entreprises Blanchard-Krinzli Ltée*, (1974) 1 R.J.T.E. 170, à la page 172.

Pour des motifs analogues, sont généralement écartées les transactions qui résultent d'une expropriation de gré à gré, ou d'un règlement hors le tribunal de l'expropriation[50]. Comme on peut déjà s'en apercevoir, la méthode du marché libre ou de comparaison risquera au niveau de l'évaluation d'un terrain réservé à des fins institutionnelles d'être pratiquement inapplicable. À ce titre, toute vente intervenue avec un acheteur ou un vendeur qui soit un corps public détenteur de pouvoirs d'expropriation, peut être jugée suspecte[51].

Par contre, le prix payé par le contribuable lui-même pourra servir d'indice du marché, pourvu que cette transaction soit contemporaine et assez rapprochée de la date de l'évaluation[52]. Une preuve de valeur marchande basée sur le prix d'achat de l'immeuble en litige nécessitera une preuve détaillée de la transaction elle-même:

> «La valeur probante d'un tel prix de vente en tant que critère de la valeur réelle dépend de la preuve soumise relativement aux circonstances entourant la vente. Cette force probante sera d'autant plus grande qu'il apparaîtra par la preuve que le vendeur a mis en œuvre des moyens raisonnables pour manifester son intention de vendre ledit immeuble et pour attirer le plus grand nombre possible d'acheteurs éventuels afin que l'immeuble soit réellement exposé à la concurrence du marché dans les meilleures conditions possible.
>
> Or, si nous considérons la preuve soumise, nous voyons qu'il n'y a rien qui nous indique pendant combien de temps cet immeuble fut annoncé en vente et de quelle façon si la venderesse avait requis les services d'une agence immobilière et durant quel délai, quel prix elle demandait au début etc...
>
> Voilà autant de facteurs qu'il serait nécessaire de connaître afin de juger si le prix de vente offert peut être acceptable comme étant le résultat de la loi économique de l'offre et de la demande et s'il constituait véritablement un prix de vente conforme aux exigences de la valeur réelle[53]».

---

[50] Dans *The King* v. *The Eastern Trust Company*, (1945) E.X.E. C.R. 115, à la page 125, le Juge Thorson s'exprime ainsi au niveau de l'inadmissibilité des décisions des tribunaux d'expropriation au niveau de leur application pour d'autres litiges et pour la détermination d'indemnité subséquente: «I rule that evidence cannot be given in expropriation proceedings of awards made in the expropriation proceedings or of settlements in such proceedings made with a view to avoiding litigation. The latter portion of the rule is well established and is dealt with in the W.D. Morris Realty Case where I held that an offer to buy property made by the expropriation party for the purpose of avoiding controversy and litigation is not a fair test of its market value, now is an offer to sell property made by the owner for the same purpose to be regarded as an admission by him as to its value. There is also a sound basis for the former part of the rule. Sales from willing vendors, not obliged to sell, to willing purchasers, not obliged to buy, go to establish market value. An award in expropriation proceedings is a different thing. It is the result of the Court's finding based on the evidence before the Court in that particular case and cannot be used as proof of market value in another case. Each case must stand on its own facts and evidence as to market value.»

[51] *Cité de Dorval* v. *Elmerest Realties*, Recueil de jurisprudence du Tribunal de l'expropriation, 102: «Il est difficile de se fier à des ventes à des corps publics alors que peut entrer en considération l'intérêt du développeur à voir ceux-ci bâtir à des fins scolaires, religieuses et municipales les terrains ainsi vendus».

[52] *Maxwell Z. Feldman* v. *Ville de Montréal*, (1975) C.P. 133; *Roberts* v. *R.*, (1957) R.C.S. 28; *Tabco Timber* v. *R.*, (1971) R.C.S. 361.

[53] Décision du Bureau de révision dans *Canadian Car Company Ltd.*, Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière 1213, aux pages 1219-1220; voir également un raisonnement similaire de monsieur le Juge Yves Laurier dans *Fruchter and Stendel* v. *Cité de Montréal*, décision du 8 mai 1975, C.P.M. 19-000192-73.

D'autres méthodes de preuve indirecte de la valeur marchande existent[54]. Pour qu'elles soient applicables, la méthode de lotissement ou de la valeur résiduelle requièrent que le terrain puisse être évalué par le marché.

Mentionnons que la Cour suprême a décidé récemment[55] qu'une municipalité ne peut se servir des évaluations effectuées pour ses propres immeubles afin d'établir la valeur marchande d'un terrain. Par contre, la Cour d'appel a déjà statué que le montant déclaré par le plaignant dans sa plainte comme valeur, constituait un aveu quant à la valeur marchande de cet immeuble; lequel aveu avec l'évaluation en litige devait constituer les deux extrêmes de la contestation liée[56].

2.1.1.3 *Étude des méthodes d'évaluation municipale des terrains assujettis à des restrictions d'usage*

On ne soulignera jamais assez que la confection du rôle d'évaluation repose sur des méthodes d'évaluation de masse. Bien que les évaluateurs municipaux s'efforcent de prendre tous les outils nécessaires pour bien évaluer, la lourdeur du mandat, le temps restreint et les moyens limités multiplient les possibilités d'erreur, spécialement s'il s'agit d'un terrain dont les caractéristiques diffèrent des propriétés du quartier.

Néanmoins ce qui précède, l'évaluateur municipal devra inscrire au rôle une propriété selon sa valeur réelle propre, en suivant les principes établis par la jurisprudence qui a livré non seulement une définition de la valeur réelle ou de la valeur marchande mais des indices pour la découvrir[57].

---

[54] On pourra lire avec profit le texte de la décision de la Cour suprême dans *Canadair* v. *Ville St-Laurent*, (1978) 2 R.C.S. 79 qui analyse en profondeur les diverses méthodes d'évaluation foncière.

[55] *Canadien Pacifique* v. *Ville de Montréal*, (1978) R.C.S. 726 où l'Honorable Juge Pigeon devait statuer: «C'est à bon droit que l'avocat de l'appelante a attaqué spécialement cette partie de la décision. Comment peut-on raisonnablement faire état en faveur de l'intimée de l'évaluation de ses propres immeubles».

[56] *McLaren* v. *Cité de Buckingham*, Cour d'appel C.A.M. 12-383, 30 juillet 1973, décision appliquée dans *Canadian Pacific Ltd.* v. *Cité de Côte St-Luc*, (1978) CP 284. Voir J. L'HEUREUX, contestation liée, injustice réelle, valeur économique et valeur de remplacement en évaluation foncière, (1975) 6 R.G.D. 458.

[57] *Canadien Pacifique* v. *Ville de Montréal*, (1975) C.A. 121, page 126.

«1) La valeur réelle consiste dans la valeur d'échange «exchangeable value», le prix que l'immeuble peut rapporter s'il est soumis à la concurrence sur un marché libre; définie en d'autres mots, la valeur réelle 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;

2) Lorsque l'immeuble est d'un type dont la vente est difficilement prévisible, lorsque les fluctuations du marché ont peu de pertinence ou ne sont pas disponibles, l'objectif ultime n'en demeure pas moins de trouver la valeur d'échange définie dans le paragraphe précédent, le prix auquel l'immeuble est vendable; pour y parvenir, il faut tenir compte non seulement du montant qu'un acheteur paierait mais aussi de celui auquel le propriétaire vendrait;

3) Sous cet aspect, le propriétaire peut être considéré comme tout autre acheteur possible et le prix qu'il offrirait calculé, non pas sur une valeur subjective, mais suivant la valeur objective, conformément aux principes ordinaires, d'un immeuble remplaçant celui à évaluer;

4) L'immeuble doit être évalué dans la condition où il se trouve et suivant son occupation au moment

Lorsque les tribunaux ont eu à fixer la valeur réelle d'un terrain assujetti à des restrictions d'usage qui pouvaient en diminuer la jouissance, ces derniers se sont naturellement basés sur le marché afin d'en arbitrer l'impact[58].

L'affaire *Ville de Montréal* v. *Corby Distilleries Ltd.*[59] représente un cas intéressant de l'impact d'un règlement d'urbanisme sur la valeur foncière d'un terrain. Dans cet arrêt, il s'agissait d'évaluer un terrain situé à l'angle nord-est des rues Sherbrooke et Drummond et mesurant 64 pieds de front sur la rue Sherbrooke, et 150 pieds de profondeur le long de la rue Drummond. Un règlement municipal en restreint la jouissance, comme le note la Cour d'appel:

> «Ce règlement, qui s'applique à l'immeuble de Corby, restreint d'une façon considérable la jouissance de cet immeuble. Par exemple, l'occupation du terrain et des bâtiments y érigés pour des fins proprement commerciales est prohibée. La surface et la hauteur des bâtiments sont limitées et plus la surface du terrain est petite plus la hauteur du bâtiment qui peut y être érigé est limitée. *Il me paraît évident que la mise en vigueur d'un tel règlement a réduit considérablement la valeur de l'immeuble de Corby*[60]».

Aucune vente de propriétés comparables, qui soient frappées des mêmes restrictions réglementaires, ne fut soumise en preuve, car le marché n'en comptait aucune. Devant l'impossibilité de trouver une valeur d'échange sur le marché, la Cour d'appel approuva la méthode retenue par la Cour provinciale basée sur la valeur résiduelle du terrain. La Cour provinciale avait rejeté la méthode suivie par le Bureau de révision qui avait appliqué à la valeur du terrain non assujetti au règlement un pourcentage de dépréciation pour fins d'ajustement, afin de découvrir la valeur du terrain en litige. La Cour d'appel rejette cette méthode de calcul:

> «D'un autre côté, je suis d'accord avec le premier juge pour rejeter la base de la décision du Bureau de révision. *Les ventes des immeubles non sujets au règlement numéro 2812 ne sont nullement comparables aux ventes des immeubles qui y sont sujets*[61]».

Pourtant, lorsqu'il fallut évaluer l'impact d'une homologation sur un terrain, la Cour d'appel[62] a maintenu une décision de la Cour provinciale qui avait jugé à

---

de l'évaluation, sans laisser de place aux hypothèses sur son avenir et sans tenir compte de la valeur qu'il a pu avoir précédemment ou de celle qu'il est susceptible d'avoir à l'avenir, donc non pas comme dans le cas d'une expropriation;

5) La valeur à fixer doit être une valeur objective, après considération de tous les facteurs pertinents, tels que les avantages et désavantages du site, les améliorations et autres éléments pouvant affecter cette valeur; dans certains cas, le rendement des loyers est primordial, dans d'autres l'immeuble n'a de valeur que pour l'occupation d'une organisation spécialisée; les diverses considérations applicables et le poids à leur accorder dans chaque cas doivent être laissés au jugement des organismes d'estimation, sujet au mode d'appel délimité plus haut».

[58] Pour une intéressante analyse de l'évaluation d'une carrière et plus spécialement d'une bande de terrain sécuritaire de 300 pieds exigée par un règlement municipal, voir *Canfarge Ltée* v *Ville de Montréal et Communauté urbaine de Montréal*, (1978) C.P. 307

[59] *Ville de Montréal* v. *Corby Distilleries Ltd.*, décision du 9 janvier 1975, C.A.M. 09-000029-72.

[60] *Ibid*, page 2.

[61] *Ibid*, pages 5-6.

[62] *Cité de St-Laurent* v. *Cross Country Industrial Development*, (1975) C.A. 135.

propos de fixer à 20% la valeur des terrains homologués par rapport à la valeur des terrains non homologués:

> «Il appert de tous les témoignages entendus que personne ne serait intéressé à acheter le terrain homologué de l'intimée pour la raison que sa valeur actuelle, c'est-à-dire sa valeur réelle est présentement presque nulle[63]».

Règle générale, les tribunaux ont toujours accorder une attention particulière à toute restriction qui puisse diminuer l'usage et la jouissance d'un terrain. L'impact de cette restriction a été souvent mesuré en se basant sur le marché et sur l'opinion d'un expert[64]. Lorsque l'imposition de la restriction enlevait toute valeur marchande au terrain visé, les tribunaux ont alors attribué une valeur nominale.

Ainsi, face à un terrain qui faisait l'objet d'une réserve en vue de la création d'un parc municipal, la Cour provinciale a jugé bon de modifier l'évaluation municipale et d'y substituer une valeur nominale[65], en ajoutant à ce sujet:

> «L'on peut dire maintenant qu'il est de commune renommée et reconnu par la jurisprudence qu'un terrain réservé comme parc est sans valeur, sans qu'il soit nécessaire de faire une preuve spécifique que ce terrain a perdu toute valeur. Il faudrait au contraire que la corporation fasse une preuve bien forte à l'opposé[66]».

En résumé, la jurisprudence a souvent été confrontée à des cas de restrictions d'usage et on peut dire que les méthodes adoptées, lors de la solution de ces limitations au droit de propriété, seront reprises à quelques occasions pour déterminer l'impact du zonage institutionnel.

2.2 *L'impact du zonage institutionnel sur la valeur marchande*

Lorsqu'ils ont été appelés à prendre position au sujet de l'impact du zonage institutionnel sur la valeur marchande d'un terrain, dans le cadre de la révision d'une évaluation municipale, les tribunaux ont immédiatement tracé une ligne de démarcation très nette entre la situation provoquée par un zonage institutionnel restrictif et celle découlant d'un zonage institutionnel libéral.

De manière générale, la jurisprudence a cloué au pilori les zones de verdure (zonage institutionnel restrictif), en réduisant l'évaluation municipale à une valeur nominale, soit un dollar, alors qu'elle s'est montrée moins rébarbative face aux zones d'usages publics et semi-publics (zonage institutionnel libéral), en appliquant à ces terrains des valeurs obtenues à la suite d'une étude du marché et corrigées par des pourcentages de dépréciation. Ce profil de la jurisprudence avait

---

[63] *Ibid*, page 137.

[64] Ainsi dans l'arrêt *La Compagnie du Marché central métropolitain* v. *Ville de Montréal*, décision du 3 octobre 1975, C.A.M. 09-000649-72, la Cour d'appel s'est penchée sur l'évaluation d'un terrain à vocation spéciale qui était assujetti à diverses servitudes et à des restrictions d'usage. La Cour a refusé de modifier la décision du Bureau qui avait accordé une réduction d'un tiers de la valeur marchande pour un terrain affecté d'une servitude en faveur de l'Hydro-Québec, et une dépréciation de 25% pour des restrictions spéciales.

[65] *La Province canadienne des Pères de Sainte-Croix* v. *Ville de Montréal et la Communauté urbaine de Montréal*, (1978) C.P. 70.

[66] *Ibid*, page 72;

été l'œuvre principalement des décisions du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec et de la Cour provinciale, siégeant en appel. Depuis l'arrêt récent[67] de la Cour d'appel du Québec dans *Dame Jeanne Samson et Lucien D. Viau* v. *Ville de St-Bruno de Montarville*, il semble que cette dichotomie n'ait plus sa raison d'être.

Néanmoins, il convient d'analyser ce contentieux de la valeur marchande, sous ses deux volets, pour mieux apprécier la portée de l'arrêt de la Cour d'appel. Cet exercise peut s'avérer fructueux, surtout si l'arrêt *Samson et Viau* v. *Ville de St-Bruno de Montarville* n'a pas dit ce que certains prétendent y lire.

2.2.1 *L'évaluation municipale d'un terrain zoné «parc»*

On aurait cru que l'arrêt décisif de la Cour d'appel du Québec dans *Sula* v. *Cité de* Duvernay[68] aurait cloué le dernier clou du cercueil du zonage «parc». On se souviendra que c'est en des termes catégoriques que la Cour devait casser ce type de règlement de zonage visant le maintien de zones de verdure et de végétation:

> «En zonant comme parc l'immeuble de Sula il (le conseil) a prétendu permettre l'usage du terrain par le public. Il n'a pas prescrit l'usage que Sula pourrait faire de son bien. Il lui en a défendu l'usage. Il n'a pas plus de droit sur son terrain que toute autre personne. Il est impensable que le législateur ait eu l'intention de permettre à une municipalité, sous le couvert d'un règlement de zonage, d'exproprier le terrain de Sula sans l'indemniser, contrairement à l'article 407 C.C. Prescrire ou réglementer l'usage, ce n'est pas le défendre[69]».

Malgré le ton convaincant de l'arrêt précité, la Cour supérieure devait sanctionner par après la légalité d'un règlement qui plaçait les terrains d'un particulier dans une zone réservée aux parcs et aux terrains de jeu[70].

Assez curieusement d'ailleurs, cette décision dans *Boucherville Development* v. *Ville de Boucherville*, que d'aucuns ont qualifié de «contraire à la jurisprudence[71]», avait été précédée d'une contestation de l'évaluation municipale du terrain de Boucherville Development Inc. En effet, le 25 juillet 1974, le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec[72] avait décidé de réduire l'évaluation contestée de $33,150 à $1.00 pour un terrain réservé pour fins de parc public. Dans sa décision, le Bureau se montrait d'avis que le zonage pour fins de

---

[67] *Dame Jeanne Samson et Lucien D. Viau* v. *Ville de St-Bruno de Montarville*, C.A.M. no 500-09-000776-765, Montréal, 13 septembre 1978.

[68] (1970) C.A. 234.

[69] *Ibid*, page 235.

[70] *Il s'agit de l'affaire Boucherville Development* v. *Ville de Boucherville*, (1975) C.S. 335.

[71] Jacques L'HEUREUX, *Zones institutionnelles et expropriation déguisée*, (1976) 36 R. du B. 279, page 280.

[72] *Boucherville Development* v. *Ville de Boucherville*, décision non publiée minute no 2070, du 25 juillet 1974; À notre connaissance, le Bureau avait déjà réduit une évaluation municipale à la somme nominale de cent dollars ($100), parce que le terrain en litige était zoné «parc»: *Orvx Realty Corporation & Elmy Investment Co.* v. *Cité de Côte St-Luc et la Communauté urbaine de Montréal*, 11 avril 1974, *Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière du Québec*, page 892.

parc ou de rue avait pour effet de mettre un immeuble «hors commerce». À la page 2 du texte de l'ordonnance, il poursuivait sa pensée à ce sujet:

> «En effet, aucun acheteur sérieux et averti n'est intéressé à se porter acquéreur d'un terrain qu'il ne pourra aucunement utiliser et qui est destiné à être exproprié, car il sait qu'il ne devrait alors retirer aucun intérêt d'un capital qui peut être immobilisé pendant une assez longue période de temps. Il nous semblerait injuste qu'il soit aussi obligé, durant toute cette période indéfinie, de payer des taxes foncières dont il ne bénéficie aucunement et pour lesquelles il ne sera pas remboursé lors de l'expropriation».

En appel, la Cour provinciale[73] devait confirmer la décision du Bureau et maintenir l'évaluation municipale au montant fixé, soit une somme nominale. L'histoire ne nous dit pas malheureusement s'il s'agit du même terrain, d'une part, et si l'ordonnance du Bureau aurait pu avoir une influence sur la décision de la Cour supérieure, d'autre part, qui a refusé de casser le règlement. Ces considérations ne sont pas d'ordre académique, puisqu'elles ont été analysées en obiter dictum dans l'arrêt *Sula* v. *Cité de Duvernay*:

> «Quant aux événements qui auraient pu survenir après la passation du règlement: possibilité d'acceptation par le propriétaire d'une indemnité ou possibilité d'une dispense du paiement des taxes, j'estime qu'il y a là renversement du fardeau de la preuve et que c'était à la municipalité de l'établir le cas échéant. Ces événements n'auraient pas l'effet de valider un règlement nul dès l'origine, faute de pouvoirs pour l'édicter, mais ils démontreraient tout au plus que Sula n'a pas l'intérêt nécessaire pour l'attaquer[74]».

Faut-il penser qu'un contribuable perdrait le droit d'attaquer le caractère *ultra vires* d'un zonage parc, en raison du fait que l'évaluation municipale a été fixée à une valeur nominale? Nous ne croyons pas que le fait d'obtenir une telle réduction compense pour tous les inconvénients engendrés par une telle expropriation sans indemnité. L'affaire Boucherville Development Ltd. souligne cependant les liens étroits qui existent entre le contrôle judiciaire de la légalité et le contrôle judiciaire de la valeur marchande.

L'arrêt *Hervé Beaudry* v. *Ville de Laval*[75] devait continuer dans la même direction qu'avait dessinée l'affaire précitée, tout en exposant de nouveaux arguments qui seraient appliqués éventuellement au zonage institutionnel libéral. Il s'agissait de déterminer la valeur marchande d'un terrain zoné pour fins de parc *ou* édifice public. La preuve au dossier démontrait que les normes de construction de l'intimée rendaient impossible la construction d'un édifice public, en raison de la superficie restreinte du terrain qui, de l'avis du tribunal, ne pouvait être utilisé qu'en espace vert. Se basant sur l'arrêt de la Cour d'appel[76] qui avait diminué de 80% l'évaluation municipale d'un terrain homologué, le tribunal estima plus

---

[73] *Ville de Boucherville* v. *Boucherville Development Ltd.*, C.P.M. no 19-00324-74, décision rendue le 29 octobre 1975 par l'Honorable Juge Paul Beaudry qui s'est basé sur les conclusions de son collègue, l'Honorable Juge Raymond Pagé dans *Hervé Beaudry* v. *Ville de Laval*, Décision rendue le 7 août 1975, C.P.M. 3889, dont nous reparlerons plus loin.

[74] *Sula* v. *Cité de Duvernay*, (1970) C.A. 234; notes de l'Honorable Juge Rinfret, page 236.

[75] *Hervé Beaudry* v. *Ville de Laval*, C.P.M. 3889, décision de l'Honorable Juge Raymond Pagé, 7 août 1975.

[76] *Cross Country Industrial Development Corp.* v *Cité de Saint-Laurent*.

onéreux le zonage «parc» que l'homologation dont l'effet était limité à une période de cinq (5) ans, à moins d'une reconstruction[77]:

> «Dans le cas d'un terrain zoné «parc», il l'est à perpétuité et pour le changer, le conseil de ville devra recourir à la procédure édictée sous l'art. 426(1c) L.C.V. (règlement amendant le zonage, assemblée publique, référendum possible etc.).
>
> Or, il est notoire qu'un espace vert apprécie la valeur des propriétés du secteur. Il est également notoire que les propriétaires du secteur s'opposent presque systématiquement à la perte de ces espaces verts[78]».

Cette décision d'un intérêt manifeste fut la première, à notre connaissance, à examiner le problème de la détermination de la valeur marchande d'un terrain affecté d'un zonage institutionnel restrictif (parc) et libéral (usages publics et semi-publics). L'impossibilité physique d'implanter un édifice public avait permis au tribunal de reporter cette question ultérieurement. Néanmoins, l'impasse éventuelle qu'un conseil municipal pourrait rencontrer lors de l'amendement d'un zonage de verdure pourrait également survenir à l'occasion d'un amendement d'un règlement zonant un terrain pour fins publiques ou semi-publiques.

2.2.2 *L'évaluation municipale d'un terrain réservé à des fins publiques ou semi-publiques*

Lorsqu'il a fallu déterminer l'impact économique d'un zonage institutionnel permettant l'implantation d'usages publics et semi-publics, la jurisprudence a immédiatement refusé de suivre les conclusions du contentieux de la valeur marchande du terrain zoné «parc». Dans l'arrêt *Samson et Viau* v. *Ville de St-Bruno de Montarville*[79], la Cour provinciale devait se prononcer sur l'effet d'un règlement de zonage qui prévoyait une zone institutionnelle de type P-A. Cette zone institutionnelle devait assurer une bonne répartition géographique de parcs et de terrains de jeu, en plus de favoriser le groupement des maisons d'enseignement. Cette zone permettait la construction, notamment de:

— bibliothèques
— centre de loisirs
— cliniques médicales
— édifices du culte
— garderies de moins de vingt-cinq enfants
— golf public
— maisons d'enseignement
— musées
— parcs et terrains de jeu publics
— résidence de professeurs.

Les appelants faisaient valoir essentiellement les mêmes arguments qui avaient été adressés au zonage parc. Il peut être intéressant d'en dresser la liste: (1) négation du droit de propriété, (2) impossibilité de vendre un terrain menacé d'une

---

77 Il s'agissait de l'art. 431 de la *Loi des Cités et Villes*.
78 *Ibid*, pages 11-12.
79 C.P.M. 500-19-000299-742, 8 juin 1976.

expropriation, (3) fardeau fiscal municipal injuste, (4) perte de toute valeur marchande du terrain, (5) terrain privé de l'accès au marché libre.

Après avoir fait référence aux arrêts[80] qui avaient accordé une valeur nominale ($1.00) aux terrains zonés «parc», le tribunal estime inapplicable au litige «la jurisprudence qui traite de l'évaluation de terrains homologués ou zonés pour fins de parcs ou de rues[81]».

> «Considérant qu'il existe sur l'immeuble sujet du litige: une résidence de luxe, une chapelle, une piscine, une écurie, des dépendances ainsi qu'une grande partie de terrain non développé, comment peut-on prétendre à l'absence de tout usage? Comment peut-on prétendre également que l'assiette du terrain qui sert à la résidence et aux autres bâtiments n'a pas plus de valeur que le restant de la terre à cause du zonage restrictif[82]».

De l'avis du tribunal, ce type de zonage ne peut être considéré illégal ou abusif, comme ce fut le cas du zonage parc. Tout en reconnaissant le caractère limitatif du règlement, le savant magistrat estime qu'il faudrait tenir compte de ces limitations lors de la détermination de la valeur réelle.

Or, la preuve au dossier reposait sur le seul témoignage de l'évaluateur municipal qui avait souligné devant le Bureau de révision, en première instance, *d'une part* l'existence d'un marché pour des propriétés zonées P-A[83], et *d'autre part* l'attribution d'une dépréciation pour ces terrains par rapport aux propriétés bénéficiant d'un zonage résidentiel. Ce dernier facteur devait emporter l'adhésion du tribunal:

> «Si l'on retient le témoignage de M. Caumartin à l'effet que dans les zones où la construction résidentielle est permise, l'évaluation du terrain se situe entre $5,000 et $10,000 l'arpent, le chiffre de $2,500 fixé par le Bureau représente une dépréciation d'au moins 50%. Or, considérant les usages permis par le règlement 290 de l'intimée, dont bibliothèques, centre de loisirs, cliniques médicales, garderies, maison d'enseignement, résidences de professeurs, musées, *il apparaît au tribunal que cette dépréciation de 50% qui est un minimum et qui en fait peut s'avérer de l'ordre de 60 ou de 70% répond parfaitement à la valeur réelle de l'immeuble en litige*».

Cette décision devait servir de modèle pour deux décisions subséquentes, l'une du Bureau de révision[84] et l'autre de la Cour provinciale[85]. Notons que dans les deux cas, le zonage institutionnel en litige était identique au type de réglementation qu'avait analysé l'honorable Juge André Forget dans l'affaire Samson et Viau.

---

[80] *Supra*, notes 73 et 75.

[81] *Supra*, note 79, p. 6.

[82] *Op. cit.*, p. 7.

[83] À la page 10 de la décision, le tribunal souligne avec emphase que l'évaluateur municipal a relevé de nombreuses ventes dans la montagne à $2,500 l'arpent, soit le taux à l'arpent auquel a été évaluée la propriété des appelants, alors que ces terrains étaient assujettis au zonage en litige.

[84] *Rockford Securities* v. *Ville de Laval*, Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, no 77-1988, le 7 mars 1977.

[85] *Klein* v. *Ville de Laval*, (1978) C.P. 82.

Dans l'arrêt Klein, la Cour provinciale refusera de modifier l'évaluation et d'accorder une valeur nominale. Le tribunal se déclara satisfait de la preuve offerte qui établissait l'existence d'un marché et l'octroi d'une dépréciation:

> «L'évaluateur St-Cyr, entendu à la requête de l'intimée, a produit et explicité son rapport d'étude. Après avoir expliqué comment il en arrive à l'opinion qu'il y a un marché pour les terrains zonés P-A, que les ventes relevées établissent une variante de prix de $5,000 à $23,390 l'arpent carré, il soumet qu'une valeur de $3,890 l'arpent est réaliste.
>
> Cette évaluation comporte déjà une dépréciation importante par rapport à la valeur des autres terrains zonés P-A et ayant fait l'objet d'une transaction[86]».

Soulignons que la preuve au dossier indiquait qu'au moment de l'audition l'intimée, Ville de Laval, avait amendé le zonage applicable au terrain en litige en substituant un zonage résidentiel au zonage institutionnel.

Par ailleurs, c'est la décision du Bureau de révision dans *Rockford Securities Corp.* v. *Ville de Laval*[87] qui a dégagé des facteurs dont la preuve pourrait conduire à des conclusions différentes. En effet, tout en refusant de baisser l'évaluation municipale contestée au taux d'une valeur nominale, le commissaire au nom du Bureau devait ajouter à ce propos:

> «Toutefois, le Bureau est d'opinion que cette valeur pourrait être différente s'il était prouvé que la superficie zonée «PA» excède le potentiel de développement du secteur pour les usages publics et semi-publics ou que ce potentiel de développement ne pourrait pas être développé dans le laps de temps prévu pour développer les terrains avoisinants.
>
> La plaignante n'a cependant pas tenté de faire cette preuve. Elle n'a pas démontré, en assignant des témoins ou par des études pertinentes, que les terrains zonés «PA» ne pouvaient pas trouver preneur, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, que ces terrains quant à leur superficie et à leur localisation, ne correspondaient pas aux besoins du secteur dans lequel ils sont situés et que, si ces terrains étaient vendus, ils le seraient à un taux au pied carré inférieur à celui exigé pour les terrains adjacents et avoisinants. La plaignante s'est contentée de prétendre qu'il n'y avait pas eu de ventes de terrains zonés «PA» et qu'un terrain zoné «PA» devrait avoir, pour fins de taxation municipale, une valeur nominale de $1[88]».

Cette décision ne faisait que rappeler un aspect commun dans toutes les contestations d'évaluation de terrains situés à l'intérieur d'une zone institutionnelle: une absence de preuve plus ou moins complète d'expertise. Dans tous les cas, le tribunal ne s'était pas vu offrir des témoignages convaincants sur l'effet déprimant du zonage institutionnel.

C'est pourtant dans de telles circonstances que la Cour d'appel a cru bon d'intervenir et de placer sur le même pied le zonage «parc» et les zones

---

[86] *Ibid*, page 83; Il est important de rappeler que la décision Klein a été rendue par le même juge qui siégeait dans l'affaire Hervé Beaudry

[87] Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, district de Montréal no 77-1988, 7 mars 1977.

[88] *Ibid*, page 16; voir également (1978) C.P à la page 83.

institutionnelles de caractère public et semi-public[89]. En effet, le 13 septembre 1978, la Cour d'appel du Québec renversait la décision de la Cour provinciale dans *Dame Jeanne Samson et Viau* v. *Ville de St-Bruno de Montarville*[90] afin d'accorder une valeur nominale ($1.00) au terrain vacant des appelants. Nous ne reviendrons pas sur l'étude des faits puisqu'ils ont déjà fait l'objet d'une analyse antérieure. Rappelons simplement que tant en seconde instance, devant la Cour provinciale, qu'en appel, devant la Cour d'appel, l'intimée, Ville de St-Bruno, avait démontré (a) que des terrains avec un zonage identique s'étaient vendus et (b) que l'évaluation en litige accordait une dépréciation de 50 à 70% au terrain institutionnalisé par rapport aux terrains résidentiels.

La Cour d'appel rejette ces deux éléments de preuve. *Au niveau du marché*, elle émet l'opinion que les ventes de terrains insérés dans les zones institutionnelles ont fait l'objet d'un amendement. Alors de conclure la Cour: «Le fait qu'un promoteur absolument certain de ne pas être assujetti à ce règlement ait acheté un terrain voisin à ce prix est-il un critère valable[91]»? Quant à la dépréciation de 50 à 70%, le Juge Monet estime qu'elle est inéquitable.

Le passage suivant indique clairement que le zonage public et semi-public comporte le même effet d'expropriation déguisée:

> «Sauf le respect que je dois au premier juge, je crois qu'il s'est mépris sur la portée du règlement no 290. Celui-ci crée à l'égard des appelants une prohibition absolue de tout usage privé quant au résidu du terrain et assujetti rigoureusement les seuls usages permis, à savoir les usages publics sous l'égide d'un corps public.
>
> L'effet de ce règlement est de faire éclater le droit de propriété suivant ses attributs. C'est une véritable servitude foncière, servitude légale mais de droit civil. La destination du bien, qui jusqu'alors n'était qu'une qualité dans l'intention du propriétaire ou des parties à un contrat, devient une qualité substantielle de la chose, indépendamment du propriétaire, de l'occupant, des droits. C'est la destination du droit de propriété à travers la destination du bien. En somme, ce qui est modifié par ce règlement, c'est la substance de la propriété elle-même et non pas la substance du droit de propriété[92]».

En obiter, la Cour émet l'opinion que ce règlement «puisse être victorieusement attaqué devant les tribunaux[93]», mais prend soin d'ajouter qu'à ce stade on doit prendre pour acquise la validité absolue du règlement et son application strictement conforme à ses termes.

Nous estimons que cet arrêt important, rendu à l'unanimité par surcroît, met un terme à la distinction adoptée jusque-là par la jurisprudence au niveau du contentieux de la valeur marchande. Dorénavant, on peut prévoir que le zonage

---

[89] Le jugement de la Cour, sous la plume du Juge Monet, en fait la remarque: «Comme le soulignent les avocats qui occupent maintenant pour les appelants la preuve «aurait gagné à être plus substantielle.» En définitive, seul le responsable de l'évaluation de l'intimée a déposé. Il n'en demeure pas moins que le règlement no 290 est un élément de preuve». Page 8.

[90] C.A.M. 500-09-000776-765, 13 septembre 1978.

[91] *Ibid*, page 10.

[92] *Ibid*, pages 11 et 12.

[93] *Ibid*, page 12.

institutionnel libéral (usages publics et semi-publics) sera considéré de la même manière que le zonage institutionnel restrictif (zones de verdure et de parc). La tendance est claire, bien qu'il reste possible que, face à des cas d'espèce bien étoffés de preuves d'expertise, la loi du marché puisse convaincre les tribunaux que de tels terrains bénéficient d'un accueil auprès des acheteurs. L'arrêt Samson et Viau indique cependant que le fardeau de la preuve repose sur les corporations municipales intéressées.

3. *Conclusion*

Si le zonage institutionnel a été rabroué par les tribunaux tant au niveau du contentieux de la légalité qu'au niveau du contentieux de la valeur marchande, la responsabilité de cet échec revient dans une large mesure aux planificateurs eux-mêmes.

Souvent, dans les faits, la définition géographique de la zone institutionnelle apparaissait à l'observateur nettement irréaliste eu égard à la taille de la municipalité, à la vocation économique et régionale de cette dernière et à la nature des usages permis. Soucieux de la protection des administrés, le contrôle judiciaire n'a pu s'empêcher de réagir, avec raison, devant de tels abus de pouvoir.

Dans certaines municipalités, il peut être souhaitable que soient créées des banques de terrains destinés à des fins publiques ou semi-publiques. Le choix de ces emplacements devrait reposer sur des critères rationnels et économiquement justifiables. Après avoir institué cette banque ou ce «parc» de terrains institutionnels, le planificateur municipal devrait tout mettre en œuvre afin d'intéresser l'acheteur public ou semi-public dans la mise en valeur de ces zones urbaines.

L'inaptitude des municipalités dans la défense et l'illustration du zonage institutionnel devant nos tribunaux démontre que beaucoup de chemin reste à parcourir avant que ces objectifs soient atteints. Entre-temps, cette inaptitude se reflète par l'impossibilité des évaluateurs municipaux à convaincre qu'il existe un marché rentable pour des terrains englobés dans une zone institutionnelle.