Historique de l'évaluation municipale au Québec

Recueil d'informations sur l'histoire des pratiques d'évaluation foncière en milieu municipal

Édition 2021

Association des évaluateurs municipaux du Québec

Crédits

Le recueil intitulé *HistÉval Historique de l'évaluation municipale au Québec* a été réalisé par l'Association des évaluateurs municipaux du Québec pour diffuser des connaissances via son site web. Depuis 2020, cet ouvrage est disponible à l'adresse suivante : www.aemq.qc.ca.

Le présent document renferme le contenu intégral du recueil d'origine, produit dans un format adapté pour sa publication.

Conception, recherche, rédaction et mise en page

Monsieur Alain Raby, retraité du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Révision des contenus

Monsieur Nicolas Bouchard, E.A., coordonnateur au Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Monsieur Normand Godbout, E.A., enseignant au Campus Notre-Dame-de-Foy

Monsieur Mathieu L'Écuyer, E.A., retraité du Tribunal administratif du Québec

Édition électronique

Monsieur Martin Gagné, directeur, Développement logiciel chez SherWeb

Éditeur

Association des évaluateurs municipaux du Québec
C.P. 160, Succ. Saint-Elie-D'Orford
Sherbrooke (Québec)
J1R 1A1
Courriel : info@aemq.qc.ca

La reproduction partielle ou totale de ce document est autorisée à condition d'en mentionner la source

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021

Table des matières

Origines, objectifs et contenu de cette publication 5
Artisans de la publication HistÉval 8

1. Lois et règlements régissant (ou ayant régi) l'évaluation foncière

Capsule 1.1 - Organisation territoriale et fiscale sous le Régime français (avant 1763) 11
Capsule 1.2 - Organisation territoriale et fiscale sous le Régime britannique (1763-1871) 14
Capsule 1.3 - Code municipal de la province de Québec (avant 1972) 22
Capsule 1.4 - Loi des cités et villes et chartes particulières (avant 1972) 28
Capsule 1.5 - Loi sur l'évaluation foncière (LEF) 35
Capsule 1.6 - Loi sur la fiscalité municipale (LFM) 42
Capsule 1.7 - Normes de pratique professionnelle en évaluation municipale 49
Capsule 1.8 - Ordonnances relatives aux premiers rôles de nouvelle génération 54
Capsule 1.9 - Règlement sur le rôle d'évaluation foncière 58
Capsule 1.10 - Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière 62
Capsule 1.11 - Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents 64
Capsule 1.12 - Règlement sur l'évaluation des immeubles à vocation unique 69

2. Manuel d'évaluation foncière du Québec

Capsule 2.1 - Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Origines et vue d'ensemble 73
Capsule 2.2 - Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Première édition (1974-1981) 78
Capsule 2.3 - Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Deuxième édition (1984) 83
Capsule 2.4 - Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Troisième édition (1992-2001) 86
Capsule 2.5 - Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Édition modernisée (2010) 90

3. Organismes d'influence sur les pratiques d'évaluation municipale

Capsule 3.1 - Association des évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ) 93
Capsule 3.2 - Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF) 102
Capsule 3.3 - Commissions d'enquête préalables aux réformes des années 70 110
Capsule 3.4 - Direction générale de l'évaluation foncière du MAM (DGEF) 116
Capsule 3.5 - Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) 127
Capsule 3.6 - Organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE) 134
Capsule 3.7 - Tribunal administratif du Québec (TAQ) 137

4. Éléments déterminants du contenu et de l'exécution des travaux

Capsule 4.1 - Dossier de propriété et inventaire permanent 140
Capsule 4.2 - Équilibration du rôle 146
Capsule 4.3 - Fiche de propriété (formulaire) 155
Capsule 4.4 - Fichier des mutations immobilières 165
Capsule 4.5 - Fichier des nouvelles constructions et facteur économique 171
Capsule 4.6 - Formation et perfectionnement des ressources humaines 175

Capsule 4.7 - Mesure de la qualité des rôles 180
Capsule 4.8 - Modernisation de l'évaluation foncière 187
Capsule 4.9 - Permis d'évaluateur municipal 190
Capsule 4.10 - Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation 193
Capsule 4.11 - Proportion médiane du rôle d'évaluation 195
Capsule 4.12 - Réforme administrative de l'évaluation foncière 204
Capsule 4.13 - Révision administrative de l'évaluation foncière 207
Capsule 4.14 - Rôle de la valeur locative 215
Capsule 4.15 - Rôle d'évaluation foncière (forme et contenu) 222
Capsule 4.16 - Périodicité des rôles 230
Capsule 4.17 - Sommaire du rôle d'évaluation 237
Capsule 4.18 - Système d'information géographique 244
Capsule 4.19 - Tenue à jour du rôle d'évaluation 251
Capsule 4.20 - Unité de voisinage 259
Capsule 4.21 - Unité d'évaluation 263
Capsule 4.22 - Valeur réelle 269
Capsule 4.23 - Ressources humaines en évaluation municipale et exigences afférentes 276

5. Renseignements complémentaires

Capsule 5.1 - Principaux développements ayant façonné l'évolution des pratiques 283
Capsule 5.2 - Sigles et acronymes utilisés 289
Capsule 5.3 - Rapport d'étude de l'AEMQ à la Commission Bélanger (1964) 292

Origines, objectifs et contenu de cette publication

Origines du projet d'historique

L'idée de réaliser cette documentation historique est d'abord évoquée à la suite de la conférence « *50 minutes pour 50 ans d'histoire en évaluation municipale* » présentée le 30 mai 2014, dans le cadre du congrès annuel de l'Association des évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ). Plusieurs congressistes se désolent alors de constater que les origines et l'impressionnante évolution des pratiques québécoises d'évaluation municipale soient très peu documentées. Ils soulignent que le temps passe, que les façons de faire évoluent et que les artisans de ce milieu le quittent sans que de substantiels écrits ne témoignent publiquement du chemin parcouru.

L'un des conférenciers, M. Alain Raby, propose ensuite aux dirigeants de l'AEMQ de réutiliser ses notes de travail pour répertorier et décrire les principaux événements qui ont marqué l'évolution des pratiques en ce domaine, en vue d'une éventuelle publication. Après divers échanges quant aux avenues pouvant résoudre la carence d'écrits historiques, le conseil d'administration de l'AEMQ retient de joindre des ressources aux services bénévoles de M. Raby. Les deux parties conviennent ainsi d'accomplir conjointement un « devoir de mémoire » quant à la réalisation et à la diffusion d'une documentation inédite relatant l'historique des pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec, depuis que cette discipline y existe jusqu'à aujourd'hui.

Amorcés en 2014, les travaux de recherche et de rédaction menant à la présente publication s'étalent sur presque six ans. Celle-ci représente l'équivalent d'environ 300 pages et s'appuie sur près de 1 000 documents et sources de référence.

Pour accentuer le caractère spécifique de cette publication, le titre « **HistÉval** » lui est attribué, soit une contraction des mots « historique » et « évaluation ». Il s'agit d'un nom propre, totalement inédit et facile à retenir. Pour renforcer davantage la spécificité de HistÉval, l'identifiant graphique suivant est utilisé :

- le mot HistÉval est présenté en deux tons de gris sur fond noir, le monochrome référant au caractère historique de l'ouvrage;
- les deux parties du mot HistÉval sont jointes par une demi-lune sur fond blanc contenant l'identifiant graphique de l'AEMQ, référant à sa présence continue dans l'histoire de l'évaluation municipale québécoise.

Objectifs de cette publication

Les efforts de recherche, de rédaction et de diffusion consentis pour réaliser la publication HistÉval ont pour objectif global de constituer une source de référence crédible assurant la disponibilité et la pérennité des connaissances historiques sur les pratiques québécoises d'évaluation foncière.

Accessible gratuitement à tous, cette publication s'adresse à toute personne intéressée par l'historique de l'évaluation foncière municipale au Québec. Elle constitue une source d'information significative pour :

- tout formateur ou chercheur œuvrant en ce domaine et intéressé à approfondir ses recherches, entre autres à partir des nombreuses sources de référence citées dans cette publication;
- tout praticien actuel de l'évaluation foncière municipale, désireux d'améliorer sa connaissance de l'évolution passée de cette discipline professionnelle;
- quiconque serait intéressé à enrichir cette publication de ses propres connaissances ou documents.

Pour assurer la pérennité du contenu de la publication HistÉval, l'AEMQ y consacre une section permanente de son site web. De plus, elle détient la propriété des droits d'auteur sur tout texte qui y est publié, ce qui lui permet de l'utiliser ensuite à diverses fins, dans l'exercice de sa mission. Il en est de même pour les documents préalablement recueillis ou produits quant au sujet concerné.

Organisation du contenu

Plutôt qu'un seul exposé chronologique, le contenu d'HistÉval est formé d'un ensemble de 50 capsules distinctes, en outre de deux autres formant sa partie introductive. Chacune de ces capsules concerne une loi, un règlement, un organisme ou un développement ayant caractérisé significativement l'évolution des pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale. Numérotées distinctement, elles sont regroupées en cinq sous-ensembles :

1. Lois et règlements régissant ou ayant régi l'évaluation foncière (capsules 1.1 à 1.12);
2. Manuel d'évaluation foncière du Québec (capsules 2.1 à 2.5);
3. Organismes d'influence sur les pratiques d'évaluation municipale (capsules 3.1 à 3.7);
4. Éléments déterminants du contenu et de l'exécution des travaux (capsules 4.1 à 4.23);
5. Renseignements complémentaires (capsules 5.1 à 5.3).

Chacune de ces capsules se veut assez complète par elle-même, étant conçue et rédigée pour nécessiter peu de connaissances préalables de la part du lecteur intéressé par le sujet traité. Son contenu typique :

- présente sommairement le contenu de la capsule, à l'intention du lecteur désireux de connaître rapidement de quoi il s'agit. Ce court texte, encadré et ombragé, décrit d'abord la nature du sujet concerné, puis en résume l'historique et en cite les périodes significatives, le cas échéant;
- relate les principaux aspects de l'historique du sujet visé et présente, au besoin, des images et des données statistiques d'intérêt, à même le texte ou sous forme d'annexe. Équivalant à 4-5 pages en moyenne, ce court texte est basé sur des faits et s'appuie essentiellement sur des documents du domaine public (volumes, revues, gazette officielle, journal des débats, lois, etc.);
- contient une liste exhaustive, en ordre chronologique, des sources de référence utilisées pour dresser la capsule concernée, ce qui peut constituer un outil de travail utile pour les chercheurs intéressés;
- explique à l'occasion, sous la forme de notes de fin de texte numérotées, des éléments de contexte ou à caractère plus technique qui sont accessoires à l'historique relaté mais qui peuvent en améliorer ou approfondir la compréhension.

Les capsules historiques qui constituent HistÉval sont publiées seulement en version numérique, chacune étant présentée séparément, en format continu et sans pagination. La publication HistÉval forme une section distincte et permanente du site web de l'AEMQ.

Modifications et ajouts à la publication HistÉval

Bien qu'une grande attention ait été accordée à la pertinence, à la cohérence et à la véracité des éléments décrits dans les capsules historiques publiées, il demeure possible qu'elles comportent des erreurs ou des omissions. Considérant que leur contenu doit demeurer évolutif, l'AEMQ prévoit bonifier et corriger ces capsules selon l'apport éventuel de nouveaux renseignements. Ainsi l'AEMQ compte procéder :

- aux travaux de recherche et de rédaction découlant de tout nouveau développement (lois, règlements, manuels, normes, etc.) et nécessitant la mise à jour de toute capsule déjà publiée ou la création de toute nouvelle capsule;
- aux corrections, ajouts ou modifications qui lui seront signalés, à condition que le signalement soit accompagné de sources de référence écrites, vérifiables dans le domaine public.

D'une façon plus générale, l'AEMQ invite toute personne ou organisme intéressé à lui fournir tout écrit, image, ou données qu'il possède et qu'il croit utile à la bonification de la publication HistÉval. Une telle intention peut être signifiée par courriel (info.aemq.ca), afin de convenir des modalités appropriées.

Réserves

- Bien que certaines capsules comprises dans la publication HistÉval portent sur des lois ou des règlements, leur contenu ne constitue pas un avis juridique sur l'interprétation des textes législatifs ou réglementaires visés. Elle ne peut, en aucun cas, se substituer à ces derniers ou tenir lieu d'un tel avis.
- Même si cette publication sur l'historique de l'évaluation foncière s'avère une source de référence plus élaborée que ce qui a été antérieurement publié sur le même sujet, elle ne prétend pas être exhaustive. En effet, les éléments qui y sont relatés sont ceux qui sont apparus les plus pertinents pour ses auteurs, au regard des objectifs visés. Au besoin, l'utilisateur est invité à recourir à toute autre source de référence plus spécialisée et éventuellement mieux adaptée à ses propres besoins.
- En raison de l'étendue et de la complexité du sujet, l'historique des dispositions à caractère fiscal ou financier est volontairement omis de la publication HistÉval. Par exemple, l'évolution des biens non portés au rôle, ainsi que celle des immeubles partiellement ou totalement exemptés de taxes n'y sont pas analysées. Il en est de même pour les autres dispositions qui décrivent davantage l'application de politiques gouvernementales que l'exercice de pratiques professionnelles.
- Compte tenu du grand nombre de faits abordés dans les capsules HistÉval et de la très longue période de temps qui y est couverte, il est possible qu'elles comportent des erreurs ou des omissions. L'AEMQ décline toute responsabilité quant aux éventuels préjudices qui pourraient découler de telles lacunes. Elle s'engage toutefois à procéder aux correctifs appropriés, dès leur signalement selon la procédure décrite ci-dessus.

Sources de référence relatives à la présente capsule

- *50 minutes pour 50 ans d'histoire en évaluation municipale* (1964-2014), Me Louis Bouchart d'Orval et M. Alain Raby E.A., Conférence du 2014-05-30. Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca).
- *L'historique de l'évaluation municipale au Québec sera enfin mis par écrit!*, Alain Raby É.A., Le Faisceau, hiver 2015, p. 10.
- *Notre histoire encapsulée!*, Alain Raby, Le Faisceau, automne 2017, pp. 18-19.
- *Notre histoire encapsulée!*, Alain Raby, conférence du 2018-05-26, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca).
- *Éléments d'histoire sur l'évaluation municipale au Québec*, Alain Raby, conférence du 2018-11-02, Site web de l'ATEFQ (www.atefq.ca).

Artisans de la publication HistÉval

La publication HistÉval est le fruit du travail passionné et bénévole de plusieurs personnes qui ont choisi d'investir leurs aptitudes et leurs connaissances dans la réalisation d'un objectif commun : rendre disponible une source de référence crédible sur l'historique les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Ces artisans d'HistÉval ont atteint cet objectif après avoir consenti, sur une période d'environ six ans, des efforts concertés en matière de conception, de recherche, de rédaction et de communication.

La présente section a pour buts de saluer la contribution de ces personnes et de reconnaître la valeur de leurs efforts déployés hier, publiés aujourd'hui, à l'intention des utilisateurs de demain!

Fourniture de renseignements et de documents

Une large part des renseignements et documents sur lesquels s'appuie le contenu des capsules HistÉval provient des principaux organismes concernés par l'évaluation foncière au Québec. L'accès accordé à leurs archives a été d'une très grande utilité et il y a lieu de souligner la précieuse collaboration reçue, à ce sujet, de la part des responsables suivants :

- Monsieur Richard Gagné E.A., secrétaire administratif, Association des évaluateurs municipaux du Québec;
- Monsieur Bernard Guay, directeur général, Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire;
- Madame Céline Viau, directrice générale, Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

D'autres personnes ont également collaboré individuellement à enrichir le contenu de la publication HistÉval, soit en partageant divers renseignements lors des recherches effectuées, soit en fournissant certains documents tirés de leurs archives personnelles. Cette contribution est grandement appréciée.

Conception, recherche et rédaction

L'initiative du projet HistÉval revient à Monsieur Alain Raby. C'est lui qui propose d'abord à l'AEMQ, en mai 2014, d'enrichir ses notes de conférencier pour répertorier, en vue d'une éventuelle publication, les principaux événements qui ont marqué l'histoire des pratiques d'évaluation municipale au Québec. Ayant alors œuvré pendant près de 40 ans dans cette discipline et fraîchement retraité du ministère des Affaires municipales, il dit avoir un « devoir de mémoire » envers les évaluateurs municipaux et leurs collaborateurs. Convaincue par l'enthousiasme et la proposition de services bénévoles de ce jeune historien, l'AEMQ soutient ensuite l'élaboration des travaux projetés et s'engage à prendre charge de leur diffusion sur son site web.

De 2014 à 2020, M. Raby procède aux recherches et rédige les diverses capsules destinées à former le contenu de la publication HistÉval. Principal collaborateur de l'AEMQ à ce sujet, il lui a cédé ses droits d'auteur sur les textes publiés et sur les documents afférents, rassemblés ou produits à cette fin.

M. Alain Raby, concepteur et rédacteur de la publication HistÉval

Qui est donc ce monsieur Raby? Son parcours professionnel peut être résumé comme suit :

- M. Alain Raby est un évaluateur - agréé de 1981 à 2016 - détenteur d'un diplôme de premier cycle en administration, de l'Université Laval (1975);
- Il œuvre d'abord dans l'entreprise privée (de 1975 à 1985), à la confection et à la tenue à jour de rôles d'évaluation foncière, y compris quant aux plaintes en découlant et aux témoignages devant les tribunaux;
- Ensuite à l'emploi du ministère des Affaires municipales (de 1985 à 2013), il y est l'artisan responsable de plusieurs changements significatifs dans les lois, règlements, manuels et guides techniques applicables en évaluation municipale. Sa contribution s'avère particulièrement marquante quant au développement et à l'instauration :
  - d'un sommaire universel des rôles d'évaluation (1988);
  - d'indicateurs de performance quant à la qualité des rôles (1989);

  - du premier ouvrage méthodologique officiel en évaluation municipale : le volume 2 du MEFQ (1994);
  - de la procédure de révision administrative des plaintes en évaluation foncière (1997);
  - de l'exclusivité de l'acte de signature des rôles d'évaluation aux évaluateurs agréés (1999);
  - de guides méthodologiques sur la mise au rôle des biens immobiliers industriels (2001) et sur la dépréciation des bâtiments industriels (2005);
  - de la modernisation des dossiers d'évaluation foncière (2010).

- Au fil des ans, il devient reconnu dans le milieu de l'évaluation foncière en raison de ses nombreuses communications à titre de conférencier, de formateur ou même d'animateur de divers groupes de travail. Ses principales réalisations en cette matière résultent notamment de son implication soutenue dans :
  - le Comité consultatif en évaluation foncière (MAM - 1988 à 1996);
  - le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ, puis le Comité de formation continue (OEAQ - 1996 à 2010);
  - le cours de formation continue « Évaluation foncière et fiscalité municipale » (OEAQ - 1997 à 2014) ;
  - le Comité réviseur des normes de pratique en évaluation municipale (OEAQ - 2006 à 2014).
- En 2011, le Conseil interprofessionnel du Québec lui décerne le Prix Mérite pour reconnaître son apport au développement et au rayonnement de la profession d'évaluateur agréé.

Révision des contenus

Les capsules qui forment la publication HistÉval abordent de nombreux aspects ayant caractérisé l'évolution des pratiques d'évaluation municipale au Québec (organisation territoriale, lois et règlements, formation de la main d'œuvre, moyens utilisés, etc.), ce qui nécessite de faire appel à une grande variété de connaissances. C'est pourquoi, quelques personnes aux expériences diverses procèdent, depuis 2015, à la révision des éléments préliminaires (textes, tableaux, images, etc.) destinés à former chacune de ces capsules. Leur contribution à la qualité du contenu final est sans équivoque. Il s'agit de :

- Monsieur Nicolas Bouchard, E.A., coordonnateur de l'évaluation foncière à la Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation). La révision effectuée par M. Bouchard, porte surtout sur la pertinence et sur la cohérence des énoncés relatifs aux interventions gouvernementales en matière d'évaluation foncière. Sa contribution à l'usage des termes les plus appropriés est également à souligner.

M. Nicolas Bouchard, E.A.

- Monsieur Normand Godbout, E.A., retraité du Service de l'évaluation de la Ville de Québec, est aujourd'hui enseignant du programme « Technologie de l'estimation et de l'évaluation en bâtiment », au Campus Notre-Dame-de-Foy. La révision bénévole de M. Godbout se caractérise par son vif souci de cohérence chronologique des faits relatés dans les capsules HistÉval ainsi que par la recherche de la facilité d'appropriation de leur contenu par un lecteur non spécialisé.

M. Normand Godbout, E.A.

- Monsieur Mathieu L'Écuyer, E.A., retraité du Tribunal administratif du Québec et par la suite membre du Comité consultatif sur le règlement des différends associés aux paiements en remplacement d'impôts fonciers. L'apport bénévole de M. L'Écuyer au contenu des capsules HistÉVal se situe d'abord au niveau de la pertinence des énoncés et références relatifs aux lois ou règlements qui y sont abordés. Sa préoccupation quant à la clarté des termes et des phrases employés est également un facteur indéniable d'amélioration de leur qualité.

M. Mathieu L'Écuyer, E.A.

Édition électronique

La diffusion électronique de la publication HistÉval existe grâce aux efforts de Monsieur Martin Gagné, une personne ressource importante pour l'AEMQ.

Martin Gagné,
MBA, PMP, PMI-ACP

Chargé du développement et du maintien du site web de l'AEMQ depuis ses débuts en 1997, Monsieur Gagné y a réalisé plusieurs projets informatiques au fil des années : paiement en ligne, gestion des activités, gestion des reçus, gestion des élections et publication du journal Le Faisceau. Il est aussi responsable des communications avec les membres.

Quant à la publication HistÉval, c'est à lui que revient le crédit de :

- la recherche et le choix d'une plate-forme web pouvant accueillir adéquatement le contenu des capsules HistÉval;
- l'adaptation au format HTML des fichiers reçus du rédacteur, ainsi que la création des hyperliens entre les capsules;
- la mise en ligne des capsules HistÉval et la validation de leur fonctionnement.

M. Gagné cumule plus de 20 ans d'expérience en développement logiciel et en gestion. Il possède un diplôme en informatique de gestion ainsi qu'une maîtrise en administration des affaires de l'Université de Sherbrooke. Il est également certifié professionnel en gestion de projet et en gestion agile par le Project Management Institute (PMI). Il occupe actuellement le poste de directeur, Développement logiciel chez SherWeb.

1.1 Organisation territoriale et fiscale sous le Régime français

Présentation et sommaire

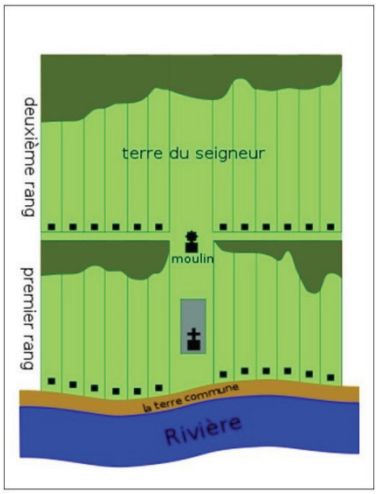
Pendant plus de 150 ans à partir du début du XVIIe siècle, la colonie de la « Nouvelle-France » s'est graduellement développée selon les règles du régime français de cette époque et l'organisation territoriale québécoise en a conservé des caractéristiques immuables. Bien qu'en comparaison, l'évaluation foncière municipale soit une discipline professionnelle très récente, il apparaît utile de rappeler l'essentiel de l'organisation immobilière, administrative et fiscale qui a alors été instaurée.

À l'origine, la Nouvelle-France est l'un des territoires destinés à approvisionner la mère-patrie, la France, en diverses ressources naturelles. À cette fin, l'organisation territoriale retenue est d'abord celle du régime seigneurial d'origine française, où la notion de propriété privée n'existe pratiquement pas. L'ajout de districts paroissiaux, fondés sur des motifs spirituels et sociaux, complète ce développement. De plus, notamment en raison de la forte centralisation des décisions autour du roi de France et de sa garde rapprochée, il n'existe à peu près pas d'autorité locale civile en Nouvelle-France, ni de participation citoyenne à l'administration publique, ni même de moyens formels de financement de services communs par les collectivités locales.

Le régime seigneurial

Version modifiée du modèle féodal français, le régime seigneurial de la Nouvelle-France est une structuration territoriale et sociale introduite en 1627. Son instauration est confiée par le roi de France à la Compagnie des Cent-Associés[1], quant à toutes les terres colonisées par la France. Le premier objectif de ce mode de lotissement généralisé consiste à donner un accès maritime direct à toutes les terres attribuées à ses sujets vivant en Nouvelle-France. Ses principales caractéristiques :

- de vastes étendues de terres riveraines sont concédées (mais pas données) par le roi à des seigneurs, eux-mêmes responsables de leur mise en valeur, comme par la construction de routes et de moulins;
- la dénomination des seigneuries rappelle le nom du seigneur ou une caractéristique naturelle;
- le seigneur n'est pas forcément d'ascendance noble : certains sont issus de l'armée et d'autres seigneuries appartiennent directement au clergé;
- le territoire de chaque seigneurie est typiquement découpé en longues bandes perpendiculaires aux cours d'eau, que le seigneur répartit entre les colons (aussi appelés « censitaires »), lesquels les défrichent, les exploitent et y construisent des bâtiments;
- les terrains ainsi répartis ont des attraits variables: une zone commune près du rivage, derrière laquelle se trouve, au centre, la meilleure terre et le domaine du seigneur; de chaque côté et derrière encore, des terres agricoles attribuées aux colons et disposées sur plusieurs « rangs ».



Configuration typique d'une seigneurie en Nouvelle-France

Tout colon a une obligation de « corvée », soit une participation gratuite de quelques jours par an, répartis entre les saisons, aux travaux requis sur le domaine du seigneur. Ces travaux ont priorité sur ceux que le colon doit faire pour lui-même. Il doit également verser au seigneur le paiement du « cens », soit une redevance annuelle et perpétuelle sur le fonds de terre qu'il occupe.

[1] Créée en 1627, la *Compagnie de la Nouvelle-France*, aussi appelée *Compagnie des Cent-Associés* mène la première intervention structurée de colonisation de l'Amérique par la France. Financée par une centaine d'actionnaires, dont faisaient partie Samuel de Champlain et le cardinal Richelieu, la nouvelle entreprise détient d'importants pouvoirs et privilèges octroyés par le roi Louis XIII, en échange de la promesse de « peupler la colonie de naturels Français catholiques ». Détentrice du monopole de la traite des fourrures et des droits de propriété sur toute la Nouvelle-France, elle y définit l'organisation territoriale et sociale basée sur le régime seigneurial - au total, plus de 250 seigneuries sont créées sous le Régime français -, modèle de développement qui continue de progresser après la dissolution de cette compagnie, en 1663.

Pour sa part, le seigneur - qui doit habiter son domaine pour bénéficier de la corvée - doit assurer au censitaire une possession juste et paisible du fonds de terre concédé. Sous l'autorité de l'Intendant du Roi, il voit notamment à l'entretien des voies de circulation (routes, ponts etc.) et au maintien de l'ordre sur le territoire de la seigneurie.

Le régime seigneurial de la Nouvelle-France demeure en application durant plusieurs années après la conquête britannique de 1763, alors qu'on y dénombre 220 seigneuries. À compter de 1791, la propriété des terres est graduellement remise aux colons par le Régime britannique et le régime seigneurial est légalement aboli en 1854.

Le régime « paroissial »

Le régime seigneurial de la Nouvelle-France encadre l'organisation matérielle de la seigneurie et la vie sociale – minimale – de ses habitants, sans comporter de véritable concentration ou village. La population est, de ce fait, dispersée sur un vaste damier formé par les différents « rangs » de la seigneurie.

Les premières générations de colons, venus de France, en ramènent l'idée de « paroisse » aux fins d'une consolidation de leur pratique religieuse, ce qui sert bien les intérêts des dirigeants ecclésiastiques et civils du début de la colonie. Ainsi, bien avant que les seigneuries soient complètement peuplées, ceux-ci conviennent de diviser la colonie en districts paroissiaux, découpage « spirituel » qui se superpose à celui des seigneuries « civiles », à compter de 1664.

Sous la responsabilité d'un curé et formée à partir d'une église comme point central, la paroisse des débuts comprend des superficies démesurées, grossièrement définies, pouvant inclure plus d'une seigneurie. Au fil des ans et des besoins, les villages se créent graduellement par eux-mêmes sans reconnaissance officielle. Lorsque le village parvient à obtenir l'exclusivité d'un curé, il accède à devenir une nouvelle paroisse, soit une communauté de fidèles identifiés par un territoire précis, désormais détaché de celui de la paroisse d'origine.

En Nouvelle-France, les activités communautaires et sociales se résument à la vie paroissiale. Bien davantage que le seigneur, le curé est l'élément moteur de la communauté paroissiale. Il a la responsabilité des registres de l'état civil et préside le conseil de la fabrique, composé d'habitants peu initiés aux affaires publiques, lequel demeure généralement sous sa tutelle. Plusieurs initiatives des fabriques vont d'ailleurs au-delà de la fonction religieuse, telle la prise en charge d'écoles primaires rurales ayant existé sous le Régime français. Largement réalisées par bénévolat, les missions paroissiales requièrent quand même la mise en commun de ressources, d'où l'introduction du versement annuel de la dîme[2], à compter de 1667.

Bien que d'abord officiellement délimitées en 1722[3], ce n'est qu'en 1831, sous le Régime britannique, qu'une loi confirme civilement les subdivisions paroissiales antérieurement établies par les autorités ecclésiastiques.

L'organisation administrative sous le Régime français

À l'origine, la Nouvelle-France est l'un des territoires destinés à approvisionner la mère-patrie, la France, en ressources naturelles diverses (bois, fourrures, etc.). Même si la fondation de Québec remonte à 1608, l'occupation et le peuplement de ce très vaste territoire sont d'abord plutôt lents, essentiellement basés sur le déploiement graduel des seigneuries, ainsi que sur la forte centralisation des décisions autour du roi de France et de sa garde rapprochée.

Ainsi, le *Conseil supérieur de Québec* (devenu ensuite le *Conseil souverain du Canada*), organisme unique créé en 1663 par le roi Louis XIV, est la structure centrale qui gouverne toute la Nouvelle-France. Formé d'officiers royaux désignés et d'ecclésiastiques influents, il en gère toutes les missions, telles l'administration,

---

[2] Une ordonnance de l'Intendant Jean-Talon du 23 août 1667 impose le prélèvement, au profit des ecclésiastiques qui desservent les cures, d'un impôt correspondant au vingt-sixième « tant de ce qui naît au Canada par le travail des hommes que de ce que la terre produit elle-même ». Le calcul s'effectue conformément à « l'estimation qui sera faite des fruits pendants en racine et étant sur le pied dix jours avant la récolte ou environ ».

[3] En donnant suite au règlement préalablement intervenu entre le gouverneur de Vaudreuil, l'intendant Bégon et Mgr de Saint-Vallier, l'arrêt du Conseil d'État du roi du 3 mars 1722 définit formellement, pour la première fois, chacune des paroisses religieuses. Il confère ainsi une existence civile à 82 districts paroissiaux répartis sur les trois régions de Québec (41), de Trois-Rivières (13) et de Montréal (28).

l'ordre et la sécurité (voirie, police, justice, armée). À la tête de ce conseil, l'Intendant du Roi cumule, en sa personne, tous les pouvoirs civils. Certaines fonctions en matière de « gestion du territoire » sont délégués au Grand Voyer, officier nommé par le Conseil Supérieur et détenant des pouvoirs étendus (police, chemins publics, clôtures et fossés de ligne, « urbanisme », etc.). En 1706, un règlement ordonne d'ailleurs au Grand-Voyer d'obliger les habitants à contribuer en espèces ou en nature à la construction des chemins et des ponts, pour lesquels on y prévoit des journées de corvée.

Par ailleurs, pendant toute la durée du Régime français (environ 150 ans), il n'existe à peu près pas d'autorité locale civile en Nouvelle-France, ni de participation citoyenne aux décisions, principalement parce que :

- la population peu nombreuse est dispersée le long des cours d'eau, accaparée par le défrichement du sol et isolée dans les seigneuries où la notion de propriété privée n'existe pas;
- les services collectifs de base sont prodigués par les seigneurs, les paroisses et les commerçants;
- les colons, immigrants français sous-éduqués pour beaucoup, sont méfiants envers toute administration sur laquelle ils n'ont aucune influence possible.

Dans ce régime autocratique, même les collectivités locales plus populeuses n'ont pas d'autorité, ni les moyens de s'en donner, pour régler leurs difficultés par elles-mêmes. Ainsi, les villes de Québec, de Trois-Rivières et de Montréal disposent temporairement, de 1647 à 1664, d'élus pouvant agir auprès du Conseil supérieur, mais leurs pouvoirs sont vite réduits à néant par l'opposition des autorités ecclésiastiques. Les seuls revenus de ces administrations locales urbaines proviennent de la location des étaux et boutiques publics, ainsi que des amendes perçues.

En l'absence d'autorités locales et de représentation populaire, y compris dans les villes, il est facilement compréhensible que le financement - et donc l'existence - de services collectifs demeure anémique pendant toute la durée du Régime français. Il importe malgré tout de souligner que :

- le paiement du « cens », la redevance annuelle versée au seigneur par le colon sur le fonds de terre qu'il occupe, constitue à la fois un loyer et un impôt foncier local, puisqu'il est versé en contrepartie de la possession d'un bien-fonds et d'une prestation de services (transport, sécurité, justice, etc.) bénéficiant à toute la population seigneuriale;
- parce que les « paroisses » formées à des fins religieuses sont les seules collectivités auxquelles les citoyens acceptent de s'identifier, les fabriques font figure d'autorités locales reconnues et la dîme devient une forme d'impôt perçue pour financer les services religieux et communautaires qu'elles dispensent.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Le régime municipal de la province de Québec,* Roger Bussières, ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 14-15.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 289.
- *Histoire du régime municipal au Québec,* Julien Drapeau, ministère des Affaires municipales, 1967-01-18, pp. 15 à 19.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, pp. 3 à 10.
- *Petite histoire de la fiscalité québécoise,* Normand Godbout É.A., Le Faisceau, Printemps 1997, p. 22.
- *Première imposition d'une dîme au Canada,* Paul-François Sylvestre, L'Express (https://l-express.ca), 2009-08-18.
- *Régime seigneurial de la Nouvelle-France,* Wikipédia (https://fr.wikipedia.org), consulté le 2016-11-24.

1.2 Organisation territoriale et fiscale sous le Régime britannique

Présentation et sommaire

Après plus de 150 ans de développement sous le Régime français, le territoire de la Nouvelle-France est conquis par la Grande-Bretagne et devient une colonie britannique. Bien qu'imprégnée de l'héritage français, l'organisation territoriale, administrative et fiscale poursuit alors son évolution dans le nouveau contexte du Régime britannique.

Entre la conquête de 1760 et l'instauration de la confédération canadienne en 1867, cette évolution s'avère plutôt irrégulière. L'organisation territoriale et fiscale connaît d'abord une longue période de stagnation, à la fois attribuable à la résistance passive des canadiens-français et au contexte sociopolitique de l'Amérique du Nord. Ensuite, la nécessité pressante de financer la construction des chemins et des ponts amène les autorités britanniques à créer des organismes locaux efficaces, dotés du pouvoir de percevoir des taxes foncières à cette fin. C'est ainsi que naît, en premier lieu à Québec et Montréal en 1796, la discipline de l'évaluation foncière municipale au Québec. Enfin, les diverses réorganisations territoriales de la période 1840-1860 conduisent à généraliser l'administration municipale sur deux niveaux : le comté et la municipalité locale. Cela a aussi pour effet d'étendre l'imposition foncière à tout le territoire québécois, comme principal moyen de financement de ces organismes, donnant ainsi lieu à la mise en place des premières pratiques généralisées d'évaluation foncière municipale.

La transition dans la stagnation (1760-1791)

Au terme d'affrontements de plusieurs années, la Nouvelle-France est concédée à la Grande-Bretagne en septembre 1760. Le territoire de la colonie passe aussitôt sous le contrôle d'un régime militaire britannique et la cession devient définitive par la conclusion du Traité de Paris, le 10 février 1763. Portant sur de nombreux territoires situés en Amérique, en Europe et même en Afrique, ce traité de paix met fin aux hostilités entre la France et la Grande-Bretagne, laquelle consolide ainsi son empire à l'échelle mondiale.

Le 7 octobre 1763, le roi Georges III de Grande-Bretagne, édicte une proclamation pour organiser les nouveaux territoires britanniques de l'Amérique du Nord (colonisation, achat de terres, relations avec les amérindiens, etc.). Concernant la Nouvelle-France, cette proclamation royale donne une première constitution au territoire récemment conquis, laquelle vise à « britanniser » rapidement cette nouvelle colonie comptant alors 60 000 citoyens francophones catholiques. À cet effet, cette loi :

- délimite un territoire correspondant environ à la vallée du fleuve Saint-Laurent et nommé « Province of Quebec »;
- introduit l'application des lois anglaises, tant civiles que criminelles, lesquelles ignorent le régime seigneurial existant et font en sorte que les seigneurs doivent cesser de percevoir leurs redevances;
- favorise l'immigration de colons britanniques par l'ouverture de nouvelles terres et la construction d'écoles anglicanes;
- tolère la religion catholique mais retire aux curés le droit de percevoir la dîme auprès de leurs paroissiens.

La proclamation royale de 1763 s'avère presque sans effet sur la population francophone qui, dispersée sur un vaste territoire, continue de s'accroître rapidement et chez qui les traditions issues du Régime français sont biens enracinées. Au fil des ans, le climat rigoureux et l'inhospitalité sociale découragent les immigrants britanniques et, surtout, la révolte gronde contre l'autorité britannique au sein des colonies américaines (qui deviendront les États-Unis, en 1783).

C'est dans ce contexte que l'*Acte de Québec*[4] est promulgué en juin 1774, principalement pour prévenir un soulèvement des nombreux francophones (alors au nombre de 90 000 pour 2 000 anglophones) et surtout pour éviter que ceux-ci s'allient aux rebelles américains. À cette fin, cette loi :

- redonne aux Canadiens-français le code civil français, restaurant ainsi les droits seigneuriaux, mais en conservant, en droit public, la « common law » et le droit pénal anglais, qui est mois sévère;
- garantit le droit de pratiquer la religion catholique, en reconnaît l'élite dirigeante et redonne le droit au clergé de percevoir la dîme;
- agrandit les limites de la « Province of Quebec » en un vaste territoire qui longe la vallée du fleuve Saint-Laurent, de Terre-Neuve aux Grands Lacs;

Bien qu'accroissant l'hostilité des colons américains, l'Acte de Québec a rapidement l'effet escompté dans la province, où le clergé et les seigneurs prennent parti pour la Grande-Bretagne en soutenant la résistance britannique, lors de la tentative d'envahissement de 1775 par les rebelles américains.

L'indépendance des États-Unis et les conflits l'ayant précédé (1775-1783) amènent ensuite plus de 7 000 colons, désireux de rester fidèles à la couronne britannique (on les nomme « loyalistes »), à s'établir au sud-est du Bas-Canada (Estrie). Forts de leur nombre et de leur loyauté au Roi, ils y réclament de nouvelles terres, des lois civiles anglaises ainsi que des écoles et des églises protestantes. Principalement pour satisfaire ces demandes, le Parlement britannique adopte l'*Acte constitutionnel de 1791* (31 Geo. III, c. 31), lequel modifie à nouveau l'organisation territoriale établie en 1774. Cette loi a notamment pour effets de :

- remplacer la « Province of Quebec » par deux provinces distinctes, séparées par la rivière des Outaouais : le Bas-Canada (très francophone) à l'est de la rivière et le Haut-Canada à l'ouest (très anglophone);
- attribuer à chacune une assemblée législative élue, un conseil législatif et un conseil exécutif, ainsi qu'en définir les modalités de fonctionnement, inspirées du parlementarisme britannique;
- instaurer un système de districts administratifs (4 au Bas-Canada) et de comtés électoraux (25 au Bas-Canada);
- maintenir l'application du droit civil français au Bas-Canada, de même que le droit criminel anglais;
- instaurer un nouveau régime de découpage et d'attribution des nouvelles terres.

Le nouveau régime foncier créé par la loi de 1791 impose le modèle cadastral du canton[5], dont l'arpentage produit des lots de forme et de superficie régulière, sans égard aux barrières naturelles (cours d'eau, montagnes, etc.), ce qui diffère des seigneuries issues du Régime français. L'attribution des nouveaux lots est obligatoirement en « franc et commun socage », soit en pleine propriété, libre de toute redevance. De plus, la loi rend cette forme d'attribution possible (facultative) dans les seigneuries existantes. Ce changement débute la régression du régime seigneurial, lequel sera finalement aboli en 1854.

Bien qu'amorçant un changement fondamental dans l'accès individuel au droit de propriété, la loi de 1791 ne fait qu'uniformiser les responsabilités entre les seigneurs (seigneuries) et les leaders (cantons) quant à l'organisation communautaire. Ainsi, pendant encore près de 50 ans, sauf à Québec et Montréal, l'administration locale du Bas-Canada continue de fonctionner sommairement comme sous le Régime français, les citoyens n'ayant pas le besoin de se cotiser pour financer d'autres services communs que ceux fournis par l'organisation territoriale ou religieuse.

---

[4] Sanctionné le 22 juin 1774, l'Acte de Québec ou « *Loi relative aux dispositions plus efficaces pour le gouvernement de la Province de Québec en Amérique du Nord* » (14 Geo. III, c. 83) est la deuxième loi parlementaire (après la Proclamation royale de 1763) quant à l'administration britannique au Canada. Elle a été promulguée par le parlement britannique pour s'allier les canadiens-français dans la résistance au mouvement d'agitation alors croissant dans les colonies américaines.

[5] Le canton est un modèle cadastral d'origine britannique autrefois désigné par le mot « township » (ce terme n'a été traduit officiellement par « canton » que vers 1890). Il forme un territoire carré de 10 milles (16 km) de côté, subdivisé en rangs, puis en lots uniformes de 100 ou 200 acres chacun. Hormis les portions réservées à la Couronne (1/7) et au clergé protestant (1/7), son développement est confié à un leader qui, pour procéder à cette exploitation et avoir droit jusqu'à 25% des lots, doit, recruter des colons, dits « associés ».Le leader, dont le canton porte généralement le nom, construit les routes, le moulin et assume l'arpentage des terres. Le colon doit défricher un certain pourcentage de son lot et y produire une récolte, conditions requises à l'obtention de lettres patentes lui conférant la pleine propriété du lot occupé, libre de tout paiement de quelque redevance.

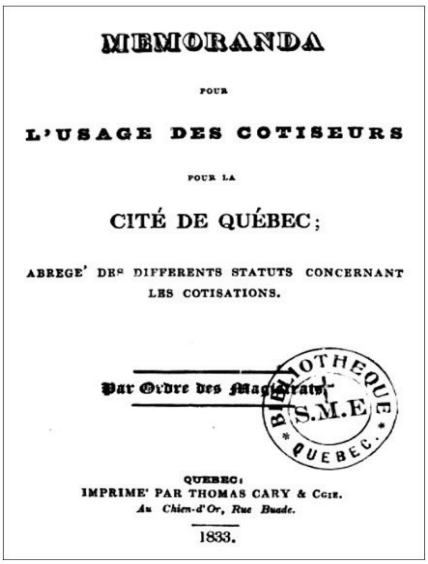
Québec et Montréal, berceaux de l'évaluation foncière québécoise (1796-1832)

Contrairement à sa population, passée de 60 000 en 1760 à plus de 160 000 en 1791, le développement du territoire colonisé du Bas-Canada connaît une croissance mitigée, essentiellement concentrée sur les rives du Saint-Laurent et de ses principaux affluents. La concession de nouvelles terres dans « l'arrière pays » se bute partout au manque ou à l'impraticabilité des voies de communication terrestres, pour beaucoup laissées à l'initiative privée, sans véritable souci d'interconnexion. Aussi, une loi sur les chemins et les ponts[6] est adoptée en 1796, afin de structurer la planification et l'exécution des travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Plus particulièrement, cette loi :

- confie la direction des travaux à un grand-voyer pour chacun des quatre districts, secondé par des sous-voyers et un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton;
- autorise ceux-ci à imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans pour effectuer les travaux retenus ou, à défaut, à leur exiger une taxe fixe, appelée « composition », pour compenser les jours de corvée décrétés;
- autorise les juges de paix des cités de Québec et de Montréal, en cas d'insuffisance des moyens mentionnés ci-dessus, à imposer une cotisation annuelle sur la valeur des biens-fonds.

L'important article LVII de cette loi de 1796, quelque peu amendé en 1799, détaille les diverses règles applicables aux estimations de valeur et aux « cotiseurs » qui doivent les établir. Il y est notamment stipulé que :

- cinq « domiciliés honnêtes » et capables d'être cotiseurs doivent être nommés chaque année par les juges de paix; l'exigence d'être propriétaire s'ajoute à compter de 1799;
- au moins trois cotiseurs doivent faire ensemble une estimation de la valeur annuelle[7] (revenu d'une année) de toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation;
- ceux-ci doivent spécifier la somme à être payée par tout occupant du bien-fonds ainsi estimé, suivant le taux de cotisation fixé pour l'année par les juges de paix;
- les cotiseurs doivent certifier sous leur « seign et sceau » lesdites estimations et sommes à payer et les délivrer au greffier de la paix du district, dans les deux mois de leur entrée en fonction (à compter de 1799, ce délai est fixé entre le 10 mai et le 10 juin);
- les estimations et cotisations à payer doivent être rendues publiques dans les divisions respectives de chaque juge de paix;
- toute personne peut en appeler, après cette publication, de la cotisation établie aux séances générales de quartier, où l'appel est adjugé à titre final et décisif.


MEMORANDA

POUR

L'USAGE DES COTISEURS

POUR LA

CITÉ DE QUÉBEC;

ABREGE' DES DIFFERENTS STATUTS CONCERNANT LES COTISATIONS.

Par Ordre des Magistrats.

BIBLIOTHEQUE S.M.E. QUEBEC

QUEBEC:
IMPRIME' PAR THOMAS CARY & Cie.
Au Chien-d'Or, Rue Buade.

1833.

Aide-mémoire pour les cotiseurs de la Cité de Québec, en 1833

Inspirées des façons de faire déjà en application ailleurs dans l'Empire britannique (dont au Haut-Canada), ces quelques dispositions législatives, adoptées pour financer équitablement les travaux d'infrastructure à Québec et Montréal, donnent naissance aux pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale.

Pendant plusieurs années ensuite, ces règles - particulières à ces 2 villes mais incluses dans une loi générale - continuent d'être appliquées et amènent même, en 1829, une intervention législative pour y augmenter à douze (au lieu de cinq) le nombre de cotiseurs (9 Geo. IV, c. 16). En 1832, les lois d'incorporation des cités de Québec (1 Guill. IV, c. 52) et de Montréal (1 Guill. IV, c. 54), s'en tiennent à transférer au Conseil de ville, les responsabilités antérieurement dévolues aux juges de paix.

---

[6] Adopté le 7 mai 1796, l'« *Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets* » (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. De plus, elle introduit une disposition fiscale spécifique aux cités de Québec et de Montréal, en leur permettant d'imposer une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds.

[7] L'expression « valeur annuelle » désigne l'estimé, établi par les cotiseurs, du montant que peut tirer annuellement un propriétaire de son bien-fonds, ce qui peut s'avérer différent du revenu réellement encaissé. Le montant ainsi estimé est davantage un indice permettant des comparaisons qu'une véritable indication de la valeur sur le marché.

La réorganisation territoriale et fiscale (1840-1860)

La situation socio-économique du Bas-Canada se détériore dans les premières décennies du 19e siècle : la population (300 000 en 1822) augmente plus rapidement que les ressources disponibles. La traite des fourrures s'épuise et les terres arables, très subdivisées pour accueillir les nouvelles générations de colons, se font plus rares et moins productives. L'immigration américaine et britannique, notamment d'origine militaire (démobilisation ou désertion de soldats), ajoute aux difficultés et accroît les tensions sociales.

De plus, le climat politique s'envenime entre les canadiens-français, de plus en plus insatisfaits du parlementarisme instauré en 1791, et l'administration britannique qui maintient un contrôle autocratique sur ses colonies. En 1837 et 1838, cette contestation dégénère en une rébellion armée, ensuite durement réprimée par les forces militaires britanniques.

Mandaté par les autorités britanniques pour enquêter sur les causes de ce drame et proposer des solutions, lord Durham dépose, en janvier 1839, un rapport sévère à l'endroit des canadiens-français, dont il privilégie l'assimilation. Déplorant vivement l'absence d'institutions municipales au Bas-Canada, il y propose la mise en place d'autorités locales élues, dotées du pouvoir d'imposer des taxes directes pour satisfaire adéquatement les besoins locaux de services communs.

Cette proposition de gestion démocratique locale suscite peu d'intérêt auprès des autorités britanniques, en voie de promulguer l'*Acte d'Union*[8] et ainsi dissoudre le Conseil spécial qui gouverne le Bas-Canada. Le gouverneur d'alors, lord Sydenham, y est toutefois très favorable. Aussi, pendant qu'il en a encore le pouvoir, il fait adopter, en décembre 1840, deux ordonnances[9] aux effets déterminants pour la suite du régime municipal québécois et de sa fiscalité.

Ordonnances de 1840 : districts régionaux et corporations locales

Un premier changement apporté consiste à constituer en corporation municipale locale tout village, paroisse ou canton comptant au moins - ou atteignant au fil du temps - 300 habitants, donnant ainsi une existence juridique aux territoires déjà définis à des fins religieuses ou d'arpentage, mais aux pouvoirs limités (clôtures, bétail, etc.). De 1841 à 1845, plus de 300 corporations locales sont ainsi créées. Dans chacune d'entre elles, une assemblée annuelle des habitants doit élire un conseiller (deux si plus de 3 000 âmes), ainsi que certains officiers (greffier, inspecteurs, etc.), dont trois cotiseurs, aux tâches non détaillées par la loi.

Un autre changement, plus déterminant encore, consiste à instaurer des districts régionaux, dotés du statut de corporation, avec plus de pouvoirs que les corporations locales. En 1841-1842, 24 districts sont ainsi établis. Plus spécifiquement, chacun d'eux:

- agit par un conseil formé de conseillers élus par chaque corporation locale et présidé par un préfet nommé par le gouverneur;
- dispose de pouvoirs quant à la construction, la préservation et la réparation des bâtiments publics, des chemins, des ponts et autres voies de communication;
- doit défrayer le maintien d'un service de police sur son territoire et sa part du coût de fonctionnement des prisons du district judiciaire dont il fait partie;
- peut imposer des taxes foncières, mobilières ou personnelles aux propriétaires et occupants, pour financer l'exécution de ses responsabilités.

---

[8] L'*Acte d'Union* (4 Vict. c. 35) est une constitution adoptée par le Parlement de Grande-Bretagne le 23 juillet 1840 et entré en vigueur le 10 février 1841. Cette loi remplace les provinces du Bas-Canada et du Haut-Canada, créées en 1791, par la Province du Canada, gouvernée par une seule assemblée législative et un gouverneur-général.

[9] Adoptées sous la gouverne de lord Sydenham le 29 décembre 1840, soit quelques semaines avant l'entrée en vigueur de *l'Acte d'Union*, ces deux ordonnances ont ensuite force de loi sur tout le territoire du Bas-Canada :
- *Ordonnance pour pourvoir à, et régler l'Élection et la nomination de certains Officiers, dans les différentes Paroisses et Townships de cette Province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des Habitants de ces divisions de la Province* (4 Vict., c. 3);
- *Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle* (4 Vict., c. 4).

Ces changements sont évidemment très mal reçus par les citoyens, surtout en raison du climat de méfiance découlant des événements violents de 1837-1838 et des lois sévères imposées par la suite. Aucunement initiés à une telle taxation directe, autre que la dîme paroissiale, ils la rejettent « passivement » en n'élisant que des conseillers engagés à n'imposer aucune taxe et, en conséquence, à n'exercer aucun pouvoir.

Loi de 1845 : corporations locales seulement

Constatant l'échec des dispositions précédentes, le gouvernement les remplace par *l'Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales et municipales dans le Bas-Canada* (8 Vict., c. 40). Entrée en vigueur le 1er juillet 1845 pour une durée de deux ans, cette loi élimine les districts régionaux et en transfère l'essentiel des pouvoirs aux corporations locales, exercés par un conseil de sept membres élus. Cette loi est beaucoup mieux accueillie que la précédente, puisque cette forme d'administration locale s'apparente - et se confond même parfois - à celle des paroisses religieuses déjà en place depuis près de 200 ans.

Abstraction faite des dispositions qui régissent distinctement les villes de Québec et Montréal, la loi de 1845 introduit des éléments nouveaux et pertinents quant à l'évaluation foncière, il y est notamment stipulé que :

- chaque conseil doit nommer trois estimateurs (et non plus des cotiseurs) chargés d'estimer la valeur (et non plus la valeur annuelle) de toute propriété sujette à cotisation (art. XXIV);
- les cotisations doivent être imposées à proportion de la valeur des propriétés imposables (art. XXV), y compris lorsque plusieurs municipalités doivent financer ensemble un même service (art. XXVII).

Loi de 1847 : corporations de comté seulement, hors des villes et villages

Bien qu'accepté par les citoyens, l'exercice des pouvoirs de voirie et de sécurité publique conférés aux 357 corporations locales manque de cohésion et, conséquemment, d'efficacité. Après deux ans, le parlement de la Province unie du Canada remplace la loi de 1845 par l'*Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada* (10-11 Vict., c. 7). Cette loi maintient les municipalités de ville (4) et de village (16) mais, à compter du 1er septembre 1847, elle abolit les 337 municipalités de paroisse et de canton alors existantes. Elle en transfère les pouvoirs et responsabilités à 46 nouvelles corporations de comté, dont le territoire est basé sur le découpage électoral en vigueur et le conseil est formé de conseillers élus dans chaque ancienne municipalité de ce territoire.

En matière d'évaluation et d'imposition foncière, cette loi prévoit notamment pour les corporations de comté :

- de nommer trois estimateurs, désormais distingués des percepteurs, pour chaque ancienne municipalité de paroisse ou de canton (ce qui totalise plus de 1000 estimateurs!) (art. XXV);
- d'exiger de tout estimateur d'être résident du territoire concerné, d'y être qualifié à voter et d'y posséder un bien-fonds de la valeur de 150 livres (art. LXX);
- de faire faire par les estimateurs une évaluation des biens-fonds imposables de la municipalité, une fois tous les 5 ans (art. XXXIII, par. 17);
- de distinguer la notion de « valeur annuelle » des propriétés de celle de « valeur actuelle » à être fixée par l'estimation (art. XXVI).

Loi de 1855 : corporations de comté ET municipalités locales

L'administration « régionale » des corporations de comté reste mal reçue par les citoyens et ne donne pas les résultats attendus, même si cette forme d'organisation favorise l'efficacité des interventions touchant plusieurs collectivités (cours d'eau, routes, ponts, etc.). Après plusieurs retouches législatives infructueuses, la loi de 1847 est finalement remplacée par l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855* (18 Vict. c. 100).

Entrée en vigueur le 1er juillet 1855, cette loi récupère et bonifie le contenu des deux lois précédentes et constitue ainsi la base d'un régime municipal unique qui s'avérera durable. Plus particulièrement, cette loi :

- redonne le statut juridique de corporation municipale aux paroisses et cantons d'au moins 300 habitants (alors au nombre de 394, en plus des 34 villages, cités et villes possédant déjà ce statut); leurs pouvoirs sont plus étendus qu'autrefois et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes;
- maintient les corporations de comté basées sur le découpage électoral (alors au nombre de 64), dont le conseil est désormais composé des maires de chaque municipalité locale; en plus des mêmes attributs généraux que les municipalités locales, elles ont des responsabilités exclusives, notamment quant aux palais de justice, aux prisons et aux bureaux d'enregistrement.

ANNO DECIMO-OCTAVO

VICTORIÆ REGINÆ.

CAP. C.

Acte des Municipalités et des Chemins du Bas Canada de 1855.

[*Sanctionné le 30 Mai*, 1855.]

ATTENDU qu'il est nécessaire de réformer le système des municipalités et de la voirie du Bas Canada, et d'établir dans cette partie de la province des municipalités de comté, de paroisse, de township, de ville et de village : qu'il soit en conséquence statué par la Très-Excellente Majesté de la Reine, par et de l'avis et du consentement du conseil législatif et de l'assemblée législative de la province du Canada, constituée et assemblés en vertu et sous l'autorité d'un acte passé dans le parlement du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, intitulé : *Acte pour réunir les provinces du Haut et du Bas Canada, et pour le gouvernement du Canada*, et il est par le présent acte statué par la dite autorité comme suit, savoir:

I. Cet acte entrera en vigueur le premier juillet, mil huit cent cinquante-cinq, et pas avant.

II. Cet acte ne s'appliquera qu'au Bas Canada seulement.

Texte de présentation de l'Acte des Municipalités et des Chemins du Bas-Canada de 1855

Au cours des années suivantes, de nombreux ajustements sont apportés à la loi de 1855, notamment quant aux dispositions régissant la création de nouvelles municipalités, les annexions, les situations géographiques particulières, etc. Son contenu doit même être refondu en 1860, dans un texte plus structuré intitulé *Acte municipal du Bas-Canada de 1860* (23 Vict., c. 61), lequel est également amendé à plusieurs reprises jusqu'à son remplacement par le Code municipal de la Province de Québec, en 1871.

L'instauration de pratiques généralisées en évaluation foncière

Tout comme pour d'autres domaines de l'activité municipale, la loi de 1855 s'avère plus explicite quant aux pratiques reliées à l'évaluation foncière. Une section de cette loi, intitulée « Estimateurs et évaluation », rassemble plusieurs dispositions à ce sujet, certaines provenant des lois précédentes et plusieurs autres étant complètement nouvelles. Le tableau présenté ci-dessous dresse un sommaire des dispositions qui instaurent ainsi, à compter de 1855, les premières pratiques généralisées de cette discipline sur le territoire québécois.

Obligations régissant les estimateurs (trois par municipalité)

Description et source de la disposition législative (loi de 1855)	**Quand?**
Posséder chacun une qualification foncière égale en valeur à celle requise des conseillers, soit un bien-fonds dans la municipalité d'une valeur de 150 livres (art. XXXII, al. 2)	s. o.
Prêter chacun le serment de remplir bien et fidèlement les devoirs de sa charge (art. XXXII, al. 2)	Dès sa nomination
Faire l'évaluation de tous les biens-fonds situés dans la municipalité pour laquelle ils sont nommés, ainsi que des autres biens imposables (art. LXV, par. 1)	Dans les 2 mois de leur nomination
Peuvent faire ladite évaluation à deux, en l'absence de l'un d'entre eux (art. LXV, par. 1)	s. o.
Peuvent requérir, dans la confection de ladite évaluation, les services du secrétaire-trésorier ou employer tout autre écrivain qu'ils jugent convenable de choisir (art. LXV, par. 2)	s. o.
Estimer comme étant une propriété distincte la valeur du commerce ou métier de tout marchand, fabricant, commerçant ou maître ouvrier, d'après les profits annuels moyens des deux années précédentes (art. LXX, par. 1)	s. o.
Estimer comme étant une propriété distincte la valeur de l'office ou profession de tout juge, fonctionnaire civil, avocat, notaire, médecin, chirurgien, ingénieur civil ou arpenteur résidant dans la municipalité et y remplissant les devoirs de sa charge ou profession (art. LXX, par. 2)	s. o.
Dresser et signer ou attester un rôle faisant voir les évaluations faites (art. LXV, par. 3)	s. o.
Spécifier au rôle les noms et la désignation de tous les propriétaires ou occupants de biens-fonds imposables, ainsi que ceux des autres personnes tenues à des corvées (art. LXV, par. 3)	s. o.
Établir les évaluations au jour où le rôle est transmis (art. LXV, par. 3)	s. o.
Transmettre le rôle au maire de la municipalité (art. LXV, par. 3)	Dans les 8 jours de sa confection
Encourir une pénalité de dix chelins (0,5 livre) pour chaque jour de retard (art. LXXV, par. 2)	s. o.
(Expropriation) Établir et constater par certificat signé la compensation équitable à payer au propriétaire du terrain pris pour construire un chemin ou un autre ouvrage public (art. LII, par. 7)	s. o.

Obligations régissant chaque conseil municipal

Description et source de la disposition législative (loi de 1855)	Quand?
Nommer trois estimateurs (art. XXXII, al. 2)	À sa première session générale
Amender, au besoin, ledit rôle d'évaluation en fixant lui-même à tel chiffre qu'il croit juste et raisonnable, la valeur d'un ou plusieurs biens-fonds dont il est d'opinion que l'évaluation a été faite au dessus ou au dessous de leur vraie valeur (art. LXVIII, par. 2)	Dans les 30 jours de sa transmission
Donner aux habitants de la municipalité un avis public du jour où commencera la révision dudit rôle d'évaluation (art. LXVIII, par. 3)	Avant la révision
Entendre, en procédant à la révision du rôle, les parties intéressées ainsi que les estimateurs concernés (art. LXVIII, par. 5)	s. o.
Remettre au préfet du comté une vraie copie du rôle avec les amendements pouvant avoir été faits par le conseil local (art. LXVIII, par. 7)	Dans les 7 jours du délai de révision
Répartir également toutes les sommes prélevées sur tous les contribuables à proportion de la valeur des propriétés imposables (art. XV, par. 7)	s. o.
Limiter tout règlement d'emprunt à 20% de l'évaluation totale des propriétés concernées, suivant les rôles d'évaluation alors existants (art. XV, par. 9)	s. o.
(Expropriation) Déterminer la part de travaux, matériaux ou argent à fournir par les propriétaires pour construire de nouveaux chemins ou ponts, en tenant compte de la valeur totale des propriétés, constatée par le rôle d'évaluation, et non simplement de leur étendue (art. XLVII, par. 5)	s. o.

Autres dispositions reliées à l'évaluation foncière

Description et source de la disposition législative (loi de 1855)	Quand?
Le propriétaire doit payer ou fournir, à raison de la valeur indiquée au rôle, la somme d'argent, la quantité de matériaux ou le nombre de journées de travail qui lui est imposée. À défaut, cela devient une charge ou créance privilégiée primant toute autre (art. LXVII, par. 2)	s. o.
Le rôle d'évaluation reste en vigueur pendant les 5 années suivant le jour de la nomination des estimateurs qui l'ont fait (art. LXIX)	s. o.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte de 1799 qui amende l'acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (39 Geo. III, c. 5), sanctionné le 1799-06-03, https://books.google.ca.
- *Acte pour augmenter le nombre des cotiseurs pour les cités de Québec et de Montréal* (9 Geo IV, c. 16), 1829-03-14, Statuts provinciaux du Bas-Canada, volume 13, pp. 131-133.
- *Acte de 1831 pour incorporer la Cité de Québec* (1 Guill. IV, c. 52), sanctionné le 1831-03-21, Statuts Provinciaux Du Bas-Canada, Volume 14, Partie 1, p. 15.
- *Memoranda pour l'usage des cotiseurs pour la Cité de Québec*, 1833, https://archive.org/details/cihm_62997.
- *Ordonnance de 1840 pour pourvoir à la nomination de certains officiers* (4 Vict., c. 3), sanctionné le 1840-12-29, https://books.google.ca.
- *Acte de 1845 pour abroger certaines ordonnances* (8 Vict., c. 40), sanctionné le 1845-03-29, https://books.google.ca.
- *Acte de 1847 pour l'établissement d'autorités municipales* (10-11 Vict., c. 7), sanctionné le 1847-07-28, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Le régime municipal de la province de Québec*, Roger Bussières, ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 15 à 25.
- *Histoire du régime municipal au Québec*, Julien Drapeau, ministère des Affaires municipales, 1967-01-18, pp. 20-47.
- *Propriété foncière et société à Montréal,* Paul-André Linteau et Jean-Claude Robert, Revue d'histoire de l'Amérique française, vol. 28, no 1, juin 1974, pp. 48-50.

- *Les premières institutions municipales au Québec ou "machines à taxer"*, Jacques L'Heureux, Les Cahiers de droit, vol. 20, n° 1-2, 1979, p. 331-356, http://id.erudit.org/iderudit/042320ar.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, pp. 11 à 20.
- *Petite histoire de la fiscalité québécoise*, Normand Godbout É.A., Le Faisceau, Printemps 1997, pp. 22-23.
- *L'avènement du régime municipal dans le Bas-Canada et dans le comté de Deux-Montagnes*, 1840-1855, Jean-Paul Ladouceur, Histoire Québec, vol. 11, n° 3, 2006, p. 10-19, http://id.erudit.org/iderudit/11115ac.
- Histoire du Québec / Le Régime britannique, Wikipédia (https://fr.wikipedia.org), consulté le 2017-01-10.
- *Bibliothèque et Archives Canada* / Confédération /Bas-Canada, https://www.collectionscanada.gc.ca/confederation, consulté le 2017-01-10.

1.3 Code municipal de la province de Québec (avant 1972)

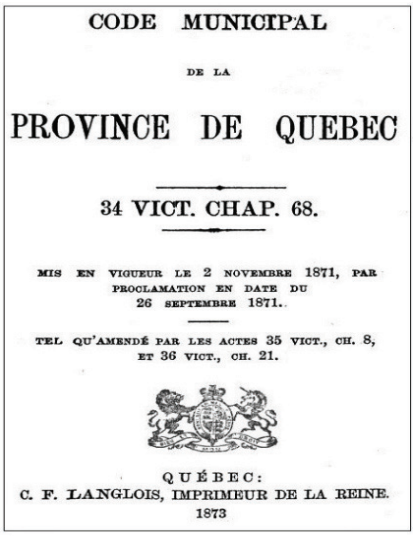
Présentation et sommaire

Le « *Code municipal de la Province de Québec* » est une loi entrée en vigueur en 1871 pour encadrer l'exercice des activités de l'ensemble des municipalités d'alors. Adoptée par l'Assemblée législative du Québec, cette loi provinciale remplace les dispositions antérieurement applicables en cette matière, sous le Régime britannique.

Fruit de l'application débutante des pouvoirs exclusifs accordés aux provinces par la Confédération canadienne en matière d'institutions municipales, le Code municipal de 1871 rassemble et structure toutes les règles alors applicables aux municipalités locales et aux corporations de comté. Il contient notamment plusieurs dispositions relatives aux pratiques d'évaluation foncière, principalement appliquées par les estimateurs et les conseils municipaux. Bien que mises à jour à plusieurs reprises, ces dispositions connaissent peu d'évolution significative en 100 ans d'application, soit jusqu'à leur remplacement, en 1972.

Contexte d'adoption et champ d'application du Code municipal

L'essentiel du régime municipal québécois est issu de plusieurs lois adoptées sous le Régime britannique par les autorités successives du Bas-Canada, du Conseil spécial et du Canada Uni. C'est toutefois la loi de 1855[10] qui met fin à plusieurs tentatives infructueuses d'organisation municipale et constitue la base d'un régime fonctionnel qui s'avérera durable, bien qu'elle soit amendée à plusieurs reprises et même refondue, en 1860, pour s'ajuster aux besoins.


CODE MUNICIPAL

DE LA

PROVINCE DE QUEBEC

34 VICT. CHAP. 68.

MIS EN VIGUEUR LE 2 NOVEMBRE 1871, PAR PROCLAMATION EN DATE DU 26 SEPTEMBRE 1871.

TEL QU'AMENDÉ PAR LES ACTES 35 VICT., CH. 8, ET 36 VICT., CH. 21.

QUÉBEC:
C. F. LANGLOIS, IMPRIMEUR DE LA REINE.
1873

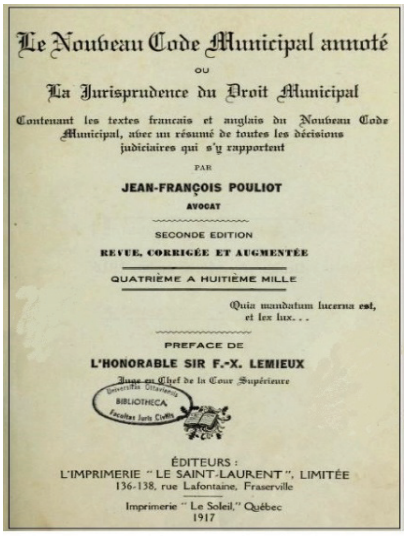
Publication du Code municipal après sa mise en vigueur, en 1871

À la même époque, d'importantes négociations entre les représentants politiques des différentes régions du Canada se concluent, en 1867, par la promulgation de l'« *Acte de l'Amérique du Nord britannique* », ce qui marque un autre point tournant. Cette loi crée le « Dominion of Canada », une confédération où les pouvoirs publics sont répartis entre un gouvernement central et les quatre provinces d'alors (Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse). Elle en définit le fonctionnement, notamment quant au parlementarisme, au système judiciaire et au système de taxation. Plus particulièrement, elle attribue à chaque province le droit exclusif de légiférer en matière d'institutions municipales sur son territoire.

Compte tenu de la croissance rapide du nombre de municipalités (qui passe de 501 en 1855 à 674 en 1871) et des inconvénients liés à la multiplicité des lois et ordonnances qui s'y appliquent encore, l'Assemblée législative du Québec utilise son récent pouvoir législatif pour adopter le « *Code municipal de la Province de Québec* » (34 Vict., c. 68), lequel reconduit le fonctionnement municipal en place depuis 1855. Entré en vigueur le 2 novembre 1871, ce code rassemble et structure toutes les dispositions désormais applicables à l'ensemble des municipalités et corporations de comté, sauf à certaines cités et villes incorporées par acte spécial (dont Québec et Montréal). Ses 1087 articles détaillent l'exercice de tous les droits et responsabilités en matière municipale et en « codifient » l'énoncé selon une structure à plusieurs niveaux (livre/titre/chapitre/section/sous-section).

[10] L'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855* (18 Vict. c. 100) marque un moment charnière dans l'instauration des structures municipales québécoises. Entrée en vigueur le 1er juillet 1855, cette loi récupère et bonifie le contenu des lois précédentes et constitue ainsi la base d'un régime municipal unique qui s'avérera durable, en répartissant les pouvoirs locaux sur deux niveaux : les corporations municipales locales et les corporations de comté. Elle est refondue en 1860, dans une loi intitulée « *Acte municipal du Bas-Canada de 1860* » (23 Vict., c. 61), remplacée en 1871 par le *Code municipal de la Province de Québec* (34 Vict. c. 68).

Sous réserve des cités et villes visées, en 1876 et 1903, par des lois qui leur sont propres (Loi des cités et villes), le Code municipal de 1871 constitue la loi générale en vigueur jusqu'au 1er novembre 1916. Il fait alors l'objet d'une importante refonte et est remplacé par la « *Loi concernant le Code municipal de la Province de Québec* » (6 Geo. V, c. 4). Bien que modifié à de très nombreuses reprises, le « nouveau » Code municipal de 1916 demeure en vigueur jusqu'en 1984, alors qu'il est remplacé par le « *Code municipal du Québec »* (RLRQ, chap. C-27.1).


Le Nouveau Code Municipal annoté
OU
La Jurisprudence du Droit Municipal
Contenant les textes français et anglais du Nouveau Code Municipal, avec un résumé de toutes les décisions judiciaires qui s'y rapportent
PAR
JEAN-FRANÇOIS POULIOT
AVOCAT
SECONDE EDITION
REVUE, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE
QUATRIÈME A HUITIÈME MILLE
Quia mandatum lucerna est, et lex lux. . .
PREFACE DE
L'HONORABLE SIR F.-X. LEMIEUX
Juge en Chef de la Cour Supérieure
ÉDITEURS :
L'IMPRIMERIE " LE SAINT-LAURENT ", LIMITÉE
136-138, rue Lafontaine, Fraserville
Imprimerie " Le Soleil," Québec
1917

Publication du Code municipal après la refonte de 1916

Pratiques d'évaluation foncière sous le Code municipal

Comme pour de nombreux autres domaines de compétence municipale, le Code municipal contient plusieurs dispositions concernant l'évaluation foncière, dont plusieurs sont issues de celles déjà présentes dans la loi de 1855, adoptée sous le Régime britannique. Bien que précisées et refondues en 1916, l'essentiel de leur contenu évolue toutefois très peu en 100 ans d'application, soit depuis leur mise en vigueur, en 1871, jusqu'à leur remplacement par la Loi sur l'évaluation foncière, en 1972.

En 1971, les principales dispositions contenues au Code municipal[11] concernant les pratiques d'évaluation foncière figurent à ses articles 649 à 678, sous le titre « Du rôle d'évaluation et des estimateurs[12] », alors que d'autres dispositions associées à ce domaine sont répertoriées ailleurs dans cette loi (ex. : usage du rôle, règles de nomination ou de remplacement des estimateurs, etc.). Afin d'en faciliter la compréhension, elles sont regroupées ci-dessous, selon différents aspects.

<u>Principes applicables aux pratiques d'évaluation foncière et à l'usage du rôle d'évaluation</u>

Le Code municipal énonce certains principes applicables à l'évaluation foncière, voulant notamment que :

- les mots « biens-fonds » ou « terrains » ou « immeubles » désignent toute terre ou partie de terre possédée ou occupée par une ou plusieurs personnes et comprennent les bâtiments et les améliorations qui s'y trouvent (art. 16, par. 27°);
- sont des biens imposables tous les terrains, immeubles ou biens-fonds situés dans une municipalité locale, sauf ceux spécifiquement exclus (art. 651, al. 1);
- peuvent aussi être déclarés imposables, pour fins locales, certaines personnes ou biens meubles spécifiquement mentionnés[13] (art. 651, al. 2);
- la valeur réelle des biens fonds imposables comprend la valeur du terrain, celle des constructions, ainsi que celle de toutes les améliorations qui y ont été faites, sauf en ce qui concerne les chemins de fer (art. 656);
- les lignes de transmission d'énergie électrique et leurs accessoires sont immeubles et imposables à leur propriétaire (à compter de 1937 - art. 656a et 656b);
- pendant qu'il est en vigueur, le rôle d'évaluation sert de base aux taxes, contributions, répartitions en deniers, main-d'œuvre ou matériaux imposés en vertu des règlements, procès-verbaux ou actes de répartition, ainsi qu'à toute qualité foncière et au paiement de toute dette municipale, sauf dans les cas où la loi l'ordonne autrement (art. 669).

---

[11] Sauf indication contraire, le contenu de la présente capsule réfère au texte et aux numéros d'articles du *Code municipal de la province de Québec*, tel qu'existant le 31 décembre 1971, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière* (LEF).

[12] Alors que le terme « cotiseur » est employé dans les lois adoptées avant 1855 sous le Régime britannique, seul le terme « estimateur » est utilisé dans le Code municipal pour désigner les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est ensuite remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la *Loi sur l'évaluation foncière*.

[13] Le Code municipal permet au conseil local de déclarer imposables certains biens meubles et personnes énumérées aux articles 698 à 704. Cela vise notamment les fonds de marchandises tenus par des marchands, les commerces, manufactures, établissements financiers ou commerciaux, occupations, arts, professions, métiers ou moyens de profit et d'existence, exercés dans la municipalité, ainsi que les locataires et les habitants mâles majeurs résidant dans la municipalité et non autrement taxés.

Tâches et responsabilités des estimateurs

Le Code municipal impose diverses exigences et obligations aux estimateurs (au nombre de trois) de chaque municipalité locale. Ceux-ci doivent notamment :

- respecter les conditions requises pour occuper une charge municipale, sans avoir nécessairement de domicile ou de place d'affaires dans la municipalité (art. 226 et 227, par. 10°). Avant 1916, chacun doit être propriétaire, « en son nom ou celui de sa femme, de biens-fonds d'une valeur de 400 piastres, d'après le rôle d'évaluation en force »;
- agir tous ensemble, mais peuvent requérir, aux frais de la municipalité, les services du secrétaire-trésorier ou de tout autre assistant (nommé « écrivain » avant 1916) (art. 649);
- dresser, en juin et juillet tous les trois ans, par eux-mêmes ou par toute autre personne employée par eux, un rôle d'évaluation basé sur la valeur réelle des propriétés (art. 650);
- dresser le rôle en colonnes distinctes, présentées dans l'ordre des renseignements listés dans la loi, avec un total au bas de chacune lorsque les données peuvent être additionnées (art. 654);
- inscrire au rôle le numéro d'ordre de chaque inscription, la désignation cadastrale et la superficie de tout immeuble porté au rôle, les nom et prénom de son (ses) propriétaire(s) ainsi que ceux du (des) locataire(s), les noms et prénoms de toute personne imposable à raison de son occupation ou de ses biens meubles (art. 654, par. 1°, 2°. 6°, 7° et 9°);
- inscrire au rôle la valeur réelle de tout immeuble imposable ou non imposable, ainsi que le revenu annuel de tout immeuble imposable (art. 654, par. 3° à 5°);
- faire un sommaire, à la fin du rôle, de la superficie de l'ensemble des terrains possédés en propriété ou en location, améliorés, non améliorés, en forêt, marécageux ou incultes (art. 654, par. 17°);
- évaluer les terrains employés pour des fins agricoles dans une ville ou un village en ne tenant compte que des fins agricoles seulement, sauf pour la partie aboutissant aux chemins, laquelle peut être taxée suivant la valeur réelle (art. 655);
- évaluer les lignes de transmission d'énergie électrique et leurs accessoires à un montant fixe par poteau ou pylône utilisé à cette fin et situé sur le territoire de la municipalité : 25$ pour un poteau en bois, 75$ pour un autre type de poteau, 250$ à 1200$ pour un pylône, selon la superficie de sa base (à compter de 1947 - art. 656c et 656d);
- signer, par au moins deux d'entre eux, le rôle d'évaluation qu'ils ont dressé ou fait dresser, ainsi que par toute autre personne employée comme assistant. Chacun doit attester sous serment qu'au meilleur de sa connaissance, le rôle est correctement basé sur la valeur réelle des propriétés et que rien n'y a été indûment inséré ou omis (art. 659);
- déposer le rôle d'évaluation au bureau de la municipalité, avant le 1er août de l'année de confection du rôle, sous peine d'une amende de vingt piastres chacun. Malgré cela, le rôle peut être déposé au plus 15 jours après l'expiration de ce délai, à moins qu'un délai additionnel soit accordé par le ministre (art. 660). Avant 1916 : délai ferme, sans prolongation possible.

Sous le Code municipal, les estimateurs municipaux sont également chargés de responsabilités connexes à leurs tâches principales, spécialement en matière de recensement, de taxation non-foncière et d'expropriation. À ces fins, ils doivent notamment :

- inscrire au rôle les noms et prénoms de toute personne ayant droit de vote à l'élection municipale, ainsi que le lieu de résidence, l'âge, l'occupation et la religion de toute personne inscrite au rôle (art. 654, par. 10°, 12° et 13°);
- inscrire au rôle tout autre renseignement requis par le conseil ou prescrit par le ministre des affaires municipales (art. 654, par. 15° et 16°). Note : avant 1916, le lieutenant-gouverneur peut exiger l'insertion dans le rôle d'évaluation de « renseignements qu'il lui plaît de requérir relativement au recensement et à la statistique des habitants de la municipalité et de leurs propriétés mobilières ou immobilières » (art. 724 de 1871);

- faire chaque année, selon ce que prescrit le conseil, un état de toutes les personnes taxées par lui à raison de leur emploi, profession, genre d'affaires, ou de leur loyer, ou à raison de leurs propriétés mobilières[4] (art. 674);
- estimer, à défaut d'entente entre les parties concernées par une expropriation municipale, la valeur de l'immeuble ou de la servitude et fixer l'indemnité (art. 795, par. 1°).

Droits et obligations du conseil municipal

Bien qu'il confie aux estimateurs de nombreuses responsabilités d'exécution en matière d'évaluation foncière, le Code municipal place cette discipline sous la gouverne des autorités locales, lesquelles y ont un pouvoir d'intervention assez étendu, notamment quant à la révision du rôle et à sa tenue à jour. Le tableau présenté ci-dessous détaille les divers droits et obligations, en ce domaine, de chaque conseil municipal local et de son secrétaire-trésorier.

Droits et obligations du conseil (ou secrétaire-trésorier) local et source législative (en vigueur en 1971)	**Quand?**
Doit nommer trois estimateurs (art. 178, par. 1°)	En mars, tous les deux ans
Peut décréter de commencer la préparation du rôle d'évaluation avant le mois de juin, mais pas plus tôt que le premier mars (art. 650, al. 3)	s. o.
Peut remplacer tout estimateur incapable d'agir à la confection du rôle pour cause de maladie, d'absence ou pour toute autre raison jugée suffisante (art. 650a)	À l'époque fixée de confection
Peut ordonner aux estimateurs de faire un nouveau rôle d'évaluation, sujet aux mêmes formalités et effets (art. 653a)	Avant juin de l'année 1 ou 2
(Secrétaire-trésorier) Doit informer sans délai le ministre s'il y a défaut de déposer le rôle dans le délai prescrit. Tout contribuable peut aussi lui donner cette information (art. 326)	s. o.
(Secrétaire-trésorier) Doit donner un avis public du dépôt du rôle, que celui-ci restera ouvert à l'examen des intéressés durant les 30 jours suivant l'avis et qu'il sera pris en considération par le conseil, à la session générale suivant ce délai ou à une session spéciale (art. 661)	Aussitôt que déposé
Doit examiner le rôle déposé et peut l'amender, même en l'absence de plainte, pour : - évaluer et inscrire les biens omis et retrancher ceux inscrits par erreur; - rectifier toute évaluation de biens imposables qu'il juge s'écarter leur vraie valeur; - corriger le nom de personnes ou la désignation de terrains qui y sont erronés; - insérer ce que les estimateurs ont omis d'inscrire. (art. 663)	À une session tenue après 30 jours de l'avis public
Doit prendre connaissance des plaintes produites par écrit ou articulées verbalement et entendre toute partie intéressée, les estimateurs quand ils sont présents, ainsi que leurs témoins (art. 664)	Lors de l'examen du rôle
(Secrétaire-trésorier) Doit inscrire tout amendement ordonné par le conseil sur le rôle lui-même ou sur un papier qui y est annexé et compléter une déclaration en attestant l'exactitude (art. 665)	s. o.
(Secrétaire-trésorier) Doit transmettre au secrétaire de la province un état indiquant les valeurs estimées de biens-fonds imposables et non imposables, ainsi que les superficies de terre évaluées, réparties par type (art. 175, par. 1° à 5°)	En janvier de chaque année
Peut, sur requête du propriétaire, réduire l'estimation de la valeur réelle d'une propriété ayant subi une diminution de valeur considérable, soit par incendie, démolition, accident ou toute autre cause (art. 671)	Après l'homologation du rôle
(Secrétaire-trésorier) Doit corriger le rôle en conséquence de chaque mutation de propriété, sur preuve suffisante ou sur réception de l'avis du bureau d'enregistrement. Sur preuve suffisante, doit aussi corriger le rôle pour tenir compte des changements de locataires et des autres personnes qui doivent y être inscrites (art. 673)	s. o.
Doit réviser et amender le rôle d'évaluation en vigueur, ainsi que l'état des personnes taxées, conformément aux formalités de révision prescrites (avis public, examen, plaintes, etc.) (art. 675)	En juin des 2e et 3e années du rôle

Droits et obligations des contribuables

Le Code municipal prévoit également des droits et obligations pour les contribuables quant aux activités de confection et de révision du rôle d'évaluation. Le tableau suivant en résume le contenu :

Droits et obligations des contribuables et source législative (en vigueur en 1971)	Quand?
Doivent donner tous les renseignements demandés par les estimateurs et répondre la vérité aux questions posées par eux relativement à l'évaluation des biens imposables, sous peine d'amende d'au moins cinq ni plus de huit piastres (art. 672)	s. o.
Peuvent demander à faire amender le rôle déposé, soit en produisant une demande écrite au bureau de la municipalité ou en articulant verbalement une plainte devant le conseil (art. 662)	Le ou avant le jour annoncé dans l'avis public
Peuvent appeler à la Cour de magistrat[14], dont la sentence est finale, de toute décision du conseil découlant de la révision du rôle (art. 677, par. 1°)	Dans les 30 jours de la décision
Peuvent appeler à la Cour de magistrat, du refus ou de la négligence du conseil de considérer une plainte ou demande de révision du rôle (art. 677, par. 2°)	Dans les 30 jours de la séance visée

Autres interventions reliées aux pratiques d'évaluation foncière

Les dispositions du Code municipal prévoient également d'autres interventions au regard des pratiques d'évaluation foncière, afin d'en assurer l'efficacité. Ainsi ;

- Le ministre des Affaires municipales peut, en remplacement de ceux en défaut, nommer trois estimateurs auxquels il enjoint de faire et déposer le rôle dans le délai qu'il détermine, selon les mêmes pouvoirs et obligations que ceux remplacés (art. 322 et 323). Il peut aussi, sur défaut des estimateurs ou du conseil d'agir dans le temps prescrit, autoriser la confection, l'homologation ou la révision du rôle, aux conditions qu'il détermine (à compter de 1947 - art. 675a);
- Le conseil de comté peut, au besoin et pour les seules fins du comté, augmenter ou diminuer le montant de l'évaluation de tout rôle d'évaluation déposé, du pourcentage nécessaire pour établir une juste proportion entre tous les rôles du comté (art. 667 et 668);
- La Cour de magistrat peut confirmer la décision du conseil en cause, l'annuler ou la modifier, ou ordonner à celui-ci d'exercer ses attributions (art. 677a). Il ne peut toutefois infirmer la décision du conseil que « dans le cas où une injustice réelle à été commise et nullement à cause d'une variante ou d'une irrégularité de peu d'importance » (art. 678).

Lacunes des pratiques d'évaluation foncière sous le Code municipal

Malgré quelques adaptations particulières (telle l'évaluation des lignes électriques), les dispositions du Code municipal qui régissent l'évaluation foncière changent très peu au cours du siècle qui suit leur instauration de 1871, elle-même basée sur le contenu de la loi de 1855. Leur application individuelle par environ 1 400[15] municipalités rurales s'avère, à la longue, peu conciliable avec l'évolution socioéconomique du Québec, en voie de connaître sa « révolution tranquille ».

À partir du milieu des années 1950, divers intervenants réclament une réforme de l'évaluation foncière, à la fois pour raffermir le rendement et la crédibilité de l'impôt foncier, principale source de revenus des municipalités, et pour assurer la fiabilité des données essentielles à la réalisation de réformes fiscales plus larges. À 10 ans d'intervalle, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) font la démonstration de graves lacunes qui nuisent à l'atteinte de ces objectifs. Elles signalent notamment que, surtout hors des agglomérations urbaines :

[14] La Cour de magistrat de comté ou de district est un type de tribunal de première instance à caractère régional créé en 1869, où le magistrat de district est un avocat qui y siège seul. La Cour qu'il préside n'a de compétence que sur le territoire de la localité ou du comté qui lui est assigné. Outre les demandes de nature personnelle ou mobilière de faible valeur en litige, elle traite aussi les cas de recouvrement ou versement de dîmes, de taxes, de cotisations municipales et scolaires. En 1922, il existe 21 magistrats de district. Ce nombre atteint 66 en 1964. En 1965, la Cour de magistrat est remplacée par la Cour provinciale, laquelle a toutefois juridiction sur l'ensemble du territoire québécois.

[15] En 1971, le Québec compte 1 398 municipalités qui n'ont pas le statut de cité ou de ville, dont 260 ont une population inférieure à 500 habitants.

- une grande hétérogénéité caractérise les méthodes d'évaluation qui sont généralement arbitraires, défectueuses ou incohérentes, ce qui nuit à la crédibilité de l'impôt foncier perçu sur cette base;
- les propriétés ne sont pas évaluées à leur pleine valeur réelle malgré que la loi l'exige, ce qui affaiblit le pouvoir d'emprunt des municipalités, leur richesse foncière étant impossible à déterminer adéquatement;
- l'incompréhension, la négligence et la dispersion géographique expliquent le peu d'intérêt pour de la formation spécialisée susceptible d'accroître les compétences techniques des estimateurs;
- l'absence de tout contrôle généralisé sur l'établissement des valeurs favorise le développement de pratiques inappropriées aux effets néfastes tels le favoritisme, une concurrence stérile entre municipalités et l'incompréhension de la part des contribuables;
- cette situation entraîne des injustices intramunicipales (la marge d'erreur favorise les propriétés de grande valeur) et intermunicipales (quotes-parts trop approximatives).

Considérés dans le cadre d'une révision globale de la fiscalité municipale au Québec, ces constats quant aux lacunes des pratiques d'évaluation foncière mènent à une importante réforme de cette discipline, à compter de 1972. Les dispositions du Code municipal en cette matière sont alors abrogées et remplacées par celles de la Loi sur l'évaluation foncière,

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Loi concernant le Code municipal de la Province de Québec* (6 Geo. V, c. 4), sanctionnée le 1916-03-16, https://ia601707.us.archive.org.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels,* Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *Le régime municipal de la province de Québec*, Roger Bussières, ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 26 à 28.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17-26 et 289-299.
- *Histoire du régime municipal au Québec*, Julien Drapeau, ministère des Affaires municipales, 1967-01-18, pp. 20-47.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec,* Julien Drapeau, Revue Municipalité, novembre 1973.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, p. 21.
- *Petite histoire de la fiscalité québécoise*, Normand Godbout É.A., Le Faisceau, Printemps 1997, pp. 22-23.
- Bibliothèque et Archives Canada / Confédération /Bas-Canada, https://www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-2200-f.html, consulté le 2017-01-10.
- *Capsules historiques : Cour du Québec*, Jacinthe Plamondon, Université Laval, www.tribunaux.qc.ca/c-quebec/25ans, consulté le 2017-02-13.

1.4 Loi des cités et villes et chartes particulières (avant 1972)

Présentation et sommaire

La « *Loi des cités et villes »* est une loi adoptée en 1876, alors nommée « *Acte des clauses générales des corporations de ville »*, pour favoriser la résolution des problèmes spécifiques aux agglomérations urbaines et uniformiser les dispositions législatives régissant les municipalités de ville. Elle remplace, pour celles-ci, les dispositions antérieurement applicables en vertu du « Code municipal de la Province de Québec », sauf pour les villes de Québec et Montréal, dont les chartes particulières remontant à 1840 sont demeurées en force.

À la fois issue du contenu du Code municipal de 1871 et des besoins d'organisation propres aux villes, dont le nombre et la population connaissent alors une croissance rapide, la Loi des cités et villes rassemble et structure les règles applicables à ce type de municipalité. Au fil des révisions, elle leur accorde divers pouvoirs dans plusieurs domaines d'intérêt local. Elle contient notamment plusieurs dispositions relatives aux pratiques d'évaluation foncière, principalement appliquées par les estimateurs et les conseils municipaux. Mises à jour à plusieurs reprises, ces dispositions connaissent divers changements significatifs jusqu'à leur remplacement, en 1972.

Contexte d'adoption et d'application de la Loi des cités et villes (LCV)

L'essentiel du régime municipal québécois est issu de plusieurs lois adoptées sous le Régime britannique par les autorités successives du Bas-Canada, du Conseil spécial et du Canada Uni. C'est toutefois l'« *Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada »* de 1855 qui, bien qu'amendé à plusieurs reprises pour s'ajuster aux besoins, met fin à plusieurs tentatives infructueuses d'organisation municipale et constitue la base d'un régime fonctionnel qui s'avérera durable.

En 1867, la promulgation de l'« *Acte de l'Amérique du Nord britannique »* crée le « Dominion of Canada », une confédération où les pouvoirs publics sont répartis entre un gouvernement central et des provinces. Par cette loi, chaque province acquiert notamment le droit exclusif de légiférer en matière d'institutions municipales sur son territoire. Le Québec applique ce nouveau pouvoir en 1871, par la mise en vigueur du « *Code municipal de la Province de Québec* » (34 Vict., c. 68), lequel rassemble toutes les dispositions désormais applicables à l'ensemble des municipalités et corporations de comté, sauf à certaines villes précédemment incorporées par loi spéciale. Tous les droits et responsabilités en matière municipale y sont détaillés et codifiés selon une structure à plusieurs niveaux.

D'abord issu des dispositions de 1855 et élaboré avec l'objectif de couvrir les besoins de tout le territoire municipalisé du Québec, le Code municipal de 1871 révèle vite des lacunes quant aux problèmes spécifiques aux agglomérations urbaines, dont le nombre et la population croissent rapidement[16]. Des législations spéciales doivent être adoptées pour créer de nouvelles villes ou pour amender les chartes de celles déjà existantes, tout en leur accordant des pouvoirs de plus en plus larges, dans plusieurs domaines d'intérêt local.

Pour résoudre la difficulté de devoir légiférer à la pièce et pour assurer une meilleure uniformité dans l'avenir, l'« *Acte des clauses générales des corporations de ville* » (40 Vict., chap. 29) est adopté le 28 décembre 1876 et, sauf exceptions, s'applique à toutes les municipalités de ville, existantes comme futures. Prenant appui sur les expériences précédentes, cette loi reprend de nombreux éléments du Code municipal de 1871 mais renferme aussi plusieurs dispositions spécifiquement adaptées à la gestion des villes.

Lors de sa première refonte, en 1903, cette loi est renommée « *Loi des cités et villes* » (3 Ed. VII, chap. 38). De façon générale, cette loi refondue étend à toutes les municipalités visées les pouvoirs précédemment accordés aux cités ou villes par charte individuelle. On y prévoit notamment que toute municipalité de village comptant au moins 2 000 habitants peut être constituée en ville et que ce nombre est de 6 000 pour accéder au statut de cité[17].

[16] Alors qu'il n'existe que 6 cités ou villes en 1855, ce nombre est de 14 en 1871 et de 24 en 1881.

[17] À compter de 1903, le statut de cité n'est accessible qu'aux villes ou villages comptant au moins 6 000 habitants et, depuis 1968, la loi ne prévoit plus d'accorder ce statut lors de nouvelles incorporations ou révisions de chartes. Les dernières « cités » sont disparues en 2002, avec leur intégration dans la nouvelle Ville de Montréal.

La LCV est à nouveau refondue en décembre 1922 et la nouvelle loi, portant le même nom, entre en vigueur le 1er juillet 1923 (13 Geo. V, chap. 65) et s'applique aux 107 cités et villes d'alors. Comme pour la précédente, cette révision ajoute aux dispositions existantes divers éléments pertinents tirés des expériences vécues au cours des décennies antérieures. Bien qu'amendées à de nombreuses reprises, les dispositions de cette loi s'appliquent toujours aujourd'hui dans la « Loi sur les cités et villes » (RLRQ, chap. C-19), ainsi renommée en 1977, lors de la refonte des lois publiques générales.

Pratiques d'évaluation foncière sous la Loi des cités et villes

Comme pour de nombreux autres domaines de compétence locale, la LCV contient plusieurs dispositions concernant l'évaluation foncière. Bien que parfois similaires à celles déjà présentes dans le Code municipal de 1871, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux municipalités ayant le statut de cité ou de ville. Au fil des diverses refontes et révisions, leur contenu connaît plusieurs changements significatifs, particulièrement au cours des 30 ans qui précèdent leur remplacement par la Loi sur l'évaluation foncière, en 1972.

En 1971, les principales dispositions[18] contenues à la LCV quant aux pratiques d'évaluation foncière figurent à ses articles 485 à 515, sous le titre « s.s. 27. - Des rôles d'évaluation », auxquelles s'ajoutent d'autres règles répertoriées ailleurs dans cette loi (ex. : règles de nomination ou de remplacement des estimateurs, bureau de révision local, usage du rôle, etc..). Afin d'en faciliter la compréhension, elles sont regroupées ci-dessous, selon différents aspects.

Principes applicables aux pratiques d'évaluation foncière et à l'usage du rôle d'évaluation

La LCV énonce certains principes applicables à l'évaluation foncière, notamment à l'effet que :

- est considérée comme propriétaire toute personne possédant un immeuble en son propre nom, à titre de propriétaire, d'usufruitier, de grevé de substitution ou (à compter de 1964) d'une promesse de vente de la couronne (art. 4, par 10°);
- les immeubles imposables dans la municipalité comprennent les terrains, les constructions et les usines qui y sont érigées et toutes améliorations qui y ont été faites, de même que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination, sous réserve de décision différente du conseil municipal (art. 488, al. 1);
- la valeur réelle du tout est portée au rôle d'évaluation au nom du propriétaire du fonds, sauf pour les machineries et accessoires dont il est prouvé qu'ils appartiennent à un tiers (art. 488, al. 1);
- la valeur annuelle des immeubles dans lesquels s'exercent les activités et moyens de profit ou d'existence sert de base à l'imposition d'une taxe appelée « taxe d'affaires » (art. 527).

Tâches et responsabilités des estimateurs[19]

La LCV impose diverses exigences et obligations aux estimateurs de chaque ville, notamment à l'effet que ceux-ci :

- doivent respecter les conditions requises pour occuper une charge municipale. Avant 1923, chacun doit être propriétaire, « en son nom ou celui de sa femme, de biens-fonds d'une valeur d'au moins 800 piastres, d'après le rôle d'évaluation en force » (ancien art. 177);
- peuvent requérir, aux frais de la municipalité, les services du greffier ou de tout autre personne lettrée (nommé « écrivain » avant 1923) dans l'accomplissement de leurs devoirs (art. 107);
- doivent, chaque année selon les ordres du conseil, faire l'évaluation des biens imposables de la municipalité, suivant leur valeur réelle (art. 485, al. 1);
- doivent faire pareillement l'estimation de la valeur annuelle des biens imposables et l'inscrire au rôle dans une colonne distincte (art. 485, al. 3);

[18] Sauf indication contraire, le contenu de la présente capsule réfère au texte et aux numéros d'articles de la LCV, telle qu'existante le 31 décembre 1971, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière* (LEF).

[19] Alors que le terme « cotiseur » est employé dans les lois adoptées avant 1855 sous le Régime britannique, seul le terme « estimateur » est utilisé dans la LCV pour désigner les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités régies par cette loi. Il est ensuite remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la *Loi sur l'évaluation foncière*.

- doivent évaluer séparément chaque lot dont la subdivision est enregistrée (art. 533, al. 2);
- peuvent visiter et examiner, entre dix heures de l'avant-midi et cinq heures de l'après-midi, sauf les dimanches et jours fériés, toute propriété immobilière, y compris l'intérieur ou l'extérieur des maisons, bâtiments ou édifices quelconques (art. 493 - à compter de 1958);
- doivent inscrire au rôle les noms des locataires et le montant du loyer annuel payé par chacun d'eux, sauf s'il n'en représente pas la valeur annuelle véritable, auquel cas cette dernière doit être portée au rôle à la place (art. 485, al. 4 et 5);
- peuvent entrer au rôle un immeuble qui y a été omis, mais pour au plus trois années d'arrérages. Ils doivent, dans ce cas, évaluer ledit immeuble en se basant sur l'évaluation municipale pour chaque année desdits arrérages (art. 486, al. 1);
- doivent inscrire dans le rôle tous les autres renseignements demandés par le conseil (art. 487, al. 1);
- doivent signer, par au moins deux d'entre eux, le rôle d'évaluation qu'ils ont dressé ou fait dresser, ainsi que le greffier et toute autre personne employée comme secrétaire (art. 494, al. 1);
- doivent déposer le rôle au bureau du conseil, aussitôt après sa confection (art. 494, al. 2);
- doivent, sur ordre du conseil, augmenter l'estimation de la valeur réelle de quelque propriété immobilière qui acquiert une augmentation de valeur par le fait de nouvelles constructions, additions ou améliorations, ou de subdivisions en lots à bâtir de terres en culture (art. 500, al. 1 - à compter de 1956);
- doivent, sur ordre du conseil, réduire l'estimation de la valeur réelle de quelque propriété immobilière qui subit une diminution de valeur par suite d'incendie, de démolition ou de quelque autre cause (art. 500, al. 1 - à compter de 1956).

Droits et obligations du conseil municipal

Bien qu'elle confie aux estimateurs diverses responsabilités d'exécution en matière d'évaluation foncière, la LCV place cette discipline sous la gouverne des autorités locales, lesquelles y ont un pouvoir d'intervention assez étendu, notamment quant à la révision du rôle et à sa tenue à jour. Le tableau présenté ci-dessous détaille les divers droits et obligations, en ce domaine, de chaque conseil de ville et de son greffier.

Droits et obligations du conseil (ou du greffier) et source législative (LCV en vigueur en 1971)	**Quand?**
Doit nommer au moins trois estimateurs, fixer leurs émoluments, déterminer le partage de leur travail et désigner celui d'entre eux qui doit agir comme président (art. 106)	Chaque année
Peut, après l'institution d'un bureau de révision du rôle d'évaluation, nommer un estimateur permanent, doté des mêmes pouvoirs et devoirs que les précédents, ainsi qu'un suppléant au cas où il serait dans l'incapacité d'agir (art. 106a - à compter de 1964)	n. a.
Peut, sur approbation du ministre, constituer un bureau de révision composé de trois membres nommés par le conseil et chargé d'exercer les pouvoirs de confection et de révision du rôle (art. 484 - à compter de 1961)	Chaque année
Peut dispenser les estimateurs de faire un rôle plus souvent que tous les trois ans (art. 485, al. 2)	n. a.
Peut ordonner que le rôle d'évaluation soit composé de fiches ou feuilles mobiles, à condition que chacune d'elles comporte l'attestation de l'année de confection du rôle, même si aucun changement ne leur est apporté lors de cette confection (art. 485, al. 7 - à compter de 1959)	n. a.
Peut décréter que les machineries et accessoires qui sont immeubles par destination ne sont pas des immeubles imposables dans la municipalité ou qu'ils le sont à une fraction de leur valeur (art. 488, al. 2 - à compter de 1959)	n. a.
Peut imposer une taxe appelée « taxe d'affaires » n'excédant pas 10% de la valeur annuelle des immeubles dans lesquels s'exercent les commerces, manufactures, affaires, professions et autres moyens de profit ou d'existence (art. 527)	n. a.
Peut maintenir, pendant au plus cinq ans, l'évaluation d'une maison en cours de réparation ou de reconstruction, sauf si ces travaux y augmentent le nombre de logements (art. 489)	n. a.
(Greffier) Doit donner un avis public du dépôt du rôle et qu'il restera ouvert à l'examen des intéressés durant les 30 jours qui suivent celui du dépôt (art 494, al. 2 et 3)	Dans les deux jours du dépôt
Doit prendre en considération et juger les plaintes produites, après avoir entendu les parties et leurs témoins sous serment, ainsi que les estimateurs, s'ils désirent être entendus. Peut maintenir ou modifier le rôle selon ce qu'il lui paraît juste (art. 496, al. 1 et 2)	Après l'expiration du délai de 30 jours

Peut réviser l'évaluation d'une propriété sans qu'une plainte ait été déposée, à condition d'en donner avis d'au moins huit jours au propriétaire pour lui permettre de se faire entendre (art. 497, al. 4 - à compter de 1949)	n. a.
Doit procéder, qu'il y ait des plaintes ou non, à la révision du rôle et à son homologation. Le rôle ainsi homologué reste en force jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle (art 497, al. 1 et 498, al. 1)	n. a.
Doit réviser ou faire réviser le rôle reconduit pour une deuxième ou une troisième année, avec les mêmes avis et délais que pour la révision suivant sa confection (art. 485, al. 2)	Chaque année
(Greffier) Doit corriger le rôle en vigueur en conséquence de chaque mutation de propriété d'un immeuble ainsi que, sur preuve suffisante, pour tenir compte des changements de locataires (art. 502)	Sur avis du bureau d'enregistrement
Peut établir la valeur locative de toute nouvelle construction et modifier en conséquence, pour le reste de l'année en cours, le montant des taxes imposées sur cette propriété (art. 500, al. 1 - à compter de 1956)	n. a.
(Greffier) Doit transmettre au ministre, sous peine d'amende, un état indiquant, pour l'année civile précédente, la valeur estimée des biens-fonds imposables, ainsi que celle des biens-fonds non imposables (art. 91 et 90, par. 2° et 3°)	En mars de chaque année

Droits et obligations des contribuables

La LCV prévoit également des droits et obligations pour les contribuables quant aux activités de confection et de révision du rôle d'évaluation. Le tableau suivant en résume le contenu :

Droits et obligations des contribuables et source législative (LCV en vigueur en 1971)	**Quand?**
Doivent répondre correctement aux questions des estimateurs et donner tous les renseignements possibles et nécessaires, sous peine d'une amende d'au moins huit dollars et d'au plus vingt dollars ou d'un emprisonnement d'au plus un mois (art. 492, al. 1 et 2)	n. a.
Peuvent en appeler du rôle préparé, au conseil ou au bureau de révision, en donnant à cette fin un avis écrit contenant les motifs de sa plainte et, s'ils allèguent que l'évaluation trop élevée, en mentionnant le montant de l'évaluation qu'ils reconnaissent juste (art. 495)	Dans les 30 jours du dépôt du rôle
Peuvent porter plainte et en appeler de la décision du conseil, en la manière ordinaire, quant aux estimations augmentées ou diminuées sur ordre de celui-ci (art. 500 - à compter de 1956)	n. a.
Peuvent contester le montant d'évaluation d'un immeuble omis et porté au rôle rétroactivement (art. 486, al. 3)	n. a.
Peuvent appeler à la Cour de magistrat[20] de toute décision, sur plainte ou autrement, rendue par le conseil ou par le bureau de révision (art. 504, par. 1°)	Dans les 30 jours de la décision
Peuvent appeler à la Cour de magistrat du refus ou de la négligence du conseil ou du bureau de révision de prendre en considération une plainte écrite conforme (art. 504, par. 2°)	Dans les 30 jours de la séance visée
La Cour de magistrat peut confirmer la décision qui fait l'objet de l'appel, l'annuler ou la modifier, ou ordonner au conseil ou au bureau de révision d'exercer ses attributions (art. 510). Elle ne peut toutefois infirmer la décision contestée que « dans le cas où une injustice réelle à été commise et nullement à cause d'une variante ou d'une irrégularité de peu d'importance » (art. 511)	n. a.

Exceptions à l'application de la LCV : Québec et Montréal

Applicable à toutes les municipalités de ville d'alors, l'« *Acte des clauses générales des corporations de ville* » adopté en 1876 par le parlement provincial, ne s'applique toutefois pas aux villes de Québec et de Montréal. Incorporées par le Parlement du Canada en 1840, alors que les provinces n'existent pas encore, ces deux villes disposent chacune d'une charte qui leur confère des pouvoirs et des responsabilités distincts de ceux des autres villes du Québec.

En matière d'évaluation et d'imposition foncière, Québec et Montréal sont les premières à disposer de pouvoirs que leur confère la « loi des chemins et des ponts » de 1796. Adoptée sous le Régime britannique

[20] La Cour de magistrat de comté ou de district est un type de tribunal de première instance à caractère régional créé en 1869, où le magistrat de district est un avocat qui y siège seul. La Cour qu'il préside n'a de compétence que sur le territoire de la localité ou du comté qui lui est assigné. Outre les demandes de nature personnelle ou mobilière de faible valeur en litige, elle traite aussi les cas de recouvrement ou versement de dîmes, de taxes, de cotisations municipales et scolaires. En 1922, il existe 21 magistrats de district. Ce nombre atteint 66 en 1964. En 1965, la Cour de magistrat est remplacée par la Cour provinciale, laquelle a toutefois juridiction sur l'ensemble du territoire québécois.

pour structurer la planification et l'exécution des travaux de voirie dans tout le Bas-Canada, cette loi confie notamment aux juges de paix de ces deux villes le pouvoir de :

- nommer chaque année des cotiseurs chargés de faire ensemble une estimation de la valeur annuelle (revenu d'une année) de toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation;
- déterminer la somme à être payée par tout occupant du bien-fonds ainsi estimé, suivant le taux de cotisation fixé pour l'année;
- disposer, à titre final et décisif en séance publique, des appels à l'encontre de la cotisation établie.

Pendant plusieurs années ensuite, ces pouvoirs - particuliers à ces 2 villes mais inclus dans une loi générale - continuent de s'appliquer. En 1832, les lois d'incorporation temporaire des cités de Québec (1 Guill. IV, c. 52) et de Montréal (1 Guill. IV, c. 54), s'en tiennent à transférer au conseil de ville, les responsabilités antérieurement dévolues aux juges de paix. Il en est de même en 1840, dans les lois d'incorporation définitive de ces deux villes (4 Vict. c. 35 et c. 36).

Refondue en 1865 et en 1929, la charte de la ville de Québec (CVQ) est ensuite souvent amendée pour s'adapter aux réalités qui lui sont propres. Il en est de même pour celle de la ville de Montréal (CVM), refondue à six reprises entre 1845 et 1960. Ainsi, jusqu'à la création des communautés urbaines en 1969, les dispositions relatives aux pratiques d'évaluation foncière et contenues dans ces deux chartes représentent d'abord un amalgame de celles provenant du Code municipal et de la LCV. Elles renferment aussi des règles d'application plus élaborées, entre autres quant au processus de tenue à jour des rôles et à celui de traitement des plaintes.

Ces dispositions se distinguent significativement, en 1960, de celles applicables dans les autres villes québécoises, d'abord par des mesures communes aux villes de Québec et Montréal, notamment quant à :

- la création - par la loi - d'un service permanent d'estimation, dirigé par un chef de service[21] (CVQ art. 194 / CVM art. 162);
- l'obligation de dresser, tous les trois ans, un nouveau rôle d'évaluation pour chaque quartier, avant le 1er mars à Québec (CVQ art. 200) et avant le 1er décembre à Montréal (CVM art. 818);
- l'obligation de dresser, chaque année et par quartier, un rôle de perception des taxes personnelles comprenant notamment la valeur locative de tout immeuble ou partie d'immeuble occupé ou susceptible de l'être, pour le 1er septembre à Québec (CVQ art. 201) et le 15 juillet à Montréal (CVM art. 849);
- l'obligation d'évaluer chaque lot séparément, sauf si un bâtiment est érigé sur plusieurs ou s'ils ne forment qu'une seule exploitation (CVQ art. 200, al. 2, par. 1° / CVM art. 818, al. 2b);
- l'exigence faite aux propriétaires de fournir, sous peine d'amende, aux estimateurs qui le demandent, la liste des locataires ou occupants et des sommes versées comme loyer (CVQ art. 210 / CVM art. 824, al. 2);
- la prise en charge par le service des estimations (au lieu du conseil ou du greffier) des réévaluations, changements et corrections à apporter au rôle pendant qu'il est en vigueur, à la suite de transferts de propriété, subdivisions, constructions, destructions, etc. (CVQ art. 200, al. 4-5-6 et 201a, al. 2-3 / CVM art. 818, al. 1-2 et 825, al. 3);
- la création - par la loi - d'un bureau de révision local permanent, chargé d'entendre les plaintes relatives aux rôles d'évaluation ou de valeur locative et de rendre une décision, à l'effet d'augmenter, maintenir ou réduire la valeur réelle ou locative visée (CVQ art. 214 / CVM art. 858 et 866);
- la possibilité pour le service des estimations de soumettre toute évaluation à l'examen du bureau de révision pour en obtenir une décision, même en absence de plainte (CVQ art. 214, al. 20 / CVM art. 864);
- l'exigence que les décisions du bureau de révision soient transmises au service des estimations au moyen d'un « certificat d'estimation » signé par le président et motivant sommairement toute valeur refaite ou modifiée (CVQ art. 214, al. 19 et 21 / CVM art. 872).

[21] À compter de 1954, la Charte de la cité de Montréal (art. 162) désigne le directeur du Service des estimations par « l'estimateur » et utilise cette désignation quant à toute obligation relevant de sa responsabilité. Cette façon de faire est ensuite généralisée, à compter de 1972, par l'emploi du mot « l'évaluateur » dans la *Loi sur l'évaluation foncière*.

De façon plus particulière, la Charte de la ville de Québec prévoit notamment, en 1960, que :

- les estimateurs[22] doivent prendre pour base de leur évaluation la valeur réelle de chaque immeuble au moment de l'estimation (art. 212, al. 1);
- la valeur réelle des terrains est établie selon leur « valeur courante » et celle des bâtiments est déterminée par leur « valeur intrinsèque ou de remplacement, en tenant compte de la dépréciation » et des rendements de la propriété (art. 212, al. 2);
- des pouvoirs accrus au bureau de révision lui permettant notamment de déterminer la façon de procéder des estimateurs (formulaires, documents, « livres » à utiliser, renseignements à recueillir, etc.), de les faire comparaître devant lui, de modifier et d'autoriser toute estimation faite dans le cadre de la tenue à jour du rôle (art. 201a et 214, al. 12-13);
- les estimateurs peuvent adresser une requête à la cour pour corriger des erreurs ou omissions pour l'année courante et ce, pour jusqu'à quatre années précédentes (art. 225 et 227).

Par ailleurs, à la même époque, la charte de la ville de Montréal contient d'autres particularités, entre autres à l'effet que :

- le rôle doit contenir séparément la valeur réelle des lots et des bâtiments qui s'y trouvent et identifier les immeubles le long desquels la ville entretient un trottoir ou une ruelle publique (art. 818, al. 2c, 2h et 2i);
- à chacune des deux années suivant le dépôt du rôle, un rôle supplémentaire doit être dressé puis tenu à jour pour les immeubles ayant changé de propriétaire, ainsi que pour ceux visés par des changements résultant de subdivisions, constructions, destructions, etc. (art. 820 et 827, al. 1);
- les changements au rôle découlant de subdivisions, construction, destruction ou modifications aux bâtiments peuvent s'appliquer à l'exercice financier précédent (art. 827, al. 3), alors que ceux découlant d'une omission totale ou partielle peuvent rétroagir jusqu'à trois exercices précédents (art. 829, al. 3);
- les normes de valeur adoptées pour dresser le rôle doivent servir par la suite jusqu'au dépôt d'un nouveau rôle, pour toute entrée à ce rôle et pour les rôles supplémentaires (art. 168). La valeur d'un immeuble omis du rôle doit être basée sur les normes appliquées au temps où l'estimation aurait dû être faite (art. 829, al. 5);
- le service des estimations reçoit toute plainte légalement produite dans les délais fixés et les transmet au bureau de révision (art. 854), sauf pour celles portant sur une valeur locative de 1 000$ ou moins, dont il peut disposer par certificat signé (art. 857a).

Lacunes des pratiques d'évaluation foncière sous la Loi des cités et villes

Bien que plusieurs ajustements soient apportés, particulièrement au cours des années 50 et 60, aux dispositions de la LCV qui régissent les pratiques d'évaluation foncière (ex. : droits de visite des propriétés, règles de tenue à jour du rôle, bureau de révision local, estimateur permanent, etc.), leur application individuelle par environ 260[23] cités ou villes s'avère, à la longue, peu conciliable avec l'évolution socioéconomique du Québec, en voie de connaître sa « révolution tranquille ».

À partir du milieu des années 1950, divers intervenants réclament une réforme de l'évaluation foncière, à la fois pour raffermir le rendement et la crédibilité de l'impôt foncier, principale source de revenus des municipalités, et pour assurer la fiabilité des données essentielles à la réalisation de réformes fiscales plus larges. À 10 ans d'intervalle, deux commissions d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) font la démonstration de graves lacunes qui nuisent à l'atteinte de ces objectifs. Elles signalent notamment que :

- une grande hétérogénéité caractérise les méthodes d'évaluation qui sont généralement arbitraires ou défectueuses - bien que plus rationnelles dans certaines villes plus importantes - ce qui nuit à la crédibilité de l'impôt foncier perçu sur cette base;

[22] Dans la Charte de la cité de Québec, le terme « estimateur » n'est utilisé que dans quelques articles introduits à compter de 1948, alors que le terme « cotiseur », hérité des lois antérieures à 1855, y est employé partout ailleurs. Pour éviter toute confusion, seul le terme « estimateur » a toutefois été retenu aux fins de la rédaction de la présente capsule.

[23] En 1971, le Québec compte 43 cités et 221 villes, pour un total de 264 municipalités urbaines.

- ce manque d'uniformité tient aussi en partie du fait que plusieurs lois ou chartes particulières régissent différemment l'évaluation foncière, selon les municipalités auxquelles elles s'appliquent;
- les propriétés ne sont pas évaluées à leur pleine valeur réelle malgré que la loi l'exige, ce qui affaiblit le pouvoir d'emprunt des municipalités, leur richesse foncière étant impossible à déterminer adéquatement;
- l'incompréhension, la négligence et la dispersion géographique expliquent le peu d'intérêt pour de la formation spécialisée susceptible d'accroître les compétences techniques des estimateurs;
- l'absence de tout contrôle généralisé sur l'établissement des valeurs favorise le développement de pratiques inappropriées aux effets néfastes tels le favoritisme, une concurrence stérile entre municipalités et l'incompréhension de la part des contribuables;
- cette situation entraîne des injustices intramunicipales (la marge d'erreur favorise les propriétés de grande valeur) et intermunicipales (quotes-parts trop approximatives).

Considérés dans le cadre d'une révision globale de la fiscalité municipale au Québec, ces constats quant aux lacunes des pratiques d'évaluation foncière mènent à une importante réforme de cette discipline, à compter de 1972. Les dispositions de la LCV en cette matière sont alors abrogées et remplacées par celles de la Loi sur l'évaluation foncière.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte de 1831 pour incorporer la Cité de Québec* (1 Guill. IV, c. 52), sanctionné le 1831-03-21, Statuts Provinciaux Du Bas-Canada, Volume 14, Partie 1, p. 15.
- *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Québec* (4 Vict., c. 35), sanctionnée le 1840-12-01, Actes et ordonnances révisés du Bas-Canada, pp. 483 à 495, https://books.google.ca.
- *Acte des clauses générales des corporations de ville* (40 Vict., c. 29), sanctionné le 1876-12-28.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 24, 29, 78 à 95, 106,112.
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 47 à 49, 67 à 69, 291 à 315.
- *Le régime municipal de la province de Québec*, Roger Bussières, ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 26 à 30.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17-26, 289-299 et 528.
- *Histoire du régime municipal au Québec*, Julien Drapeau, ministère des Affaires municipales, 1967-01-18, pp. 20-47.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 6, 50-51, 56-57, 325 à 356, 377 à 386.
- *Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec*, Julien Drapeau, Revue Municipalité, novembre 1973.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, pp. 21-22.
- *L'évaluation à Montréal, d'hier à aujourd'hui*, Guy Geoffrion, Le Faisceau Spécial (Montréal 350 ans), Automne 1992, pp. 5 à 7.
- *Bibliothèque et Archives Canada / Confédération /Bas-Canada*, https://www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-2200-f.html, consulté le 2017-01-10.

1.5 Loi sur l'évaluation foncière (LEF)

Présentation et sommaire

La *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chap. E-16) est une loi québécoise entrée en vigueur en 1972 qui révise et rassemble, en une seule législation, toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière municipale. Par l'uniformisation des pratiques en ce domaine, elle vise à améliorer la fiabilité et la comparabilité des évaluations foncières au Québec, en vue d'y réaliser ensuite une réforme de la fiscalité municipale.

L'idée de créer une loi sur l'évaluation foncière provient des recommandations des commissions d'enquête et de groupes de travail des décennies 1950-1960, qui concluent à la nécessité de réformer la fiscalité municipale mais aussi à l'impossibilité d'y parvenir sans corriger d'abord la faible fiabilité des évaluations foncières. Adoptée à la suite à d'importants débats, cette nouvelle loi acquiert, à compter de 1972, l'exclusive compétence dans les matières qui y sont traitées. Elle renferme à la fois des dispositions déjà existantes et des éléments nouveaux, générant ainsi des apports significatifs pour le domaine professionnel de l'évaluation foncière municipale. Substantiellement modifiée après son adoption, notamment par de nombreux ajouts, elle est finalement remplacée par la Loi sur la fiscalité municipale, à compter de 1980.

Contexte d'instauration de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF)

Initialement implantées de 1796 à 1855, sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont ensuite transposées et développées dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à quelques villes. Malgré plusieurs adaptations apportées au fil des ans, leur application individuelle par environ 1 650[24] municipalités s'avère, à la longue, peu conciliable avec l'évolution socioéconomique du Québec.

Ainsi, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en cette matière, surtout à l'effet que :

- une grande hétérogénéité caractérise les méthodes d'évaluation qui, bien que plus rationnelles dans certaines villes d'importance, s'avèrent généralement arbitraires ou défectueuses, ce qui nuit à la crédibilité de l'impôt foncier perçu sur cette base;
- les propriétés ne sont pas évaluées à leur pleine valeur réelle malgré que la loi l'exige, ce qui affaiblit le pouvoir d'emprunt des municipalités, leur richesse foncière étant impossible à déterminer adéquatement;
- cette situation entraîne des injustices intramunicipales (la marge d'erreur favorise les propriétés de grande valeur) et intermunicipales (quotes-parts trop approximatives).

Bien qu'elles concluent à la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement et la crédibilité de l'impôt foncier, ces commissions concluent aussi à l'impossibilité d'y parvenir sans réformer d'abord l'évaluation foncière, dont la fiabilité est essentielle à la réalisation de toute réforme fiscale. À cette fin, elles recommandent au gouvernement du Québec de prendre les moyens législatifs nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles de mise au rôle et d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

En septembre 1969, le *Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales*[25] livre une première tranche de son rapport, laquelle porte exclusivement sur la réforme de l'évaluation des biens-fonds, alors qualifiée d'« urgente ». On y trouve un total de 36 recommandations qui proposent des modalités très concrètes de mise en œuvre de la plupart des changements recommandés par les commissions précédentes. Visant l'équité et l'uniformité, ces recommandations s'articulent autour de trois axes :

[24] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[25] Le *Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales* est mandaté en février 1969 par le ministre Robert Lussier pour réviser en profondeur les dispositions législatives régissant ces matières. Présidé par M. Albert Boulet, c.a., ce groupe livre une première tranche de son rapport en septembre 1969, concernant l'urgence des réformes requises en évaluation foncière. Ce « pré-rapport » forme ensuite le chapitre 1 du rapport final, déposé en avril 1970.

- refonte et mise à jour de la législation régissant l'évaluation foncière, par l'adoption d'une loi unique impliquant l'abrogation de toutes les dispositions existantes et la disparition des exceptions locales;
- mise en place d'une structure semi-décentralisée à la fois fondée sur des regroupements municipaux chargés de dresser les rôles d'évaluation sur une base régionale (plutôt que locale) et sur la création d'une chambre québécoise de l'évaluation foncière, organisme gouvernemental chargé de coordonner, contrôler et soutenir les travaux des bureaux régionaux;
- promulgation de normes officielles d'évaluation, notamment par le développement et l'application obligatoire d'un seul manuel d'évaluation municipale.

Le 28 juin 1971, sur la base de nombreux avis sollicités auprès de groupes concernés par de tels changements, le ministre des Affaires municipales, Me Maurice Tessier[26], présente le projet de loi 48, intitulé « *Loi sur l'évaluation foncière* ». Cela marque le début d'importants débats qui ont lieu dans les mois suivants, notamment devant la Commission permanente des affaires municipales, où 36 mémoires - aux points de vue parfois opposés - sont présentés et débattus.

Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales de 1970 à 1973

Le ministre argumente alors que la loi projetée veut mettre fin à l'ère des lois permissives qui favorisent la diversité d'action en évaluation municipale. Il insiste aussi sur l'idée que « l'application de normes et critères identiques et obligatoires pour tous les rôles d'évaluation chassera de façon définitive de ce domaine les amateurs, les artisans et les charlatans ».

Au cours de ces travaux parlementaires, la quasi-totalité des articles du projet initial sont modifiés, annulés ou remplacés. Finalement sanctionné le 23 décembre 1971, le texte officiel de la LEF (L.Q. 1971, chap. 50) entre en vigueur le 1er janvier 1972.

Objectifs et mise en vigueur de la LEF

Tel qu'énoncé par les spécialistes et les autorités d'alors, l'adoption de la LEF est une étape préalable jugée nécessaire à la réalisation ultérieure d'une véritable réforme de la fiscalité municipale au Québec. C'est dans cette optique qu'elle est présentée comme une loi-cadre aux objectifs principaux consistant à :

- répartir plus équitablement le fardeau fiscal foncier et améliorer la protection du contribuable à ce sujet;
- favoriser le développement économique en assujettissant les entreprises similaires au même régime d'évaluation et en augmentant la compétitivité québécoise sur le plan de la fiscalité foncière;
- améliorer la fiabilité et la comparabilité des données sur l'immobilier québécois, à la fois aux fins de financement, de recherche fiscale et de statistique.

À compter de sa mise en vigueur en 1972, la LEF a immédiatement préséance sur toutes les autres lois par l'effet d'une mesure transitoire spéciale qui rend inopérantes toutes les dispositions législatives inconciliables relatives aux matières visées (L.Q. 1971, chap. 50, art. 118). Cela lui confère ainsi l'exclusive compétence quant aux sujets qui y sont abordés, dont plusieurs sont toutefois « récupérés » des législations existantes.

Ainsi, la LEF rassemble et adapte bon nombre de dispositions relatives à l'évaluation foncière déjà généralisées par le Code municipal et la Loi des cités et villes. Elle universalise aussi plusieurs éléments nouveaux, provenant des chartes particulières des grandes villes ou issus des recommandations formulées par les commissions d'enquête, les groupes de travail et la commission parlementaire ayant précédé son adoption. De plus, en dépit de son titre, elle inclut aussi des dispositions instaurant divers choix à caractère fiscal (exemptions, régimes particuliers, biens non portables au rôle, etc.), ainsi que plusieurs règles régissant la

[26] Avocat de profession à compter de 1939, Me Maurice Tessier est maire de Rimouski de 1961 à 1969 et président de l'Union des municipalités du Québec en 1967 et 1968. Élu député du Parti libéral du Québec en avril 1970, il est aussitôt nommé ministre des Affaires municipales et assume notamment, jusqu'en 1973, la responsabilité de l'adoption et de la mise en application de la *Loi sur l'évaluation foncière*.

taxation foncière[27]. Les importants changements qu'elle comporte justifient une vaste tournée d'information menée par le ministère des Affaires municipales en 1973-1974, dans plus de 35 villes du Québec.

Entre son entrée en vigueur et son remplacement, en 1980, par la Loi sur la fiscalité municipale, la LEF fait l'objet de plusieurs amendements[28], soit pour en améliorer l'efficacité, soit pour l'adapter à l'évolution économique ou professionnelle. Au cours de ces huit années, la LEF est amendée par 13 lois modificatrices, dont quatre y apportent des changements et des ajouts substantiels en 1972, 1973, 1975 et en 1978.

Principaux apports de la LEF aux pratiques québécoises d'évaluation foncière

À compter de 1972, la LEF rassemble et uniformise les dispositions régissant l'évaluation foncière, auparavant réparties dans plusieurs lois différentes, selon les municipalités concernées. De plus, elle comporte plusieurs apports significatifs quant aux pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec, contribuant ainsi à la reconnaissance graduelle de celles-ci comme une spécialité professionnelle.

En considérant globalement les dispositions de la LEF d'abord adoptées en 1971 (identifiées par « LEF71 » ci-dessous), ainsi que celles y figurant après les modifications ou ajouts de 1972, 1973, 1975 et 1978 (identifiées par « LEF72, LEF73, … », ci-dessous), les principaux apports concrets de la LEF aux pratiques[29] d'évaluation foncière peuvent être sommairement décrits selon les neuf thèmes présentés ci-dessous :

- **Regroupement des autorités compétentes**

  L'adoption de la LEF s'inscrit dans le contexte où le gouvernement d'alors privilégie les regroupements municipaux et exerce une politique de « régionalisation » des services aux citoyens. En matière d'évaluation foncière, le regroupement des compétences est amorcé par la création des communautés urbaines (Québec et Montréal) et régionale (Outaouais) en 1969, alors que ces trois organismes deviennent responsables de l'évaluation foncière pour les 99 municipalités de leur territoire respectif. La LEF étend cette politique à l'échelle du Québec par :

  - une première tentative infructueuse d'inciter puis de contraindre les corporations municipales à se regrouper et à en désigner une comme mandataire pour exécuter les travaux d'évaluation foncière (LEF71, art. 1, par. h et i, art. 34 à 37);
  - un transfert ensuite réussi de cette compétence aux conseils de comté, pour les corporations autres que les cités et villes (LEF73, art. 1, par. h et i, art. 36);
  - une ouverture aux ententes de délégation de compétence entre municipalités (LEF73, art. 33);
  - un résultat probant : au lieu de 1 588 centres de décision locaux (en 1971), 343 organismes exercent la compétence[30] en évaluation foncière à compter de 1974, soit 3 communautés, 71 conseils de comté et 272 cités ou villes.

---

[27] Comme la LEF régit à la fois l'évaluation foncière et plusieurs aspects de la taxation foncière, le dépôt de nouveaux rôles en vertu de cette loi est source de confusion et même d'affrontements entre contribuables et conseils municipaux. À ce sujet, l'Association des évaluateurs municipaux du Québec propose, en 1978, de dissocier « taxation » et « évaluation » en excluant de la LEF tous les articles relatifs à la taxation, pour les intégrer au Code municipal ou à toute autre loi plus pertinente.

[28] Entre sa mise en vigueur, en janvier 1972 et son abrogation, décembre 1979, la LEF est amendée par 13 lois modificatrices, dont neuf concernent surtout des ajustements de concordance. Par ailleurs, quatre lois y apportent des changements et ajouts substantiels en juillet 1972 (chap. 46), juillet 1973 (chap. 31), décembre 1975 (chap. 68) et décembre 1978 (chap. 59). Ainsi, le texte de la LEF de 1979 contient 54% plus de mots (17 254) que lors de sa mise en vigueur (11 134).

[29] En raison de l'étendue et de la complexité du sujet, la nomenclature des biens non portés au rôle, ainsi que celle des immeubles partiellement ou totalement non imposables ne font pas l'objet de la présente analyse. Il en est de même pour les autres dispositions à caractère fiscal qui décrivent davantage l'application de politiques gouvernementales que l'exercice de pratiques professionnelles.

[30] À compter de 1973, la LEF désigne par le mot « municipalité » tout organisme (Communauté, cité ou ville et conseil de comté) qui détient la compétence en matière d'évaluation foncière et par les termes « corporation municipale » toute autre corporation de cité, de ville, de village ou de campagne, quelle que soit la loi qui la régit (art. 1, par. h et i). À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale emploie les termes « organisme municipal responsable de l'évaluation », ce qui porte moins à confusion.

- **Consolidation de la notion de valeur réelle**

  La LEF est d'abord adoptée en incluant la valeur « marchande » comme base des évaluations devant être inscrites aux rôles (LEF71, art. 1, par. k et art. 8) et contient une définition spécifique (LEF71, art. 1, par. q) de cette notion, jusqu'alors inédite dans la législation.

  Par souci d'éviter des divergences jurisprudentielles indésirables jusqu'à la diffusion d'un manuel spécialisé, la notion de valeur « réelle », connue dans les législations municipales depuis 1855, est réintroduite dans la LEF en 1973 (LEF73, art. 1, par. k et art. 8), mais sans définition.

- **Requalification de l'évaluateur**
  - instauration obligatoire de la fonction d'« évaluateur » comme personne responsable de la confection et de la tenue à jour de tout rôle d'évaluation sous la juridiction de chaque autorité compétente (LEF71, art. 2, al. 1). Le terme « estimateur » est éliminé du vocabulaire législatif;
  - introduction du permis d'évaluateur municipal[31] comme exigence absolue au droit d'exercer la fonction d'évaluateur au sens de la LEF (LEF71, art. 97, al. 1). Cette exigence est ensuite abolie pour quiconque devient membre de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec après le 1er janvier 1976 (LEF75, art. 97, al. 1);
  - reconnaissance du fait qu'une société ou corporation peut être l' » évaluateur » au sens de la loi, pourvu qu'elle exerce cette fonction par l'entremise de l'un de ses administrateurs ou employés qui respecte les exigences y afférentes (LEF72, art. 2, al. 4).

- **Changements aux règles de confection et de dépôt des rôles**

  Tant lors de son adoption que de ses amendements subséquents, la LEF apporte de nombreuses précisions et modifications aux règles applicables, avant 1972, à la confection et au dépôt des rôles d'évaluation. Les plus significatives sont :
  - l'instauration des rôles à durée quinquennale (5 ans), sur ordonnance ministérielle à cet effet (LEF71, art. 6 et 108). À compter de 1976, cette durée devient annuelle, toujours conditionnelle à l'émission d'une ordonnance du ministre (LEF75, art. 6, al. 1 et 108, al. 1);
  - l'introduction du principe général à l'effet que tous les immeubles doivent être inscrits au rôle, à moins d'une disposition contraire (LEF73, art. 8);
  - l'exigence que les immeubles soient portés au rôle au nom du propriétaire du fonds de terre (LEF71, art. 11, al. 1) ou au nom du propriétaire du bâtiment placé sur ce fonds lorsque celui-ci appartient à un organisme public (LEF73, art. 11, al. 1);
  - l'élargissement de la plage horaire pendant laquelle l'évaluateur ou son représentant peut visiter et examiner tout immeuble porté au rôle, soit entre 9 heures et 21 heures (au lieu de 10 heures à 17 heures dans la Loi sur les cités et villes), et l'exigence nouvelle d'une carte d'identité délivrée ou certifiée par la municipalité (LEF71, art. 4);
  - la précision de la date d'établissement de la valeur réelle (date d'évaluation), fixée au 1er janvier précédant le dépôt du rôle (LEF75, art. 8);
  - l'instauration d'inscriptions particulières au rôle, chaque fois que la loi dispose qu'un immeuble n'est pas imposé à sa pleine valeur réelle, pour y faire état de sa valeur imposable ou du fait de son exemption, selon le cas, ainsi que pour y mentionner la source législative concernée (LEF75, art. 7, al. 1). À compter de 1977, ces inscriptions se nomment « répartitions fiscales » dans les rôles d'évaluation;
  - l'imposition d'une seule période de dépôt de tout rôle[32], fixée du 8 au 15 novembre précédant son entrée en vigueur (LEF71, art. 23);

---

[31] La détention d'un permis d'évaluateur municipal délivré par la Commission municipale du Québec (CMQ) est une exigence applicable à toute personne agissant à titre d'évaluateur, au sens de la LEF. De 1972 à 1986, ce permis est octroyé à quelque 300 personnes ayant réussi un examen administré par la CMQ, selon des critères convenus avec la Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec. Graduellement remplacée par celle de détenir le titre d'évaluateur agréé, cette exigence est finalement abolie en 2001.

[32] Bien que la période de dépôt de tout rôle soit fixée du 8 au 15 novembre précédant son entrée en vigueur, les rôles des villes de Québec et Montréal font exception à cette règle jusqu'en 1979 et doivent être déposés avant le 1er mars, pour tenir compte du fait que l'exercice financier de ces villes diffère de l'année civile.

- **Réorganisation du traitement des plaintes**

  La mise en vigueur de la LEF change l'organisation et les règles de traitement des plaintes sur l'évaluation foncière, antérieurement sous la responsabilité de chaque conseil local. Les plus importants changements sont :

  - la définition ministérielle de plusieurs districts de révision pouvant couvrir tout le territoire québécois et l'établissement, pour chacun, d'un « Bureau de révision » ayant pour seule fonction de disposer des plaintes et défrayé par les corporations municipales du district concerné (LEF71, art. 44, 45 et 48);
  - la création, à compter de 1973, du « Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec » (BREF) pour disposer des plaintes formulées, au lieu des bureaux de district. Sous l'entière responsabilité du gouvernement, cet organisme est divisé en deux sections ayant compétence dans le district de Québec ou dans celui de Montréal, dont le territoire de chacun est déterminé par ordonnance du ministre (LEF73, art. 44 et 46). Ces deux territoires sont ensuite graduellement élargis jusqu'en 1980 pour finalement couvrir tout le Québec, éliminant ainsi les bureaux de révision antérieurs;
  - l'exigence que le dépôt de toute plainte s'effectue par écrit (poste recommandée ou certifiée à compter de 1974), soit au bureau du greffier municipal qui la transmet au bureau de district, soit celui du BREF, selon celui qui a juridiction sur le territoire concerné (LEF73, art. 67, al. 1);
  - la limitation des interventions des bureaux de révision (de district ou BREF) aux seules inscriptions au rôle qui ont fait l'objet d'une plainte instruite devant eux (LEF71, art. 70, al. 1), ce qui met fin aux révisions pouvant antérieurement être initiées par les autorités locales;
  - l'introduction, à compter de 1973, de la disposition à l'effet qu'un bureau de révision n'est tenu de modifier une inscription au rôle que dans le cas où un préjudice réel a été causé, en tenant compte de la valeur réelle à la date de l'évaluation (LEF73, art. 70, al. 1 et 2).

- **Formalisation de la tenue à jour du rôle**

  La mise en vigueur de la LEF confère un caractère plus formel à la tenue à jour des rôles d'évaluation. Plus précisément décrite et encadrée, cette opération fait désormais l'objet d'une section distincte de la loi, dont les effets les plus déterminants à ce sujet sont :

  - le transfert à l'évaluateur (au lieu du greffier ou du conseil local) de la responsabilité de modifier tout rôle déposé, par le moyen unique du certificat de l'évaluateur (LEF71, art. 94, al. 1), dont la signature peut y être imprimée, lithographiée ou gravée (LEF75, art. 88, al. 1);
  - l'énumération, en un seul article de loi, des motifs requérant la modification du rôle (LEF71, art. 86). De 5 motifs lors de l'adoption de la LEF, cette énumération en compte 9 en 1972, puis 11 en 1978;
  - l'ajout du motif de modification au rôle pour y corriger une erreur d'écriture (LEF71, art. 86, par. b);
  - l'uniformisation à deux ans de la période au terme de laquelle une construction est portée au rôle, même si elle n'est pas substantiellement terminée ou occupée pour les fins de sa destination initiale ou d'une nouvelle destination (LEF71, art. 10).

- **Réduction du pouvoir d'intervention des municipalités locales**

  En accroissant les responsabilités des conseils de comté, des évaluateurs et des bureaux de révision en matière d'évaluation foncière, la LEF réduit d'autant celles antérieurement attribuées aux conseils municipaux locaux et à leurs officiers. Malgré cela, ces derniers doivent :

  - nommer annuellement une personne pour assister l'évaluateur pour les fins de la confection du rôle, s'il s'agit d'une corporation municipale faisant partie d'une corporation de comté (LEF73, art. 2, al. 5);
  - modifier le rôle pour le rendre conforme à toute décision de dernier ressort rendue sur une plainte ou une contestation dont il fait l'objet (LEF75, art. 26, al. 2);
  - modifier, au rôle des corporations rurales, les renseignements requis pour l'élection des membres du conseil (LEF72, art. 94);
  - expédier, avant le 1er mars, à chacun des contribuables inscrits au rôle un avis lui indiquant les immeubles portés à son nom, leur valeur inscrite au rôle, la façon de formuler une plainte et le délai dans lequel elle doit être déposée (LEF72, art. 25, al. 1);

De plus, la municipalité locale peut demander à l'évaluateur de dresser, chaque année à l'époque et dans le délai qu'elle fixe, un rôle de la valeur locative sur tout ou partie des immeubles dont la LEF exige l'inscription au rôle foncier (LEF72, art. 28, al. 1 et 3).

- **Accentuation des pouvoirs du gouvernement**

  Pour assurer la réalisation des réformes administratives et fiscales amorcées par la mise en vigueur de la LEF, cette dernière introduit divers pouvoirs accordés au ministre des affaires municipales et consistant principalement à :

  - prescrire, par règlement, la forme et le contenu du rôle ainsi que le processus administratif et les formules inhérentes à sa confection et à sa tenue à jour (LEF75, art. 7, al. 5);
  - permettre, sur preuve suffisante qui lui est fournie, que le rôle soit déposé ou que l'avis d'évaluation soit expédié à toute date ultérieure à celles prescrites et qu'il fixe (LEF73, art. 23, al. 2 et 25, al. 4);
  - obtenir, sans frais, une copie ou un extrait du rôle en vigueur ou du rôle antérieur. Il peut aussi mandater une personne à prendre connaissance des documents rassemblés ou préparés par l'évaluateur et lui exiger de produire et exhiber tels documents (LEF75, art. 6, al. 5 et 6);
  - prescrire, par règlement, la forme et le contenu minimal de l'avis d'évaluation, du compte de taxe foncière générale municipale, du compte de taxe basée sur la valeur locative, ainsi que du certificat de l'évaluateur (LEF78, art. 96a);
  - demander et ultimement ordonner, sur recommandation de la Commission municipale, le transfert de compétence d'une municipalité à une autre, si des données lui permettent de croire à sa pertinence (LEF75, art. 34);
  - accomplir, s'il juge que l'intérêt public le commande, tout acte que la LEF, une ordonnance ou un règlement en découlant impose à une municipalité ou à un évaluateur (LEF75, art. 98, al. 1).

- **Autres apports de la LEF**
  - introduction du concept de rôle de valeur locative, distinct du rôle foncier et facultatif pour toute municipalité. Applicable à tout terrain ou local pouvant être occupé distinctement, la valeur locative est portée au rôle au nom de l'occupant et s'établit sur la base du revenu annuel qui proviendrait de sa location aux conditions du marché (LEF71, art. 28 à 32);
  - affirmation du droit de propriété de chaque municipalité locale sur son rôle d'évaluation et sur les documents rassemblés ou préparés par l'évaluateur en vue de sa confection, qu'ils y aient servi ou non; l'évaluateur en est seulement le gardien (LEF75, art. 6, al. 2 et 3);
  - déclaration du caractère confidentiel des documents rassemblés ou préparés par l'évaluateur, sauf quant au droit du propriétaire de consulter tout document relatif à son immeuble (LEF75, art. 6, al. 4).

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17-26 et 289-299.
- *Les communautés urbaines : une solution moderne à des besoins nouveaux*, Municipalité 69, Juillet-Août 1969, p.1.
- *L'évaluation des biens-fonds, Première tranche du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales* (Albert Boulet, prés.), gouvernement du Québec, septembre 1969, 56 pages.
- *Une véritable politique de régionalisation*, Me Maurice Tessier, Municipalité 70, Novembre 1970, p. 3 et 4.
- *Le projet de loi sur l'uniformité des rôles sera révisé*, Claude Masson, La Presse, 1971-09-10, p. A2.
- Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1971-12-14, Site web de l'Assemblée nationale.

- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, c. 50), sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale.
- *L'ère de la diversité d'action en évaluation municipale est maintenant révolue*, Maurice Tessier, Municipalité 72, Janvier/Février 1972, p. 6.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1972, c. 46), sanctionnée le 1972-07-08, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Un texte de valeur*, Jules Bergeron É.A., Revue L'évaluateur, août 1972, pp. 12 à 15.
- *La Loi 48 : des rôles d'évaluation régionaux*, Florian Bernard, La Presse, 1972-09-15, p. D-10.
- *Message de Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales, sur la loi de l'évaluation foncière*, Municipalité 72, novembre 1972, pp. 3 à 5.
- *Directives sur l'évaluation foncière*, Me Richard Beaulieu, Municipalité 72, novembre 1972, pp. 8 à 11.
- Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31), sanctionnée le 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec*, Julien Drapeau, Revue Municipalité, novembre 1973.
- *Participation massive aux séances d'information sur l'évaluation foncière*, Municipalité 74, mai 1974, p. 25.
- *Loi modifiant de nouveau la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1975, c. 68), sanctionnée le 1975-12-19, Site web de l'Assemblée nationale.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière (Programme de formation des cadres municipaux)*, Ministère des Affaires municipales, mars 1977, pp. 11 à 14.
- *Dissocier « Taxation » et « Évaluation »*, Municipalité 78, juillet 1978, p. 8.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives* (L.Q. 1978, c. 59), sanctionnée le 1978-12-22), Site web de l'Assemblée nationale.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, pp. 7 à 9.

1.6 Loi sur la fiscalité municipale (LFM)

Présentation et sommaire

La *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) (RLRQ, chap. F-2.1) est une loi québécoise entrée en vigueur en 1980 pour mettre en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec. Concrétisant des changements réclamés depuis les années 1950, cette loi favorise l'autonomie financière de chaque municipalité, avec les pouvoirs de décision et de taxation lui permettant de satisfaire ses propres besoins.

Cette loi intègre, en un seul ensemble, les dispositions retenues aux fins de la réforme de la fiscalité municipale et celles régissant déjà l'évaluation foncière depuis 1972, en vertu de la Loi sur l'évaluation foncière. Consolidant les pratiques d'évaluation foncière déjà prévues par la réforme administrative amorcée depuis 1977, la LFM introduit toutefois, à compter de 1980, certaines nouveautés déterminantes en ce domaine, telles la notion d'unité d'évaluation et la mesure annuelle de la proportion médiane.

D'autres changements significatifs aux pratiques d'évaluation municipale figurent parmi les nombreux amendements apportés à la LFM depuis sa mise en vigueur, notamment l'instauration du régime des rôles triennaux à compter de 1989 et celle de la procédure de révision administrative des plaintes en 1998.

Contexte d'instauration de la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM)

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Malgré plusieurs adaptations apportées au cours du siècle suivant, leur application individuelle par près de 1 700[33] municipalités s'avère, à la longue, peu conciliable avec l'évolution économique et fiscale du Québec.

Durant les décennies 1950 et 1960, l'urbanisation rapide et la croissance des responsabilités municipales amènent les municipalités du Québec à réclamer avec insistance des revenus additionnels, dont l'exclusivité de l'imposition foncière, alors partagée avec les commissions scolaires.

Bien que reconnaissant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement de l'impôt foncier, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière, dont la fiabilité est jugée préalablement essentielle.

Au cours des années 1970, le gouvernement du Québec prend donc les moyens nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles de mise au rôle et d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. Ainsi :

- La Loi sur l'évaluation foncière (LEF) entre en vigueur 1972. Cette loi rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière contenues dans diverses législations. Elle universalise aussi plusieurs éléments nouveaux, notamment issus des travaux ayant précédé son adoption. Elle inclut aussi des dispositions instaurant divers choix à caractère fiscal (exemptions, régimes particuliers, biens non portables au rôle, etc.), ainsi que plusieurs règles régissant la taxation foncière;
- De 1974 à 1976, les principaux éléments de la première édition du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) sont publiés par l'Éditeur officiel du Québec. Outre les exposés méthodologiques pertinents, ces différents volumes détaillent notamment l'utilisation des divers formulaires prescrits et contiennent la codification à y utiliser (ex. : codes géographiques, d'utilisation, de matériaux, etc.);
- En avril 1977, le Règlement numéro 1 est édicté pour stipuler le cheminement qui doit être suivi quant à la confection des rôles et exiger, à cette fin, l'utilisation du MEFQ et des formulaires qui y sont décrits. À la

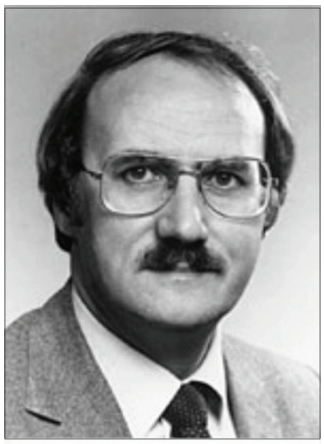
[33] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

même date, une ordonnance ministérielle générale impose 10 étapes obligatoires, ainsi que l'année 1983 comme échéance pour le dépôt de tout premier rôle de nouvelle génération;

- Diverses mesures d'appui à la réalisation de cette réforme de l'évaluation foncière sont appliquées, dont un programme de perfectionnement à l'intention des praticiens (de 1975 à 1979), un programme d'aide financière aux municipalités (de 1977 à 1986), ainsi qu'une surveillance administrative de l'exécution des travaux prescrits (de 1977 à 1985).

La mise en œuvre graduelle, à partir de 1972, de la réforme de l'évaluation foncière crée des attentes fiscales dans le milieu municipal. Les demandes de réaménagement en ce domaine se font plus pressantes et le climat des relations provinciales-municipales se détériore, tant qu'un véritable projet de réforme de la fiscalité municipale n'est pas élaboré. En 1976, le *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation* (rapport Castonguay)[34] fournit les premiers éléments d'une telle réforme, dans le cadre de recommandations visant la révision globale du système municipal québécois.

À la conférence Québec-Municipalités de juin 1978, le gouvernement propose et documente[35] un projet de réforme de la fiscalité municipale, largement inspiré des principes et recommandations énoncés par les commissions Bélanger (1965) et Castonguay (1976), notamment quant à l'accroissement de l'autonomie locale et au transfert net de ressources aux municipalités. S'amorce alors une période d'échanges formels entre les représentants municipaux et provinciaux pour adapter ce projet aux besoins et objectifs des deux paliers de gouvernement. Cette tâche est confiée au Comité conjoint Québec-Municipalités, assisté de divers sous-groupes de travail, dont le rapport[36] de décembre 1978 conclut à de substantielles modifications du projet initial. En mars 1979, le discours sur le budget du ministre des Finances[37] accueille plusieurs des recommandations de ce comité.


M. Guy Tardif, ministre des Affaires municipales, de 1976 à 1980

Le 20 novembre 1979, quelques jours après la diffusion d'un document d'information[38] décrivant la position finale du gouvernement quant aux modalités de la réforme fiscale retenue, le ministre des Affaires municipales Guy Tardif[39] dépose le projet de loi 57, intitulé « *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives* ». Bien qu'il concrétise l'essentiel des éléments ayant préalablement fait consensus entre les représentants municipaux et gouvernementaux, cet imposant projet législatif de 543 articles surprend le milieu municipal par le fait qu'il abroge et refond les dispositions de la LEF pour les intégrer à celles de la loi projetée, changement qui n'avait pas été abordé dans les travaux du Comité conjoint Québec-Municipalités.

---

[34] Pour détails, voir : *Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation,* Éditeur officiel du Québec, 1976, 347 p.

[35] Pour détails, voir : *La revalorisation du pouvoir municipal - Réforme fiscale* - 2. *Le projet.* Projet de réforme de la fiscalité municipale préparé par le ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et déposé par le Secrétariat des conférences socio-économiques à la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1978.

[36] Pour détails, voir : *La revalorisation du pouvoir municipal - Réforme fiscale.* Rapport du comité conjoint Québec-Municipalités, 1er décembre 1978.

[37] Pour détails, voir : Budget 1979-1980 - Renseignements supplémentaires - Réforme de la fiscalité municipale, Ministère des Finances, Ministère des Affaires municipales, Gouvernement du Québec, mars 1979, pages 7,11-13.

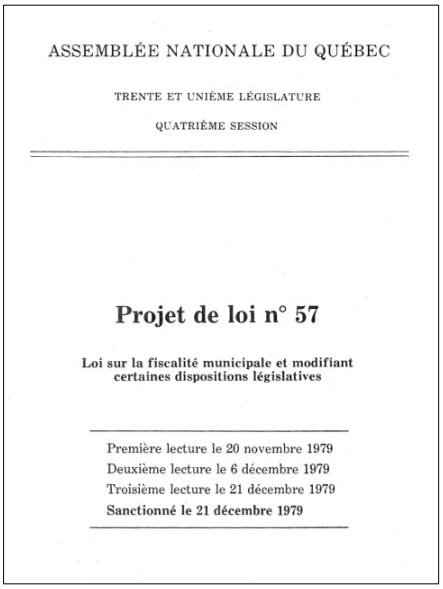
[38] Pour détails, voir : *Réforme de la fiscalité municipale et du financement des communautés urbaines et régionales et du transport en commun,* Ministère des Finances, Ministère des Affaires municipales, Ministère des Transports, Gouvernement du Québec, novembre 1979.

[39] D'abord au service de la Gendarmerie royale du Canada et du Service de police de Montréal, M. Guy Tardif est ensuite expert en criminologie, agissant à titre de consultant et d'enseignant en ce domaine auprès de nombreux organismes et institutions. Député du Parti Québécois dans la circonscription de Crémazie de 1976 à 1985, il est ministre des Affaires municipales de novembre 1976 à novembre 1980. À ce titre, il édicte en 1977, la réglementation et les ordonnances instaurant la réforme administrative de l'évaluation foncière et assume, jusqu'en 1980, la responsabilité de l'élaboration et de la mise en application de la *Loi sur la fiscalité municipale.*

Considérant l'importance des travaux conjoints menés depuis 1978 et des consensus obtenus, le gouvernement retient de procéder rapidement à l'étude du projet de loi 57. Du 10 au 21 décembre 1979, seuls les représentants de trois associations (Union des municipalités du Québec, Union des conseils de comté du Québec, Fédération des commissions scolaires du Québec) sont entendus à la Commission permanente des Affaires municipales de l'Assemblée nationale. Durant la même période, un comité technique reçoit et analyse les représentations des autres intervenants. Au total, le projet de loi fait l'objet de quelque 250 changements entre son dépôt et son adoption.

Effets financiers et fiscaux de la mise en vigueur de la LFM

Finalement sanctionné le 21 décembre 1979, le texte officiel de la LFM (L.Q. 1979, chapitre 72) entre en vigueur le 1er janvier 1980. Cette loi met en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec et concrétise ainsi les changements réclamés depuis les années 1950.



ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

TRENTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

QUATRIÈME SESSION

Projet de loi n° 57

Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives

Première lecture le 20 novembre 1979
Deuxième lecture le 6 décembre 1979
Troisième lecture le 21 décembre 1979
Sanctionné le 21 décembre 1979

La LFM ne comble évidemment pas toutes les attentes municipales et suscite bon nombre d'interrogations quant aux modalités concrètes de sa mise en application. Cette loi fait toutefois consensus, entre les intervenants concernés, quant à son respect des principes directeurs exigés par le comité conjoint de 1978, à l'effet que la réforme devait :

- procurer l'autonomie financière à chaque municipalité, avec les pouvoirs de décision et de taxation lui permettant de satisfaire ses propres besoins;
- générer un rendement financier positif qui justifie les efforts consentis;
- assurer l'équité fiscale en traitant tous les contribuables sur un pied d'égalité et en tenant compte des bénéfices reçus par chacun;
- faire preuve de simplicité administrative, tant pour son application par les municipalités que pour sa compréhension par les contribuables.

Ainsi, à compter de l'année 1980, la LFM instaure des changements majeurs d'ordre financier et fiscal pour les municipalités du Québec. Les principaux d'entre eux sont :

- l'abolition de la plupart des transferts inconditionnels et subventions aux municipalités;
- la suppression du partage de la taxe de vente entre le gouvernement et les municipalités
- la libération de la quasi-totalité du champ d'imposition foncière, par la limitation de la taxation scolaire à un plafond fixé par la loi;
- l'élargissement de l'assiette d'imposition, par l'inclusion de biens immobiliers antérieurement exclus de l'évaluation foncière;
- l'assujettissement des immeubles des sociétés d'État à la taxation municipale et l'instauration de compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles gouvernementaux, ainsi que sur ceux des réseaux de la santé et de l'éducation;
- l'abolition du régime d'imposition foncière des immeubles des entreprises de télécommunication, de gaz et d'électricité, remplacé par une taxe sur le revenu brut de ces entreprises;
- la généralisation du champ de la taxe d'affaires à l'ensemble des municipalités, sur la base de la valeur locative des locaux désignés par la loi.

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

INFORMATION GÉNÉRALE

Janvier 1980

Cahier d'information générale diffusé par le MAM en 1980

Apports de la mise en vigueur de la LFM aux pratiques québécoises d'évaluation foncière

Outre les effets financiers et fiscaux générés par la mise en vigueur de la LFM en 1980, celle-ci rassemble en une seule loi les dispositions retenues aux fins de la réforme de la fiscalité municipale, ainsi que celles régissant déjà l'évaluation foncière. Toutefois, bien qu'elle refonde et reformule l'ensemble des dispositions de la LEF à ce sujet, la LFM ne remet aucunement en cause l'essentiel des pratiques[40] d'évaluation foncière déjà en cours ou déjà prévues par la réforme administrative amorcée depuis 1977.

La LFM introduit quand même de nouvelles dispositions visant à consolider l'application de cette réforme. Certaines de ces nouveautés de 1980 s'avèrent significatives quant à l'évolution des travaux de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation foncière au Québec, notamment :

- **Définition de la notion de valeur réelle**, énoncée pour la première fois dans un texte de loi (art. 43 à 45). Répartie en trois articles référant aux méthodes reconnues, la nouvelle définition consacre les principes doctrinaux déjà avalisés par les tribunaux, protégeant ainsi la validité de la jurisprudence antérieure.
- **Obligation d'évaluer toutes les propriétés au même niveau** par rapport à la valeur réelle (art. 42). Cette disposition innove, à la fois en énonçant la notion de « proportion de la valeur » et en exigeant l'équité horizontale entre les évaluations d'un même rôle.
- **Instauration de la règle générale de mise au rôle des immeubles** (art. 31). Introduite pour assurer l'intégrité - et hausser le rendement financier - de l'assiette fiscale pour toutes les municipalités du Québec, cette règle accroît significativement le nombre et la nature des biens immobiliers devant être évalués (machines, appareils, équipements fixes, etc.), seuls étant désormais exclus ceux spécifiquement visés par les exceptions énumérées dans la loi (art. 63 à 68).
- **Instauration de la notion d'unité d'évaluation**, aux fins de l'inscription des immeubles au rôle d'évaluation (art. 33 et 34). Bien que déjà documentée au MEFQ (Volume 3 - Matrice graphique) depuis 1975, cette nouvelle exigence législative du plus grand dénominateur commun rationalise le nombre d'inscriptions au rôle et en uniformise les modalités.
- **Devancement de la période de dépôt des rôles**, désormais fixée du 15 août au 15 septembre précédant leur entrée en vigueur (art. 70). Antérieurement fixée du 8 au 15 novembre et au 1er mars pour les villes de Québec et Montréal, la date devancée dégage le délai requis pour procéder aux nouveaux calculs inhérents à la réforme fiscale, dont celui de la proportion médiane.
- **Réduction de la période possible de rétroactivité des modifications de valeur** (art. 177). Antérieurement fixée à un maximum de quatre ans (l'exercice en cours plus trois précédents), l'effet rétroactif maximal des modifications de valeur effectuées par certificat de tenue à jour est ramené à deux ans, soit l'exercice en cours et le précédent.
- **Instauration de la mesure du niveau du rôle par la proportion médiane** (art. 264). Confiée à l'évaluateur et vérifiée par le MAM, cette mesure annuelle du niveau de chaque rôle par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués est essentielle à plusieurs mesures fiscales instaurées par la LFM (taux global de taxation, péréquation, en-lieux de taxes, etc.). Bien que sans effet sur les inscriptions au rôle visé, elle officialise une mesure objective de son état.
- **Assujettissement du Bureau de révision de l'évaluation foncière (BREF) à la prise en compte du niveau du rôle** (art. 147). Corollaire de l'obligation faite à l'évaluateur d'évaluer les propriétés selon une même proportion de leur valeur réelle, les tribunaux sont désormais tenus d'appliquer la proportion médiane à la valeur qu'ils retiennent d'établir lorsqu'ils disposent d'une plainte.
- **Instauration de la procédure de correction d'office** (art. 151 à 157). Ce nouveau moyen permet à l'évaluateur, jusqu'au 1er mai suivant le dépôt du rôle et sur autorisation du BREF, de corriger une inscription au rôle pour un motif autre que ceux prescrits quant à sa tenue à jour normale.

[40] En raison de l'étendue et de la complexité du sujet, la nomenclature des biens non portés au rôle, ainsi que celle des immeubles partiellement ou totalement non imposables ne font pas l'objet de la présente analyse. Il en est de même pour les autres dispositions à caractère fiscal qui décrivent davantage l'application de politiques gouvernementales que l'exercice de pratiques professionnelles.

Effets des amendements apportés à la LFM sur les pratiques d'évaluation foncière

Bien que toujours en vigueur depuis son instauration en 1980, la LFM a fait l'objet de nombreuses modifications pour s'adapter à l'évolution du système municipal québécois et aux politiques gouvernementales afférentes.

En matière d'évaluation foncière, de nombreux amendements apportés à cette loi depuis près de 40 ans sont des correctifs visant à consolider les pratiques instaurées par la réforme administrative, réalisée de 1977 à 1984. Par ailleurs, certaines dispositions adoptées après 1980 changent significativement les pratiques de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation au Québec. Il s'agit surtout des suivantes :

- **Instauration du régime des rôles triennaux.** Cette mesure adoptée en 1988 exige que tous les rôles d'évaluation - fonciers et locatifs - soient dressés tous les trois ans, pour trois exercices financiers consécutifs. Les municipalités peuvent choisir, au plus tard pour 1992, la première année de leur rôle triennal. Comme les rôles sont annuels depuis 1977, les pratiques d'évaluation municipale sont substantiellement modifiées par ce nouveau régime qui :
  - limite le droit de plainte général à la première année d'application du rôle (art. 130);
  - ajoute un droit de plainte particulier quant à l'omission de modifications requises par la loi (art. 74.1);
  - devance la date d'évaluation de six mois, soit au 1er juillet de l'année précédant le dépôt du rôle (art. 46);
  - impose l'usage de la proportion médiane de la première année pendant toute la durée du rôle (art. 264);
  - ajoute les changements à la disponibilité de services d'aqueduc-égout comme motif de tenue à jour du rôle (art. 174, par. 18°).
- **Exigence de vérification des données aux neuf ans**, ce qui réduit d'un an le délai maximal accordé à l'évaluateur pour vérifier l'exactitude des données détenues sur chaque unité d'évaluation (art. 36.1). Adoptée en 1988 pour s'harmoniser au cycle triennal de dépôt des rôles, cette exigence législative reprend - mais en ramenant de 10 ans à 9 ans - celle déjà existante depuis 1985 au Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF).
- **Exigence d'équilibration des rôles aux trois ou six ans**, selon la taille des municipalités. Harmonisée au cycle triennal de dépôt des rôles, cette mesure adoptée en 1988 (art. 46.1) change la périodicité selon laquelle les valeurs au rôle doivent être modifiées pour en réduire les écarts par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués. Cette exigence législative reprend - mais réduit à 3 ans dans certains cas - celle de 6 ans déjà existante depuis 1985 au RREF. Dès 1990, son application est appuyée par des prescriptions réglementaires quant aux résultats à atteindre[41].
- **Inclusion de l'ensemble des droits dans l'établissement de la valeur réelle.** Apportée en 1992, cette précision législative stipule que tous les droits du locataire doivent être réputés détenus par le propriétaire (art. 45.1). En exigeant la considération du « faisceau des droits » plutôt que la situation contractuelle des immeubles évalués, cet ajout à la LFM résout d'importantes divergences méthodologiques et jurisprudentielles précédemment observées à ce sujet.
- **Exigence de mentions relatives aux immeubles non résidentiels.** À compter de 1992, l'instauration de mesures fiscales propres aux immeubles non résidentiels requiert que le rôle d'évaluation contienne des mentions particulières à cet égard (art. 57.1 et 57.1.1)[42]. Bien que ces mesures entraînent la quasi-

[41] Pour les rôles résultant d'une équilibration et entrant en vigueur à compter de 1990, le RREF prescrit des résultats à atteindre quant au niveau du rôle, à l'écart-type relatif à la médiane et à l'évaluation des propriétés vendues. En cas non respect de ces prescriptions, des sanctions monétaires sont prévues au « *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale* ». Ce dernier est toutefois abrogé en 1995.

[42] La catégorisation, codifiée au rôle d'évaluation, des immeubles non résidentiels est une exigence introduite dans la LFM en 1991 par les dispositions relatives à la surtaxe sur les immeubles non résidentiels (L.Q. 1991, chap. 32), auxquelles s'ajoutent, en 1994, celles sur la taxe sur les immeubles non résidentiels (L.Q. 1994, chap. 30), toutes deux finalement abrogées en 2004 (L.Q. 2004, chap. 20). Cette catégorisation est également exigée par les dispositions adoptées en 2000 pour instaurer le régime de la variété de taux de la taxe foncière générale (L.Q. 2000, chap.54).

élimination des rôles de valeur locative, la catégorisation exigée quant aux immeubles ainsi visés constitue un ajout notoire dans les pratiques d'évaluation municipale. L'enjeu principal concerne l'obligation de quantifier la portion non résidentielle de la valeur globale des immeubles « mixtes », soit ceux partiellement utilisés à d'autres fins que celles visées (ex. : résidentiel, agricole, etc.).

- **Distinction entre la date de prise en compte des conditions du marché et celle de l'état de l'unité d'évaluation.** Par un amendement apporté en 1994, la LFM décrit désormais ce que constitue cet état et stipule à quelle date il doit être pris en compte lorsqu'un événement modificateur survient après la date de considération des conditions du marché (art. 46, al. 2 et 3). Cette distinction résout les ambigüités et les iniquités antérieurement observées, principalement quant à la tenue à jour des rôles d'évaluation.

- **Instauration de la procédure de révision administrative des plaintes.** Un ensemble d'amendements apportés à la LFM en décembre 1996 (art. 124 et suivants) transforme le processus de traitement des plaintes sur l'évaluation foncière. Applicable à compter de l'année 1998, cette procédure non judiciaire s'exerce sous la responsabilité de chaque organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE) et de l'évaluateur qu'il mandate. Les principaux changements ainsi apportés aux pratiques d'évaluation foncière sont à l'effet que :
  - les demandes de révision sont reçues directement par l'OMRE (art. 135);
  - l'évaluateur vérifie lui-même le bien-fondé de toute demande de révision et y répond par écrit (art. 138.3);
  - l'évaluateur et le demandeur peuvent conclure une entente écrite sur des modifications au rôle (art. 138.4);
  - seuls les demandeurs de révision qui n'ont pas conclu une telle entente peuvent exercer un recours devant les tribunaux (art. 138.5).

- **Exigence d'échange de renseignements quant aux immeubles à vocation unique** de nature industrielle ou institutionnelle. Ajoutée à la LFM en 1998 (art. 18.1 à 18.5) et applicable aux rôles entrant en vigueur à compter de 2001, cette disposition oblige l'évaluateur et le propriétaire de tout immeuble ainsi visé à se transmettre mutuellement, avant le dépôt du rôle, divers renseignements déterminants aux fins de la valeur réelle à établir. Mise en œuvre en concordance avec des dispositions réglementaires spécifiques[43] quant à la méthode d'évaluation à utiliser dans ces cas, cette obligation de divulgation améliore la stabilité des valeurs attribuées aux immeubles complexes et, de ce fait, diminue l'incertitude financière des municipalités concernées.

- **Exclusions relatives aux biens immobiliers industriels.** Depuis leur adoption en 1980, les dispositions de la LFM désignant les biens immobiliers industriels devant être exclus du rôle d'évaluation (art. 65, al. 1, par. 1°) font l'objet de plusieurs amendements, notamment au regard de divers courants jurisprudentiels et des enjeux financiers afférents. En cette matière, trois changements législatifs ont un impact significatif sur les travaux d'évaluation foncière municipale :
  - à compter de 1994, sont entièrement exclus du rôle les machines et appareils partiellement mais principalement destinés à la production industrielle; un système mécanique ou électrique intégré à une construction peut être ainsi visé distinctement (L.Q. 1993, chap. 78);
  - à compter de 2001, sont exclus les biens immobiliers servant à la lutte ou au contrôle de la pollution découlant des activités de production industrielle (L.Q. 2000, chap.19);
  - à compter de 2012, sont exclus les systèmes mécaniques ou électriques partiellement destinés à la production industrielle, pour la seule portion qui excède ce qui serait normalement nécessaire au maintien et à l'occupation du bâtiment auquel ils sont intégrés, en matière d'éclairage, de chauffage, de ventilation, de climatisation, d'alimentation en eau ou d'évacuation des eaux (L.Q. 2011, chap. 11).

---

[43] Édicté le 21 octobre 1998 (D1342-98), le « *Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle* » (F-2.1, r. 8) définit les immeubles ainsi visés, aux fins de l'application des dispositions de la LFM sur l'échange de renseignements. Il prescrit également des modalités particulières d'application de la méthode du coût, aux fins d'établir la valeur de tels immeubles.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17-26 et 289-299.
- *La réforme fiscale se fera rapidement et complètement*, Guy Tardif, Municipalité 77, Octobre 1977, pp. 5-6.
- *Refonte de la Loi sur l'évaluation foncière*, Le Faisceau, décembre 1979, pp. 1-2.
- Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales, Séances du 10 au 21 décembre 1979, Site web de l'Assemblée nationale.
- *La réforme de la fiscalité municipale* - Information générale, Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980.
- *Loi sur la fiscalité municipale - Le profil*, Revue URBA, février 1980, pp. 3 à 8.
- *Principaux éléments de l'évolution de la fiscalité municipale au Québec*, André Bélisle, ing., Formation permanente 1979-80 du Barreau du Québec, Cours 51, pp. 7 à 18.
- *La réforme de la fiscalité municipale au Québec - Les aspects juridiques*, Me Jean-Marie Pâquet, Formation permanente 1979-80 du Barreau du Québec, Cours 51, pp. 21 à 43.
- *La réforme de la fiscalité municipale au Québec - Certains aspects techniques*, Claude Caumartin É.A., Formation permanente 1979-80 du Barreau du Québec, Cours 51, pp. 71 à 80.
- *La réforme de la fiscalité municipale au Québec - Taxation et transferts*, Michel Poirier et Jean-Marie Lavoie, Formation permanente 1979-80 du Barreau du Québec, Cours 51, pp. 142 à 144.
- *L'évaluateur et la réforme*, Conrad Cormier, Le Faisceau, août 1980, pp. 11 à 13.
- *La Loi sur la fiscalité municipale constitue un énorme pas en avant*, Gérald Lellbach, É.A., Revue L'Évaluateur, Hiver 86/87, pp.43 à 45.
- *Mot de l'éditeur - Le projet de loi 90 et les rôles triennaux*, Jean-Marc Couture E.A., Le Faisceau, hiver 1988, pp. 5-6.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, pp. 31 à 34.
- *Le système d'évaluation foncière québécois a-t-il répondu aux objectifs des réformes de la fiscalité municipale de 1969/1971 et 1979?*, Normand Godbout, É.A., Le Faisceau, automne 1995, pp. 6-7.
- *Bilan législatif de la réforme sur l'évaluation foncière et sur la fiscalité municipale*, Me André Lemay et Marylène Drouin, Le Faisceau, été 1996, pp. 15 à 19.
- *Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière* (L.Q. 1996, chapitre 67), Éditeur officiel du Québec, 1996-12-23, 25 p.
- *La mise en application du Projet de loi 67*, Alain Raby, E.A., Le Faisceau, printemps 1997, pp. 3-4.
- *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale*, ministère des Affaires municipales, Muni-Express, 1998-07-07, pp. 1-2.
- Biographie du député Guy Tardif (1935-2005), Site web de l'Assemblée nationale, février 2010.
- *Changements apportés à la mise au rôle d'évaluation foncière des systèmes mécaniques et électriques industriels*, Muni-Express, 2011-06-22. Site web du MAMOT (www.mamot.gouv.qc.ca)
- *50 minutes pour 50 ans d'histoire en évaluation municipale (1964-2014)*, Me Louis Bouchart d'Orval et M. Alain Raby E.A., Conférence du 2014-05-30. Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca)
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2017-11-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-01-20.

1.7 Normes de pratique professionnelle en évaluation municipale

Présentation et sommaire

Les normes de pratique professionnelle sont un ensemble d'énoncés décrivant les règles de l'art relatives aux actes propres à l'exercice d'une profession. Comme les autres ordres professionnels ayant pour mission de protéger le public, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) promeut les normes de pratique qui s'appliquent à ses membres. Connues de tous, ces normes servent de référence à la fois au public, aux évaluateurs agréés, ainsi qu'aux responsables de la surveillance des actes professionnels concernés.

En matière d'évaluation municipale, les façons de faire reconnues durant les années 70 et 80 sont d'abord issues des développements législatifs, réglementaires et méthodologiques qui caractérisent cette période. Cela donne ensuite lieu, en 1989, à l'adoption d'une première norme de pratique destinée à servir de critère à des fins d'inspection professionnelle. Plus tard, la nécessité d'harmonisation avec les normes nord-américaines en vigueur amène, en 1999, l'élaboration de règles à la fois plus détaillées et mieux adaptées aux réalités professionnelles québécoises. Enfin, de nouvelles prescriptions gouvernementales sur la modernisation de l'évaluation foncière amènent l'OEAQ à adopter, en 2013, une norme décrivant plus clairement que jamais les obligations professionnelles en matière d'évaluation municipale.

La première normalisation des « règles de l'art » en évaluation municipale (1972-1989)

Bien que fortement recommandée par la Commission Bélanger dès 1965, puis par le Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Rapport Boulet) en 1969, la normalisation des façons de faire en évaluation municipale ne se concrétise pas immédiatement par des normes de pratique professionnelle édictées par la CEAQ[44]. Au cours des décennies 1970 et 1980, les « règles de l'art » uniformisant les pratiques d'évaluation municipale sont plutôt documentées par les apports législatifs, réglementaires et méthodologiques qui caractérisent cette période. Ainsi :

- la *Loi sur l'évaluation foncière* (LEF), entrée en vigueur en 1972, uniformise les actes requis des évaluateurs municipaux, avec un niveau de détail supérieur à celui des législations antérieures (Code municipal et Loi sur les cités et villes). La *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) remplace la LEF en 1980 et consolide cette façon de faire;
- la publication, en 1974, du volume *Principes et concepts généraux en évaluation foncière*, constitue le premier ouvrage de référence en langue française sur ce sujet. À caractère général et développé en collaboration avec la CEAQ, il sert notamment de matériel didactique dans les institutions d'enseignement;
- les documents de support diffusés entre 1975 et 1979 par l'École nationale d'administration publique dans le cadre du programme de perfectionnement sur la réforme administrative tiennent lieu, pendant de nombreuses années ensuite, de guides méthodologiques dans les pratiques des évaluateurs municipaux, sans que leur utilisation ne soit imposée;
- en 1977, le « Règlement numéro 1 » sur les rôles de nouvelle génération prescrit les étapes du processus administratif de confection de tels rôles ainsi que les formulaires à utiliser à cette fin en conformité avec les consignes du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ). À partir de 1984, le « Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles » reprend les mêmes prescriptions avec plusieurs dispositions visant notamment à assurer la pérennité de la documentation produite antérieurement.

De 1977 à 1985, le ministère des Affaires municipales (MAM) vérifie systématiquement la réalisation des travaux prescrits, afin d'assurer le suivi de l'implantation de la réforme et une gestion responsable du programme d'aide financière qui y est associé. Bien que ne comportant pas de jugement sur l'aspect professionnel des travaux, cette surveillance administrative représente un encadrement jugé suffisant à cette époque.

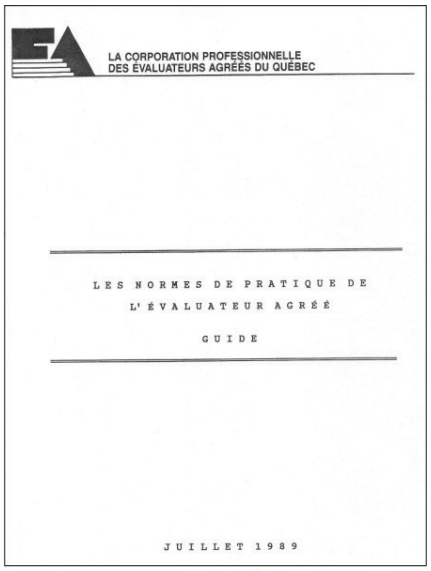
[44] Initialement créé en juin 1969 sous le nom de *Corporation des évaluateurs agréés du Québec*, (CEAQ) cet organisme s'appelle ensuite *Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec* (CPEAQ) à compter du 1er février 1974, par son assujettissement au *Code des professions*, lequel entre en vigueur à cette date. Ce n'est toutefois qu'à compter de la réforme de cette loi, en juin 1994, qu'il se nomme désormais *Ordre des évaluateurs agréés du Québec* (OEAQ).

Les normes de pratique des évaluateurs agréés - Version 1989

En 1986, la CPEAQ[1] commence à exercer avec plus de vigueur son pouvoir de surveillance de l'exercice de la profession d'évaluateur agréé et forme à cette fin un Comité d'inspection professionnelle, mandaté pour agir plus strictement. Après quelques mois d'activité, ce comité constate qu'il ne peut exécuter adéquatement son mandat, en raison de l'absence de normes de pratique écrites et connues de tous.

Au terme d'une large consultation des évaluateurs agréés œuvrant dans tous les domaines, les premières normes de pratique sont ensuite adoptées par l'OEAQ. Le guide distribué à ce sujet en juillet 1989 à tous les évaluateurs agréés vise à devenir la référence publique sur les règles de l'art de cette profession, notamment aux fins de la promotion de l'excellence et de l'inspection professionnelle à être effectuée. Les normes qui y sont énoncées forment deux ensembles :

- les règles générales (21 règles, dont certaines avec des sous ensembles) exposent des exigences quant aux connaissances, à l'expérience, aux réalisations et aux communications de l'évaluateur agréé;
- les normes spécifiques aux champs de pratique de la profession formulent des exigences supplémentaires quant à l'évaluation pour fins d'expropriation, pour fins agricoles, de financement hypothécaire, d'assurances et d'évaluation municipale.



Page titre du guide des normes de pratique 1989

De loin la plus élaborée des normes spécifiques, la section VI de la norme de 1989 concerne l'évaluation foncière municipale. Elle comporte l'essentiel des obligations et étapes alors prescrites par le « Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles » quant à la confection du rôle et à sa continuité. Elle énonce aussi d'autres exigences concernant notamment :

- la responsabilité globale de l'évaluateur agréé signataire de rôle quant à l'ensemble des actes posés (par lui-même ou tout collaborateur) dans le cadre de la confection du rôle et de sa tenue à jour;
- la présentation d'une expertise devant un tribunal, en matière d'évaluation municipale;
- l'interdiction de fixer des honoraires fondés exclusivement sur l'économie de taxes résultant d'une contestation.

La norme de 1989 relative à l'évaluation foncière municipale demeure en vigueur jusqu'à son remplacement, le 1er janvier 1999. Elle ne fait l'objet d'aucune modification durant cette période et sert efficacement de critère de référence aux fins des inspections professionnelles effectuées durant cette période par l'OEAQ, dans ce champ de pratique.

Les normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés - Version 1999 (USPAP)

En 1994, l'OEAQ confie à son nouveau Comité des affaires légales le mandat de réviser les normes de pratique en évaluation pour les harmoniser avec celles alors imposées dans ce domaine aux États-Unis et ailleurs au Canada : les « Uniform Standards of Professional Appraisal Practice » (USPAP)[45].

En mai 1998, le Bureau de direction de l'OEAQ adopte une première partie des normes de pratique professionnelles résultant de cette révision. Respectant à la fois les principes des USPAP et le contexte législatif distinct du Québec, les normes ainsi révisées ont notamment pour caractéristiques :

[45] En 1989, l'Appraisal Foundation, organisme sans but lucratif fondé aux États-Unis pour promouvoir l'uniformisation de la pratique et le professionnalisme en évaluation, définit et adopte des normes visant à garantir la qualité et l'uniformité des actes professionnels dans ce domaine. Appelées « Uniform Standards of Professional Appraisal Practice » (USPAP), ces normes sont aussitôt rendues obligatoires par la loi américaine. L'Institut canadien des évaluateurs produit ensuite une adaptation de ces normes et les rend obligatoires pour ses membres à compter du 1er janvier 1994.

- de distinguer la substance de chaque acte professionnel visé (processus intellectuel) et la façon d'en rapporter les résultats (processus matériel), créant ainsi un ensemble de deux normes connexes pour chaque champ de pratique concerné;
- d'énoncer distinctement des règles coercitives (ne pouvant être transgressées), de simples directives (non obligatoires), ainsi que des explications visant à faciliter la compréhension et à limiter les interprétations;
- d'être rédigées selon un vocabulaire conforme à la doctrine et à la jurisprudence de langue française.

Pour favoriser l'appropriation des nouvelles normes par ses membres, l'OEAQ produit et distribue, en août 1998, un cartable intitulé *Guide de pratique professionnelle*. Celui-ci inclut, au départ, les normes déjà adoptées (1-2, 19-20 et 21-22), les annexes afférentes, de même que les règlements de l'OEAQ alors en vigueur. Il est fourni à chacun pour qu'il y consigne ensuite tout ajout ou modification à être ultérieurement apporté.

Le 1er janvier 1999, les normes 1-2 encadrant la pratique générale de l'évaluation entrent en vigueur et remplacent, à compter de cette date, la section I des normes de 1989. Il en est de même pour les normes 19-20, relatives à l'évaluation municipale, qui remplacent la section VI des normes antérieures. De plus, les normes 21-22, désormais distinctes quant à l'évaluation aux fins de recours, entrent également en vigueur à cette date. Le 1er janvier 2000, les normes révisées 3-4 (acte d'examen d'un rapport), 5-6 (acte de consultation), 7-8 (évaluation d'un bien meuble corporel) et 9-10 (évaluation d'entreprise) entrent aussi en vigueur. Le 1er janvier 2001, il en est de même pour les normes 11-12 (expropriation) et 13-14 (assurances).

Bien qu'adaptées à la structure des USPAP, les normes 19-20 relatives à l'évaluation municipale ne bénéficient pas d'un apport significatif de contenu provenant des normes américaines, compte tenu que ces dernières ne traitent l'évaluation de masse que de façon très générale. L'adaptation effectuée provient davantage des changements survenus, entre 1989 et 1998, dans les dispositions de la LFM et du *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (RREF). Entre autres, par rapport aux normes de 1989, ces deux normes révisées :

- distinguent la date de référence et le moment de l'évaluation ;
- respectent la structure du processus de confection et de tenue à jour du rôle prévu au RREF et décrit, depuis 1994, au volume 2 du MEFQ ;
- incorporent les obligations, introduites en 1997 dans la LFM, quant à la révision administrative de l'évaluation.

En 2007, les normes 19-20 sont amendées à la suite d'échanges avec les responsables des services d'évaluation des grandes villes, pour permettre, dans certaines conditions, de n'appliquer qu'une seule méthode d'évaluation. Il est toutefois retenu, en 2008, de surseoir à la mise en vigueur de ce changement, compte tenu de l'imminence de la modernisation de la réglementation provinciale.

Depuis 1999, les normes19-20 ne font l'objet d'aucune autre modification et servent efficacement de critère de référence aux fins des inspections professionnelles effectuées par l'OEAQ en matière d'évaluation municipale.

Outre l'introduction de modalités transitoires de passage à l'application de la norme 20.1 à compter de 2016, les normes 19-20 de 1999 demeurent en vigueur, pour les cas où elles s'appliquent encore.

La norme de pratique « modernisée » en évaluation municipale – Norme 20.1 de 2013

Afin de refléter les prescriptions gouvernementales de 2010 sur la modernisation de l'évaluation foncière, le conseil d'administration de l'Ordre adopte, le 31 janvier 2013, une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale. Résultant des travaux de recherche, d'analyse et de révision effectués par un comité de spécialistes de cette discipline, l'adoption de cette nouvelle norme a notamment pour buts :

- d'identifier clairement les obligations professionnelles de l'évaluateur en matière d'évaluation municipale;
- d'uniformiser la terminologie entre les normes et les textes modernisés du RREF et du MEFQ;
- de servir aux donneurs d'ouvrage (villes, MRC, etc.) pour établir les obligations de l'évaluateur lors de la rédaction d'appels d'offres.

La norme 20.1 de 2013 est formée d'un ensemble d'énoncés numérotés distinctement et structurés, tout comme l'édition modernisée du MEFQ, selon l'ordre du processus de confection et de tenue à jour prescrit par la réglementation provinciale. Elle détaille ainsi l'ensemble des éléments retenus pour décrire les obligations professionnelles applicables aux évaluateurs agréés œuvrant en matière d'évaluation foncière municipale au Québec. Outre la prise en compte des changements méthodologiques et normatifs caractérisant la modernisation du RREF et du MEFQ, elle apporte plusieurs innovations significatives, telles :

- l'obligation d'avoir accès aux ouvrages de référence reconnus;
- l'obligation de pouvoir expliquer clairement les principales prescriptions;
- la définition des actes visés par la vérification de l'exactitude des renseignements descriptifs;
- l'obligation de tenir à jour un fichier des nouvelles constructions;
- l'obligation que toute analyse ou décision identifie l'évaluateur agréé qui en est l'auteur ou qui en a vérifié la réalisation.

Bien que la norme 20.1 entre en vigueur le jour de son adoption, le 31 janvier 2013, elle ne prend effet qu'à l'égard de la confection de tout rôle d'évaluation entrant en vigueur le 1er janvier 2016 ou après, ce qui s'harmonise à l'échéancier d'application du RREF « modernisé ». De plus, tout acte professionnel antérieur au 31 janvier 2013 est réputé conforme à la norme 20.1, s'il respectait les exigences législatives, règlementaires et normatives qui s'y appliquaient lorsqu'il a été posé. Enfin, les normes 19-20 continuent d'avoir effet quant à tout rôle entrant en vigueur avant 2016, pour les cas où elles sont encore applicables.

Les normes régissant l'analyse préliminaire aux fins de révision – Normes 20.2 et 20.3 de 2019

À compter de 2019, de nouvelles normes de pratique s'ajoutent pour encadrer les services professionnels de vérification de la valeur d'un immeuble aux fins de révision du rôle d'évaluation municipale. Les normes 20.2 et 20.3 instaurent des règles régissant le travail de consultation de l'évaluateur agréé qui précède un éventuel recours judiciaire. Elles concernent principalement les obligations :

- d'informer le client du processus de révision de valeur réelle (demande de révision administrative et recours devant le tribunal);
- de recueillir les données pertinentes sur l'immeuble concerné (visite, données physiques, économiques, droits réels visés, environnement, etc.) ;
- de procéder à une analyse préliminaire de la valeur réelle;
- d'échanger avec le client de façon qu'il puisse prendre une décision éclairée sur la suite à donner;
- de pouvoir fournir à l'évaluateur municipal l'attestation du mandat de vérification obtenu et de l'application conforme des normes de l'OEAQ en cette matière.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 297-298.
- *L'évaluation des biens-fonds,* Première tranche du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Albert Boulet, prés.), gouvernement du Québec, septembre 1969, pp. 15-16.
- Lettre-communiqué aux évaluateurs agréés, Jean-Guy Kirouac É.A., 1989-07-20.
- *Les normes de pratique des évaluateurs agréés - Guide*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, juillet 1989.
- Message du président - La surveillance stricte de la profession, Jean-Guy Kirouac É.A., En Avant-propos, septembre 1989, p. 2.
- *Nouvelles normes de pratique à venir*, Mathieu L'Écuyer É.A., Mots d'Ordre, mars 1994, p. 5.
- *Le Bureau de direction adopte les nouvelles normes de pratique professionnelle*, Mots d'Ordre, juillet 1998, p. 3.
- Lettre-communiqué aux évaluateurs agréés et stagiaires, Céline Viau, 1998-08-28.

- *Les normes de pratique professionnelle : nouvelles règles de conduite*, René Cloutier É.A., L'évaluateur agréé Ad Hoc No 10, novembre 1998, pp. 38-39.
- *Rapport annuel*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 2005-2006, p. 17 ; 2006-2007, p. 7 ; 2007-2008, p. 8.
- *Une nouvelle norme de pratique en évaluation municipale*, AlinÉA, mars 2013, p. 8.
- *Flash actualités en évaluation municipale*, Richard Côté É.A. et Christiane Guimond, É.A., mai 2013, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/Documentation/Conférences).
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1) - Cahier du participant*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, pp. 5-6.
- *Normes de pratique, guides et lignes directrices*, Site web de l'OEAQ (www.oeaq.qc.ca), consulté le 2019-04-18.

1.8 Ordonnances relatives aux premiers rôles de nouvelle génération

Présentation et sommaire

Les ordonnances ministérielles émises à compter de 1977 constituent une procédure réglementaire utilisée par le gouvernement du Québec pour obliger toutes les municipalités à dresser ou faire dresser, selon les mêmes étapes et un même échéancier se terminant en 1984, leur premier rôle d'évaluation annuel, aussi appelé « rôle de nouvelle génération ».

Prévue par la Loi sur l'évaluation foncière dès 1972, cette procédure est d'abord appliquée au moyen d'une ordonnance générale, en 1977. Elle est ensuite utilisée jusqu'en 1979 pour viser individuellement chaque corporation de comté. Pour toute municipalité ainsi visée, cela y amorce formellement l'implantation de la réforme administrative de l'évaluation foncière, conjointement avec l'édiction du Règlement numéro 1 et la prescription de la première édition du Manuel d'évaluation foncière du Québec.

Origine des ordonnances relatives aux rôles de nouvelle génération

À diverses reprises au cours des années 50 et 60, une réforme de l'évaluation foncière est recommandée par les commissions d'enquête et réclamée par divers spécialistes, tant professionnels que gouvernementaux. Il est alors démontré qu'une telle réforme est essentielle, préalablement à toute réforme de la fiscalité municipale. En 1972, la mise en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) réalise la partie législative de la réforme ainsi attendue, par le fait que cette loi rassemble, précise et uniformise toutes les dispositions législatives régissant l'évaluation foncière au Québec. Elle jette également les premières bases de la partie administrative de cette réforme, en accordant au ministre des Affaires municipales le pouvoir de :

- prescrire, par règlement, la forme et le contenu du rôle, ainsi que les méthodes et normes qui doivent servir de guides dans l'établissement de la valeur d'un immeuble (art. 7);
- déterminer, par ordonnance, pour quels exercices financiers est fait le premier rôle de chaque corporation municipale, dressé conformément au manuel d'évaluation (art. 108).

Cette façon de procéder, inédite en matière d'évaluation foncière, permet au gouvernement d'y imposer rapidement les principes législatifs essentiels, tout en conservant une certaine souplesse[46] quant à l'implantation concrète des nouvelles pratiques inhérentes à la réforme projetée. Au cours des années qui suivent l'adoption de la LEF, certains changements et délais doivent toutefois être consentis à ce niveau :

- pour les municipalités autres que les cités et villes, la compétence d'évaluation foncière est transférée aux conseils de comté à partir de 1974. Il est alors statué que le ministre ne peut rendre d'ordonnance à l'égard d'une corporation de comté que sur requête de cette dernière (L.Q. 1973, c. 31, a. 54);
- la périodicité des rôles « de nouvelle génération », prévue pour être quinquennale depuis 1972, devient annuelle en décembre 1975, alors que la LEF est amendée à cet effet (L.Q. 1975, c. 68, a. 38);
- le développement de la première édition du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), ainsi que celui des formulaires techniques afférents, s'avèrent plus laborieux qu'initialement prévu et, après une période de rodage, ne sont officiellement complétés et publiés qu'en janvier 1976;
- la formation des ressources techniques en évaluation municipale demeure au point mort, dans l'attente du futur MEFQ et les cours de niveau collégial en ce domaine ne s'amorcent qu'à l'automne 1976.

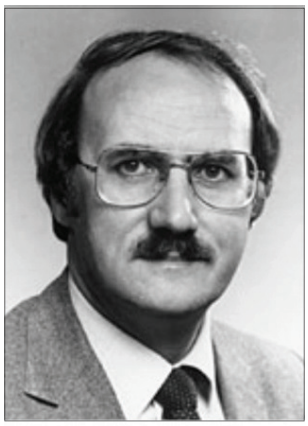
Ainsi, en dépit des attentes suscitées par le projet de réforme administrative de l'évaluation foncière, aucune ordonnance n'est émise quant à la confection d'un premier rôle d'évaluation de nouvelle génération au cours des cinq premières années d'application de la LEF, soit de 1972 à 1976. En conséquence, sauf exceptions,

[46] Lors des débats de la Commission permanente des affaires municipales, le 14 décembre 1971, le ministre Maurice Tessier indique, à propos du pouvoir d'ordonnance prévu à l'article 108 de la LEF, qu' « *il s'agit d'appliquer la loi avec une certaine souplesse, parce qu'il ne serait pas réaliste de dire que toutes les municipalités devront se conformer, le lendemain de l'Ascension, à toute et chacune des dispositions de la présente loi. Il faut tenir compte du nombre d'évaluateurs qui sont disponibles. Il faut tenir compte du manuel d'évaluation, des règlements qui devront être adoptés. Il y a des priorités, des urgences, à certains endroits* ».

aucune municipalité n'a alors le pouvoir de dresser ou de faire dresser un nouveau rôle d'évaluation. Au cours de cette période de transition, tout rôle d'évaluation existant au 31 décembre 1971 :

- demeure en vigueur jusqu'à l'émission de l'ordonnance ministérielle prévue à l'article 108 de la LEF;
- doit être tenu à jour et, au besoin, rectifié pour respecter les dispositions de la LEF ayant pris effet le 1er janvier 1972.

L'ordonnance générale


M. Guy Tardif, ministre des Affaires municipales, de 1976 à 1980

C'est dans ce contexte d'attente de plus de cinq ans que, par un arrêté ministériel du 11 mars 1977, le ministre Guy Tardif rend l'« *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel fait selon la Loi sur l'évaluation foncière (1971, c. 50)* », en vertu du pouvoir que lui confère alors cette loi. Publiée dans la Gazette officielle du Québec le 23 mars 1977, cette ordonnance entre en vigueur le 15 avril suivant.

Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux municipalités visées de plein droit par l'article 108 de la LEF, soit 263 cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les quelque 1 300 autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté doivent faire l'objet d'ordonnances particulières, par comté.

Imposant simultanément les mêmes exigences à toutes les municipalités auxquelles elle s'applique, l'ordonnance générale :

- énumère les 10 principales phases de la confection d'un premier rôle annuel selon la LEF;
- fixe au 15 novembre 1981 la date ultime à laquelle les éléments graphiques du système d'information doivent être complétés;
- fixe au 15 novembre 1982 la date ultime à laquelle l'inventaire du milieu doit être complété;
- désigne 1984 comme l'exercice financier ultime pour lequel le premier rôle annuel selon la LEF doit être fait.

Par un autre arrêté ministériel du 11 mars 1977, le ministre Tardif édicte aussi le « *Règlement sur la forme et le contenu du rôle d'évaluation, le procédé administratif de son établissement et les formules propres à cet établissement ».* Aussi appelé « Règlement numéro 1 », ce règlement prescrit aux évaluateurs municipaux du Québec d'effectuer les 10 étapes de confection visées par l'ordonnance générale[47], d'utiliser les formulaires fournis par le ministre et de se conformer, à ces fins, aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ.

Ensemble, l'ordonnance générale, le Règlement numéro 1 et l'édition 1976 du MEFQ amorcent, formellement et concrètement, la réalisation de la réforme administrative de l'évaluation foncière. Pour assurer le respect de ces exigences, le ministère des Affaires municipales vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prévus par cette réforme, ainsi que celle de l'échéancier imposé[3]. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Même si la LEF est abrogée et remplacée, à compter du 1er janvier 1980, par la Loi sur la fiscalité municipale, l'ordonnance générale de 1977 continue de s'appliquer par l'effet d'une disposition spécifique de cette loi (LFM, art. 503). Bien qu'aujourd'hui sans objet, cette ordonnance est toujours en vigueur et figure aux Règlements refondus du Québec (R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 8).

Les ordonnances particulières

L'entrée en vigueur de la LEF, en 1972, s'effectue dans un contexte où le gouvernement provincial privilégie les fusions municipales et exerce une politique de régionalisation des services aux citoyens. Après une tentative infructueuse d'inciter les corporations municipales à se regrouper régionalement et à désigner l'une d'entre elles comme mandataire des travaux d'évaluation foncière, la LEF est amendée pour transférer cette compétence

[47] Le cahier d'information intitulé « Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 et documents connexes » et diffusé en 1977 par le ministère des Affaires municipales contient également le texte intégral de l'ordonnance générale.

aux conseils de comté à compter de 1974. Ce transfert ne s'applique toutefois pas aux municipalités régies par la Loi des cités et villes, hors des communautés urbaines et régionale. Il est alors statué que le ministre ne rendra d'ordonnance à l'égard d'une corporation de comté que sur requête de cette dernière (L.Q. 1973, c. 31, a. 54), d'où la nécessité d'une intervention individuelle pour chacun des 71 comtés du Québec.

Compte tenu l'ordonnance générale de mars 1977, des attentes créées par le projet de réforme au cours des années précédentes et de l'incitatif que représente le programme d'aide financière qui y est associé, plusieurs corporations de comté demandent rapidement « leur » ordonnance particulière. C'est ainsi que, de juillet à décembre 1977, le ministre Guy Tardif rend 54 ordonnances particulières relatives au premier rôle annuel de corporations de comté ayant fait une demande à cet effet. Les 17 ordonnances restantes sont ensuite édictées en 1978 (12) et en 1979 (5).

Outre le fait qu'elles s'appliquent aux municipalités locales d'un seul comté à la fois, les exigences contenues aux 71 ordonnances particulières rendues de juillet 1977 à décembre 1979 sont identiques entre elles et identiques aussi à celles de l'ordonnance générale de mars 1977. Ainsi, peu importe la date de l'ordonnance à laquelle elles sont assujetties, toutes les municipalités du Québec doivent effectuer les mêmes phases de confection de leur premier rôle annuel de nouvelle génération et, à cette fin, respecter le même échéancier ultime[48].

Sources de références utilisées aux fins de la présente capsule

- *Journal des débats - Commission permanente des Affaires municipales*, Séance du 1971-12-14, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chapitre 50), sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Directives sur l'évaluation foncière*, Me Richard Beaulieu, Municipalité 72, novembre 1972, pp. 8 à 11.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31, a. 54), sanctionnée le 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Pas d'ordonnance, pas de rôle quinquennal*, Municipalité 74, juillet 1974, p. 5.
- *Rapport du président sortant*, Camille R. Godin, Le Faisceau, décembre 1974, pp. 7-8.
- *Loi modifiant de nouveau la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1975, chap. 68, art. 38), Publications du Québec, sanctionnée le 1975-12-19.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- *Ordonnances particulières relatives au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, G.O.2, 1977-09-28 au 1980-03-05.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 93.
- *Les avantages de la réforme administrative de l'évaluation foncière,* John McKercher é.a., Le Faisceau, juin 1977, p. 7.
- *Pas sur le dos de la réforme de l'évaluation*, Municipalité 77, juin 1977, p. 6.
- *Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation*, Municipalité 77, juin 1977, pp. 3 à 5.
- *La revalorisation du pouvoir municipal - Réflexions soumises par le MAM* (Comité conjoint Québec-Municipalités), 1978-07-13, p. 8.

[48] Pour régulariser quelques situations exceptionnelles, une disposition législative adoptée en 1983 crée l'article 505.1 de la Loi sur la fiscalité municipale et reporte à 1986, l'exercice financier ultime pour lequel un rôle annuel de nouvelle génération doit être fait (L.Q. 1983, c. 57, a. 126). Cette disposition est à nouveau modifiée en 1986 pour reporter cette échéance à l'exercice financier 1988 (L.Q. 1986, c. 34, a. 23).

- *Les rôles d'évaluation de la « nouvelle génération »*, Municipalité 78, septembre 1978, p. 39.
- *Amendements à la Loi sur l'évaluation foncière*, Municipalité 79, mars 1979, p. 5.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel* (R.R.Q. 1981, c. F-2.1, r. 8), Éditeur officiel du Québec.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, pp. 9-10.
- *Biographie du député Guy Tardif* (1935-2005), Site web de l'Assemblée nationale, février 2010.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), articles 503 à 505.1, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2017-04-21.

1.9 Règlement sur le rôle d'évaluation foncière

Présentation et sommaire

Le *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* est édicté par le ministre des Affaires municipales, en vertu des pouvoirs de réglementation que lui confère la loi. S'ajoutant aux dispositions législatives régissant l'évaluation foncière municipale au Québec, ce règlement est formé d'un ensemble de prescriptions s'appliquant à la forme et au contenu du rôle d'évaluation foncière, ainsi qu'au processus de sa confection et de sa tenue à jour. Il vise ainsi à assurer l'uniformité des moyens techniques utilisés par les organismes municipaux responsables de l'évaluation et par leurs évaluateurs.

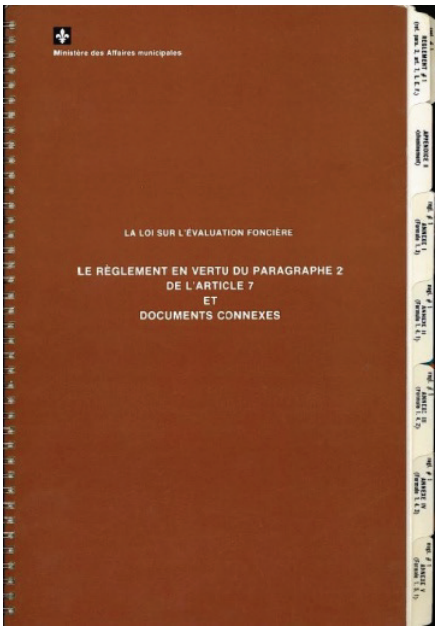
Initialement édicté en 1977, dans le cadre de la réforme administrative de l'évaluation foncière, ce règlement a été remplacé trois fois (en 1983, 1992 et 1994), a été modifié six fois (en 1985, 1988, 1989, 2000, 2010 et 2015) et a porté différents titres. L'évolution de ces prescriptions réglementaires et de leurs enjeux peut être décrite selon les quatre « éditions » de ce règlement qui ont existé.

Édition 1977 : les rôles de nouvelle génération

Le 11 mars 1977, le ministre Guy Tardif édicte le *Règlement sur la forme et le contenu du rôle d'évaluation, le procédé administratif de son établissement et les formules propres à cet établissement* (1977 G.O.2, 1283), en vertu du pouvoir que lui confère alors la Loi sur l'évaluation foncière (art. 7, par. 2°). Aussi appelé « Règlement numéro 1 », ce règlement constitue la première intervention réglementaire sur les pratiques d'évaluation municipale au Québec. Avec la première édition du Manuel d'évaluation foncière du Québec (1976) et l'ordonnance générale d'avril 1977 relative aux premiers rôles annuels, dits « de nouvelle génération », il formalise concrètement la mise en oeuvre de la réforme administrative de l'évaluation foncière.

Ce règlement de 15 articles prescrit principalement aux évaluateurs municipaux du Québec de :

- effectuer les 10 étapes obligatoires du processus administratif de confection du rôle d'évaluation;
- utiliser les 7 formulaires fournis par le ministre et illustrés en annexe du règlement;
- se conformer, à ces fins, aux consignes de l'édition 1976 du Manuel d'évaluation foncière du Québec.



Un cahier d'information intitulé « Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 et documents connexes » est alors diffusé par le ministère des Affaires municipales (MAM). Outre le texte du règlement visé, ce cahier comporte plusieurs compléments explicatifs, ainsi qu'un exemplaire de chacun des formulaires prescrits.

Le contenu initial (de 1977) de ce règlement est entièrement remplacé en 1983. Aucune modification ne lui avait été apportée depuis son édiction.

Édition 1983 : la continuité des rôles

Le 12 octobre 1983, le ministre Jacques Léonard édicte le *Règlement sur la forme et le contenu du rôle d'évaluation foncière, le processus de sa confection et de sa tenue à jour et la continuité des rôles successifs* (1983 G.O.2, 4464), en vertu du pouvoir que lui confère la Loi sur la fiscalité municipale (art. 263, par 1°). Aussi appelé « Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles », ce règlement entre en vigueur le 1er janvier 1984 et remplace entièrement les dispositions figurant alors au règlement initial de 1977.

Ce nouveau règlement reprend d'abord la plupart des prescriptions déjà énoncées par règlement numéro 1 quant à la confection du premier rôle de nouvelle génération. En plus, tenant compte des constats effectués lors de l'implantation de la réforme instaurée en 1977, il apporte plusieurs changements et ajouts importants

visant à assurer la pérennité de la documentation produite antérieurement, ainsi que la continuité des rôles à venir. Ces apports consistent principalement à :

- imposer l'usage du MEFQ « comme il existe lorsqu'il doit être appliqué », donc en tenant compte des mises à jour apportées au fil des ans;
- maintenir la validité de la documentation et des actes accomplis quant à un rôle antérieur, s'ils sont toujours conformes, et assurer leur tenue à jour dans le cas contraire;
- exiger l'inscription du numéro matricule sur chaque document établi lors du processus d'évaluation;
- prescrire le contenu minimal du sommaire à joindre au rôle et à transmettre au ministre dans certains cas;
- définir l'équilibration et l'indexation du rôle, ainsi que les conditions de leur exécution;
- exiger, dans le maintien de l'inventaire, de vérifier l'exactitude des données au moins tous les 10 ans ;
- exiger le dépôt, à la municipalité, d'un dossier comparant le rôle précédent et le nouveau rôle ;
- fixer les conditions d'établissement et d'approbation d'équivalents informatiques des formulaires prescrits;
- imposer un équivalent informatique ministériel des pages 2 et 3 de la fiche 1.5.1 (résidentiel);
- ajouter les fiches de propriété 1.5.1 A-1 et 1.5.1 A-2 (bâtiments agricoles) à la liste des formulaires prescrits.

Le Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles fait ensuite l'objet d'un amendement mineur en 1985 (1985 G.O.2, 6064), pour en retirer les exigences quant aux mandats à être confiés à l'évaluateur. Toutefois, à la suite d'une consultation générale du MAM auprès des évaluateurs, des amendements plus substantiels lui sont apportés en 1988 (1988 G.O.2, 4915) et en 1989 (1989 G.O.2, 3144). Tous applicables à compter de l'année 1990, ils consistent principalement à :

- exempter l'évaluateur d'utiliser la fiche 1.3, s'il utilise l'informatique pour conserver les mêmes renseignements et fixer la période minimale de conservation des ventes au fichier à deux exercices financiers précédant l'entrée en vigueur du rôle ;
- ajouter cinq nouveaux formulaires adaptés au système international de mesures (2.4.1, 2.4.2, 2.5.1, 2.5.1A-1 et 2.6.8), ainsi que la version en format continu de cinq formulaires existants ;
- introduire l'intercalaire de continuité (2.6.10) qui permet de tenir à jour un dossier manuscrit par informatique ;
- exiger que le sommaire annuel reflète l'état du rôle à la date de son dépôt et aux 1er et 2e anniversaires de ce dépôt ;
- prescrire un nouveau contenu minimal du sommaire du rôle (neuf sections), ainsi que sa transmission annuelle au ministre, sur le formulaire exigé à cette fin (2.6.5) ;
- imposer quatre résultats à atteindre lors de l'équilibration, sous peine d'invalidation de cette opération.

Le contenu amendé de ce règlement est entièrement remplacé en 1992.

Édition 1992 : la reformulation

Le 30 juin 1992, le ministre Claude Ryan édicte la première version du règlement intitulé *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (1992 G.O.2, 4498), souvent désigné par le sigle « RREF ». Ce règlement entre en vigueur le 30 juillet 1992 et remplace entièrement les dispositions figurant alors au règlement antérieur (1983).

Bien qu'il le remplace entièrement, ce nouveau règlement constitue plutôt une reformulation - mieux structurée - de la quasi-totalité des dispositions déjà énoncées par le règlement antérieur. Les quelques changements significatifs contenus au RREF de 1992 consistent à :

- supprimer l'obligation de suivre le cheminement détaillé pour s'en tenir aux éléments visés au règlement ;
- exiger que le numéro matricule permette l'accès aux données électroniques sur toute unité d'évaluation ;
- préciser que la demande d'approbation d'un équivalent informatique doit provenir de l'évaluateur.

Le contenu initial (de 1992) de ce règlement est entièrement remplacé en 1994, sans qu'aucune modification ne lui ait été apportée depuis son édiction.

Edition 1994 : le renouveau

Le 1er septembre 1994, le ministre Claude Ryan édicte une seconde version du règlement intitulé *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (1994 G.O.2, 5702), aujourd'hui encore désigné par le sigle « RREF ». Ce règlement entre en vigueur le 6 octobre 1994 et remplace entièrement les dispositions figurant alors au règlement antérieur (1992), qui portait le même titre.

Bien qu'il le remplace entièrement à la suite d'une révision de fond et d'une restructuration des dispositions, ce nouveau règlement reprend l'essentiel des prescriptions déjà énoncées par celui remplacé. Le RREF de 1994 introduit toutefois des changements marquants qui consistent principalement à :

- éliminer la prescription du formulaire requis pour constituer le fichier des mutations immobilières (fiche 1.3) ;
- remplacer l'exigence de registres de concordance par la seule exigence de fonction d'accès aux données, sans égard aux moyens ;
- instaurer la notion de « dossier d'évaluation » pour désigner l'ensemble des formulaires relatifs à une même unité d'évaluation ;
- indiquer clairement que l'évaluateur peut utiliser une ou plusieurs techniques (aujourd'hui : méthodes) d'évaluation, compte tenu de la nature de l'immeuble à évaluer ;
- instaurer l'indice de concentration résidentielle unifamiliale (ICRU) comme balise de référence pour l'écart-type maximal acceptable.

En 2000, le RREF de 1994 fait l'objet d'un premier amendement (2000 G.O.2, 4416) qui consiste à en retirer toute référence aux formulaires afférents aux taux unitaires de 1972 du MEFQ, éliminant ainsi l'usage des fiches de propriété référant au système impérial de mesures, pour tout rôle entrant en vigueur en 2001 ou après.

En 2010, un second amendement est apporté au RREF de 1994 (2010 G.O.2, 3533), afin d'instaurer la modernisation des dossiers d'évaluation. Ayant un impact majeur sur les pratiques d'évaluation foncière québécoises, cet amendement réglementaire a pour principaux effets :

- d'éliminer les formulaires obligatoires et leurs équivalents informatiques, remplacés par la seule prescription de renseignements informatisés définis à l'édition modernisée du Manuel (art. 4);
- d'instaurer une forme explicite de présentation publique des renseignements figurant au rôle d'évaluation, pour en faciliter la compréhension par les citoyens (art. 20);
- d'imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements d'évaluation foncière, afin d'assurer la cohérence des transmissions entre tous les intervenants concernés (art. 21).

Les mesures réglementaires de 2010 imposent alors l'implantation de cette modernisation pour tout rôle triennal entrant en vigueur en 2016 ou après, ce qui accorde aux municipalités un délai pouvant aller jusqu'à la fin de 2017, selon les situations. En 2015 toutefois, cette date butoir :

- est reportée de 3 ans en ce qui concerne les renseignements descriptifs des bâtiments non résidentiels, ce qui porte le délai ultime à 2020 pour ce type de propriété (2015 G.O.2, 1769-1770);
- est reportée concernant la mise en place du système d'information géographique jusqu'à ce que la rénovation cadastrale couvre au moins 80% du territoire de la municipalité (RREF, art. 6).

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 et documents connexes*, Ministère des Affaires municipales, 1977.
- *Les évaluateurs municipaux travailleront de façon uniforme*, Robert Fournier, Municipalité, juillet 1980, p. 35.
- *Allocution de M. Jean-Paul Arsenault, sous-ministre adjoint au MAM,* Congrès AEMQ 1986, Le Faisceau, octobre 1986, pp. 4-5.
- *Révision du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* - Fiches d'analyse sur les amendements proposés, MAM-DGPF, mars 1994.
- Communiqués du Ministère des Affaires municipales aux évaluateurs signataires : 1994-10-04; 2000-07-19; 2010-05-26; 2010-09-22.

- Site Web du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), section Évaluation foncière, février 2015.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1985-10-16 G.O.2, 6064 ; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1992-07-15 G.O.2, 4498 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2000-07-05 G.O.2, 4416; 2010-08-04 G.O.2, 3533; 2015-06-23 G.O.2, 1769; 2017-08-02 G.O.2, 3532.
- *Report partiel de l'échéancier réglementaire de la modernisation*, Le E.F.express no. 19, 2015-06-25.

1.10 Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière

Présentation et sommaire

Le *Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière* est édicté par le ministre des Affaires municipales, en vertu des pouvoirs de réglementation que lui confère la Loi sur la fiscalité municipale (art. 263, par. 5°). S'ajoutant aux dispositions de l'article 264 de cette loi, ce règlement est formé d'un ensemble de prescriptions régissant l'établissement annuel de la proportion médiane de chaque rôle d'évaluation. Il assure ainsi l'uniformité et l'équité du processus d'échantillonnage, d'analyse et de calcul où doivent intervenir, à tour de rôle, l'évaluateur signataire du rôle visé et le Ministère.

Initialement édicté en 1980, dans la foulée de la mise en application de la LFM, ce règlement a été remplacé deux fois (en 1983 et 1994), a été modifié cinq fois (en 1988, 1989, 1992, 1994 et 1995) et a porté différents titres. Les notes qui suivent font état de l'évolution des ces prescriptions réglementaires et de leurs enjeux, répartis selon les trois « éditions » de ce règlement qui ont existé à ce jour.

Édition 1980 : l'instauration de règles formelles

Le 11 mars 1980, le ministre Guy Tardif édicte le *Règlement prescrivant les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière* (1980 G.O. 2, 2045).

Bien que la mesure annuelle de la proportion des valeurs au rôle par rapport à la valeur réelle ait déjà existé dans des lois antérieures[49], ce règlement instaure, pour la première fois, des règles formelles de calcul pour mesurer le niveau d'un rôle d'évaluation foncière au Québec[50].

À cette fin, ce règlement de sept articles entre en vigueur le 23 avril 1980 et prescrit principalement :

- que la médiane des quotients évaluation/prix de vente est l'indicateur statistique à établir pour tout rôle d'évaluation;
- la façon de déterminer quelles ventes utiliser aux fins de ce calcul, soit leur nombre, la période de temps à couvrir, les sélections à faire, ainsi que la substitution possible en cas d'insuffisance de transactions;
- les motifs d'exclusion de certaines ventes.

Le contenu initial de ce règlement est entièrement remplacé en 1983. Aucune modification ne lui avait été apportée depuis son édiction.

Édition 1983 : la procédure détaillée

Le 17 août 1983, le ministre Jacques Léonard édicte le *Règlement sur les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière* (1983 G.O.2, 3885). *C*e règlement remplace entièrement les dispositions figurant au règlement initial de 1980. Il entre en vigueur le 31 août 1983 (le jour de sa publication dans la Gazette officielle, ce qui est inusité) et s'applique donc aux proportions médianes de l'exercice 1984.

Bien qu'il le remplace entièrement, ce nouveau règlement reprend, avec une formulation plus détaillée, les prescriptions fondamentales déjà énoncées par celui qu'il remplace. Comportant 14 articles, le règlement de 1983 instaure toutefois des changements importants qui consistent à :

- apporter les distinctions appropriées entre les ventes conclues (sur le territoire et la période visés), admises (dans la liste de base), retenues (aux fins du calcul) ou exclues (de l'analyse);

[49] Dès 1871, le Code municipal (art. 737) prévoit, une forme d'uniformisation des rôles au moyen d'une « juste proportion » établie par le conseil de comté, pour ses propres fins. Il en est de même pour l'uniformisation des rôles à des fins de cotisation scolaire avant 1980, en vertu de la Loi sur l'instruction publique (art. 373).

[50] Un règlement différent s'applique aux rôles de la valeur locative, soit le *Règlement prescrivant les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur locative réelle des places d'affaires ou des locaux correspondent les valeurs inscrites au rôle de la valeur locative,* édicté en décembre 1980 (1981 G.O.2, 23), puis modifié en 1984, 1989 et 1992. Rendu inopérant par la loi (1993 c. 43, a. 13 et 17), ce règlement est abrogé en 1994 (1994, G.O.2, 6091).

- exiger le rajustement du prix de vente, soit pour l'actualiser, soit pour tenir compte objectivement de toute différence ou condition de la transaction s'écartant de la valeur réelle définie par la loi ;
- prescrire la procédure selon laquelle le ministre établit la liste de base des ventes pouvant être admises et la fournit à l'évaluateur sur une formule que l'évaluateur doit ensuite compléter et lui retourner.

Le règlement adopté en 1983 fait ensuite l'objet d'amendements significatifs en 1988 (1988 G.O.2, 5023), en 1989 (1989 G.O.2, 3165) et en 1992 (1992 G.O.2, 4517). Ces amendements modifient les prescriptions en :

- les adaptant au nouveau contexte des rôles triennaux (introduits à compter de 1989), notamment en ce qui concerne la date de référence, alors devancée du 1er janvier au 1er juillet;
- permettant qu'un autre document (au sens de l'article 78 de la LFM) puisse, au lieu de la formule prescrite, être utilisé aux fins des communications entre le ministre et l'évaluateur (1989);
- renommant ce règlement *« Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière »* (1992).

Le contenu amendé de ce règlement est entièrement remplacé en 1993.

Édition 1993 : la réforme de la médiane

Le 20 octobre 1993, le ministre Claude Ryan édicte une seconde version du règlement intitulé *Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière* (1993 G.O.2, 7490). Ce règlement remplace entièrement les dispositions figurant alors au règlement antérieur (1983) et s'applique à l'établissement de la proportion médiane applicable à compter de l'exercice 1994.

Bien qu'il reprenne diverses prescriptions déjà énoncées par celui qu'il remplace, ce nouveau règlement implante une réforme substantielle des règles d'échantillonnage et de calcul. S'appuyant sur l'avis d'experts (Rapport Letartre de 1988 et rapport DesRosiers de 1991) et sur une analyse scientifique des données passées (rapport Statbec de 1990), cette réforme se traduit par des changements méthodologiques importants qui consistent principalement à :

- Éliminer au départ toutes les ventes immobilières dont le prix est inférieur à 1 000 $;
- Augmenter à 30 le nombre minimal de ventes requises pour constituer un échantillon à analyser;
- Remplacer la formule de détermination de la taille de l'échantillon pour accroître la fiabilité du résultat;
- Fixer à trois ans la période maximale sur laquelle des ventes peuvent être utilisées;
- Limiter le nombre de terrains vagues dans les ventes analysées, lorsqu'ils y sont surreprésentés;
- Déterminer les règles d'épuration statistique des ratios extrêmes;
- Utiliser des indications régionales pour déterminer les proportions médianes des rôles où l'on constate une absence ou insuffisance de ventes (proportion médiane pondérée);

Le règlement adopté en 1993 fait ensuite l'objet d'amendements mineurs en 1994 (1994 G.O.2, 5702).

Un changement substantiel est ensuite apporté en 1995 (1995 G.O.2, 4963) : à compter de la proportion médiane applicable à l'année 1997, la responsabilité d'établir la liste de base est confiée à l'évaluateur seulement. Le règlement prévoyant déjà, selon le moyen convenu entre eux, la transmission de données de l'évaluateur au ministère des Affaires municipales, ce virage réglementaire amène la conclusion d'ententes formelles, avec chaque évaluateur, sur les modalités électroniques à utiliser à cette fin.

Le *Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière* demeure inchangé depuis 1995.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Révision du traitement des échantillons tirés de rôles d'évaluation foncière*, Francine Fortin, Le Faisceau, printemps 1993, p. 6.
- Réglementation sur la proportion médiane, Gazette officielle du Québec : 1980-04-23 G.O.2, 2045; 1983-08-31 G.O.2, 3885; 1988-09-28 G.O.2, 5023; 1989-06-21 G.O.2, 3165; 1992-07-15 G.O.2, 4517 ; 1993-11-03 G.O.2, 7490; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 1994-10-19 G.O.2, 6091; 1995-11-29 G.O.2, 4963.
- Communiqués du MAM aux évaluateurs signataires de rôles : 1993-06-23 ; 1995-12-11.
- Site Web du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), section Évaluation foncière, 2014.

1.11 Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents

Présentation et sommaire

Le *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale* est édicté par le ministre des Affaires municipales, en vertu des pouvoirs de réglementation que lui confère la Loi sur la fiscalité municipale. Il sert à prescrire le détail des renseignements que doivent minimalement contenir quatre documents destinés aux contribuables municipaux : la formule de demande de révision, l'avis d'évaluation, le compte de taxes et l'avis de modification du rôle. En assurant l'uniformité de l'information diffusée aux citoyens, il vise à leur faciliter la compréhension de l'administration locale.

Initialement édicté en 1980, dans le cadre de la réforme de la fiscalité municipale, ce règlement a été remplacé trois fois (en 1983, 1992 et 2020), a été modifié plusieurs fois et a porté différents titres. La présente capsule relate l'évolution de ces prescriptions réglementaires et de leurs enjeux, au fil des quatre « versions » de ce règlement ayant existé à ce jour.

Préambule

Le *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale* a pour fonction de prescrire la nature et, dans certains cas, la présentation des renseignements que doivent comporter certains documents qui sont destinés à l'usage des contribuables municipaux, soit la formule[51] de demande de révision, l'avis d'évaluation, le compte de taxes, l'avis de modification du rôle.

Comme la loi en confie la production ou la diffusion aux municipalités, les documents visés par ce règlement ne résultent pas directement des pratiques d'évaluation foncière municipale[52], mais ils en constituent toutefois la suite en matière d'information et de droits des contribuables fonciers. Dans certains cas, leur production est confiée à l'évaluateur municipal, dont les fonctions l'amènent à discuter du contenu de ces documents avec les citoyens. C'est pourquoi la présente capsule relate l'historique de ce règlement, au regard de l'avis d'évaluation, de l'avis de modification et de la formule de demande de révision.

Il est toutefois à noter que l'historique du contenu minimal du compte de taxes municipales est volontairement omis de cette capsule, considérant que les dispositions réglementaires en cause concernent davantage la fiscalité municipale que les pratiques d'évaluation foncière.

Contexte préalable à la réglementation sur le contenu minimal de divers documents

Avant la réforme de la fiscalité municipale, implantée à compter de 1980, il n'existe pas de réglementation régissant le contenu des documents relatifs à l'évaluation foncière et destinés au contribuable municipal. Jusqu'en 1971, les dispositions du Code municipal et de la Loi des cités et villes déterminent le contenu du compte de taxes municipales, seul document alors destiné à fournir les renseignements pertinents.

À compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) instaure la notion distincte d'« avis d'évaluation » et prescrit les quelques renseignements qui doivent y figurer[53]. Elle prévoit toutefois que ces renseignements peuvent figurer au compte de taxes, lequel tient alors lieu d'avis d'évaluation. En décembre 1978, cette loi

---

[51] Bien que le mot « formulaire » s'avère aujourd'hui plus approprié pour désigner un document à la structure prédéfinie destiné à consigner divers renseignements, le mot « formule » est exceptionnellement employé dans la présente capsule, en raison du fait qu'il figure toujours au texte officiel du RFCM.

[52] L'avis d'évaluation (LFM, art. 81, al. 1) transmis au contribuable est produit par la municipalité, à partir des renseignements contenus au rôle d'évaluation déposé par l'évaluateur. Il en est de même pour le compte de taxes (LFM, art. 81, al. 2), auquel la municipalité incorpore les données fiscales pertinentes. L'avis de modification (LFM, art. 180) est aussi produit par la municipalité, à partir du certificat que lui transmet l'évaluateur ayant effectué la modification en cause. Le contenu de la formule de plainte (de 1984 à 1997) ou de demande de révision (depuis 1998) est entièrement défini par le gouvernement (LFM, art. 129).

[53] De 1972 à 1979, la LEF prescrit l'envoi postal d'un avis, accompagné du compte de taxes, indiquant à chaque contribuable les immeubles portés à son nom, la valeur inscrite pour chacun d'eux, la dénomination pour fins de cotisations scolaires, la façon de formuler une plainte et le délai dans lequel une plainte doit être déposée (LEF, art. 25).

accorde au ministre des Affaires municipales[54] le pouvoir de réglementer le contenu de divers documents relatifs à la fiscalité municipale, avec l'objectif de mieux informer la population, pour lui faciliter une meilleure compréhension de l'administration locale.

Reconduit dans la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), en vigueur depuis 1980, ce pouvoir ministériel de réglementation (art. 263, par. 2°) vise les mêmes documents que la LEF, auxquels s'ajoutent toutefois la formule de plainte, la proposition de correction d'office[55] et l'avis de modification du rôle.

Réglementation initiale de 1980

Le 9 décembre 1980, le ministre Jacques Léonard édicte le *Règlement prescrivant le contenu minimal de l'avis d'évaluation et des comptes de taxes municipales*, lequel entre aussitôt en vigueur (1980 G.O.2, 6651).

Plus élaboré que les exigences précédentes de la LEF quant à l'avis d'évaluation, ce règlement énumère dix éléments (au lieu de quatre) qui doivent au moins y figurer. Il innove particulièrement en prescrivant à cet avis :

- le numéro matricule d'identification de l'unité d'évaluation;
- la valeur distincte du terrain et du bâtiment compris dans l'unité d'évaluation;
- la partie imposable et celle non imposable de la valeur, ainsi que la disposition en vertu de laquelle cette dernière n'est pas imposable, le cas échéant;
- le nom de l'organisme municipal responsable de la confection du rôle d'évaluation;
- l'inclusion d'un texte prédéfini (annexé au règlement) exposant les droits de plainte à l'égard du rôle.

M. Jacques Léonard, ministre des Affaires municipales de 1980 à 1984

Le contenu de ce règlement est entièrement remplacé en 1983, sans qu'aucune modification ne lui ait été apportée depuis son édiction.

Réglementation révisée de 1983

Le 4 octobre 1983, le ministre Jacques Léonard édicte le *Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipale* (RFCM2). *C*e règlement remplace entièrement les dispositions ayant formé celui de 1980. Il entre en vigueur le 26 octobre 1983 et s'applique aux documents relatifs à tout exercice financier à compter de 1984 (1983 G.O.2, 4301).

Bien qu'il le remplace entièrement, ce nouveau règlement reprend, dans une formulation révisée, toutes les prescriptions en vigueur depuis 1980 quant à l'avis d'évaluation, à propos duquel il apporte cependant des ajouts substantiels qui consistent à :

- indiquer la proportion médiane et le facteur comparatif du rôle établis en vertu de la LFM;
- indiquer les renseignements nécessaires aux fins de la taxe scolaire;
- limiter la mention des valeurs distinctes de terrain et de bâtiment aux cas où une taxe est imposée sur la base de la valeur du terrain ou du bâtiment;
- mentionner que le terrain est assujetti à l'imposition de la surtaxe sur les terrains vagues, le cas échéant;
- indiquer la superficie, l'étendue en front ou une autre dimension du terrain, dans le cas où une taxe est imposée sur la base d'une telle dimension.

---

[54] L'ajout, en décembre 1978, de l'article 96a à la LEF instaure un pouvoir ministériel de réglementation, notamment quant à la forme et au contenu minimal de l'avis d'évaluation, ainsi que du certificat de l'évaluateur apportant une modification au rôle. Ce nouveau pouvoir n'est finalement pas utilisé sous la juridiction de la LEF, laquelle est abrogée et remplacée par la LFM à compter de 1980.

[55] À ce jour, le pouvoir de réglementation quant au contenu minimal de la proposition de correction d'office (LFM, art. 153) reste inutilisé.

Le RFCM2 instaure également l'obligation d'utiliser des formules prédéfinies aux fins du dépôt d'une plainte à l'égard du rôle d'évaluation foncière et du rôle de la valeur locative. Annexée au texte du règlement, l'image de chacun de ces documents comporte une partie à compléter (au recto), ainsi que les renseignements relatifs au droit de plainte et à la procédure afférente (au verso).

Ce règlement fait ensuite l'objet d'amendements significatifs en 1984 (1984 G.O.2, 5476), lesquels exigent, à compter de l'exercice financier 1986, d'ajouter à l'avis d'évaluation :

- la mention d'un ou de plusieurs des lots ou des partie de lots compris dans l'unité d'évaluation;
- la valeur totale uniformisée de l'unité d'évaluation;
- l'usage de titres formels, en toutes lettres et sans abréviation, pour présenter les chiffres représentant les valeurs au rôle, la proportion médiane, le facteur comparatif et la valeur uniformisée.

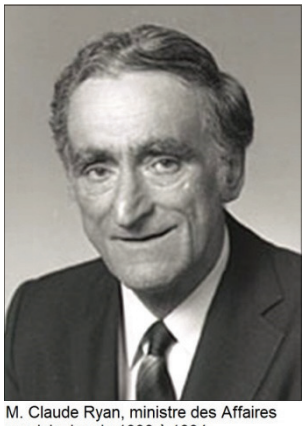
En 1989, d'autres amendements sont apportés au RFCM2 (1989 G.O.2, 3157), essentiellement pour en adapter les prescriptions au régime des rôles triennaux, alors en voie d'implantation. Prenant effet à compter de l'exercice financier 1990, ces amendements remplacent les formules de plainte par de nouvelles et prescrivent d'ajouter à l'avis d'évaluation :

- la date de dépôt du rôle;
- la date à laquelle ont été considérées les conditions du marché servant à l'établissement de la valeur totale uniformisée ; l'usage de titres formels, en toutes lettres et sans abréviation, est prescrit à cet effet.

Le contenu amendé de ce règlement est entièrement remplacé en 1992.

Réglementation de 1992 : adaptation aux réformes

Le 30 juin 1992, le ministre Claude Ryan édicte une nouvelle version du RFCM, ré-intitulé[56] « *Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale »* (RFCM3). Ce règlement remplace entièrement les dispositions du règlement antérieur et s'applique aux documents visés à compter de l'exercice financier 1993 (1992 G.O.2, 4506). Ce remplacement complet découle à la fois de l'entrée en vigueur de nouvelles règles de rédaction réglementaire et de l'adoption des dispositions législatives relatives à la surtaxe sur les immeubles non résidentiels (L.Q. 1991, chap. 32) et aux exploitations agricoles enregistrées (L.Q. 1991, chap. 29).


M. Claude Ryan, ministre des Affaires municipales de 1990 à 1994

Bien qu'il le remplace entièrement, ce nouveau règlement reprend, selon une structure différente, l'essentiel des prescriptions contenues au règlement précédent. Outre divers ajustements terminologiques ou de concordance, le RFCM3 modifie toutefois les exigences quant à l'avis d'évaluation, principalement pour :

- limiter l'obligation d'indiquer la désignation cadastrale aux seuls cas où l'unité d'évaluation ne comporte pas d'adresse;
- exiger, pour tout terrain, la mention de sa superficie, de son étendue en front et de sa profondeur;
- ajouter l'indication, pour toute exploitation agricole enregistrée, de la superficie de terrain comprise en zone agricole;
- exiger l'identification de toute unité assujettie à la surtaxe sur les immeubles non résidentiels et, le cas échéant, le code de la catégorie d'immeubles à usage mixte à laquelle elle appartient.

Par la suite, le RFCM3 fait l'objet d'amendements mineurs en 1995 (1995 G.O.2, 4019), en 1996 (1996 G.O.2, 3551) et en 1997 (1997 G.O.2., 5881 et 7406). Il s'agit surtout de correctifs terminologiques ou de concordance, ainsi que de dispositions transitoires sans impact sur les pratiques d'évaluation foncière.

[56] Très semblable au titre du RFCM de 1983, celui du règlement de 1992 ne comporte plus les mots « à l'évaluation et ».

Par ailleurs, des changements substantiels sont apportés à ce règlement en août 1997 (1997 G.O.2, 5464). Ayant effet à compter de l'exercice financier 1998, ils consistent à :

- adapter l'avis d'évaluation à la procédure de révision administrative, en y exigeant la mention des modalités de cette nouvelle procédure (lieu, date, montant de la demande de révision);
- prescrire les formules requises pour déposer une demande de révision, en remplacement de celles relatives au dépôt d'une plainte;
- imposer une distinction graphique entre l'avis d'évaluation et le compte de taxes lorsqu'ils sont inclus dans un seul document : espace spécifique à chacun, distinction facile et titres obligatoires;
- exiger, en plus de ce que prescrit la LFM, des mentions supplémentaires à l'avis de modification, soit l'identification du rôle visé par la modification, celle des inscriptions concernées, celle de la disposition législative motivant la modification, ainsi que la date de prise d'effet de cette dernière.

Enfin, après le remplacement d'une formule de demande de révision en 1999 (1999 G.O.2, 5070), les seuls autres changements apportés au RFCM3 remontent à 2001 (2001 G.O.2, 7413). Ils découlent de la mise en application du régime des taux variés de taxation, lequel remplace celui de la taxe sur les immeubles non résidentiels. Outre le retrait des mentions relatives à ce dernier, ces nouvelles exigences réglementaires prévoient que l'avis d'évaluation doit notamment indiquer :

- à quelle catégorie d'immeubles appartient l'unité d'évaluation visée;
- le cas échéant, le numéro de toute classe de mixité dont fait partie l'unité parmi celles prévues par la LFM, accompagné d'explications sur la façon dont son appartenance à cette classe a été déterminée.

Le contenu ainsi amendé du RFCM3 demeure inchangé jusqu'à son remplacement complet, en 2020.

Réglementation de 2020 : accessibilité et modernisation

Le 26 février 2020, la ministre Andrée Laforest édicte une nouvelle version du RFCM, ré-intitulé[57] « *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale »* (RFCM4). Ce règlement remplace entièrement les dispositions du règlement antérieur et s'applique à compter de 2020 ou de 2021, selon les documents visés (2020 G.O.2, 726).

Madame Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Bien qu'il remplace entièrement celui initialement édicté en 1992, ce nouveau règlement en maintient les principes de base et l'essentiel des prescriptions. Il résulte toutefois d'une démarche structurée visant globalement à :

- accroître l'intelligibilité et l'accessibilité, pour le citoyen, des documents qui y sont assujettis;
- l'harmoniser aux règles caractérisant la modernisation réglementaire de l'évaluation foncière, instaurée depuis 2010;
- en adapter les exigences aux outils technologiques contemporains.

Concernant toute formule de demande de révision, le RFCM4 maintient l'usage obligatoire d'un document universel, au contenu prédéfini. Il modifie toutefois les règles antérieures, à compter du 14 août 2020, pour :

- actualiser et alléger le contenu de la formule, nouvellement présentée en format «lettre» pour en faciliter l'impression (art. 3, al. 1);
- permettre le dépôt de la demande de révision au moyen d'une application Web pouvant être mise en œuvre par l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE), conformément à l'édition modernisée du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) (art. 3, al. 2);
- exiger la transmission, par l'OMRE au demandeur, d'une attestation du dépôt de la demande de révision (art. 4).

[57] Pratiquement identique au titre du RFCM3 de 1992, celui du règlement de 2020 s'en distingue seulement par le remplacement du mot «ou» par le mot «et» (… la forme et le contenu …).

Quant à l'avis d'évaluation requis à la suite du dépôt d'un rôle (LFM, art. 81) et à l'avis de modification faisant suite à un certificat de tenue à jour (LFM, art. 180), le RFCM4, à compter du 1er juillet 2021 :

- harmonise les renseignements exigés avec ceux prescrits au rôle d'évaluation foncière (art. 6 et 19);
- prescrit les titres et les noms d'affichage des renseignements selon la terminologie de l'édition modernisée du MEFQ, ceci sous une forme décodée (art. 12 et 21).

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Le discours sur le budget 1978-1979 et les municipalités du Québec*, revue Municipalité 78, mai 1978, pp. 3-4.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-02-10.
- Gazette officielle du Québec : 1980-12-10 G.O.2, 6651; 1983-10-26 G.O.2, 4301;1984-10-14 G.O.2, 5476; 1989-06-21 G.O.2, 3157; 1992-07-15 G.O.2, 4506;1993-09-15 G.O.2, 6542; 1994-07-20 G.O.2, 3949; 1995-09-06 G.O.2, 3551; 1997-08-13 G.O.2, 5464; 1997-09-17 G.O.2, 5881; 1997-12-03 G.O.2, 7406; 1999-10-20 G.O.2, 5070; 2001-10-31 G.O.2, 7413; 2020-02-26 G.O.2, 726.
- *L'avis d'évaluation : ce qu'on doit y retrouver*, Denise Boulanger, revue Municipalité, novembre 1985, p. 28.
- *Modifications réglementaires sur le contenu minimal de l'avis d'évaluation et du compte de taxes*, bulletin Muni-Express, août-septembre 1992, p. 1.
- Biographie du député Claude Ryan (1925-2004), Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca), juin 2009.
- Biographie du député Jacques Léonard, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca), décembre 2016.
- Biographie de la députée Andrée Laforest, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca), décembre 2018.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, chapitre F-2.1), à jour au 2017-11-30, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-02-10.
- *Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale* (chap. F-2.1, r. 6), à jour au 2017-11-15, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-02-10.
- *Règlement sur la forme et le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale*, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, EFexpress #30, 2019-07-03, p. 2.

1.12 Règlement sur l'évaluation des immeubles à vocation unique

Présentation et sommaire

Le *Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle* est un règlement édicté par le gouvernement du Québec en 1998 pour prescrire divers aspects techniques quant à l'évaluation foncière de propriétés complexes peu susceptibles d'être transigées sur le marché immobilier (usines, hôpitaux, pénitenciers, etc.).

Complémentaires aux dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui sont propres à ce type d'immeubles, celles formant ce règlement proviennent de consensus entre divers spécialistes gouvernementaux, municipaux et industriels. Outre la définition des immeubles visés, elles prescrivent une application de la méthode du coût qui se veut équitable et praticable par tous les intervenants publics et privés qui sont concernés.

Contexte législatif préalable

Avant 1980, les évaluateurs municipaux ont peu de repères législatifs[58] pour établir la valeur des immeubles majeurs conçus pour l'exercice d'activités spécialisées (usines, hôpitaux, pénitenciers, etc.) et peu susceptibles d'être transigés sur le marché. Ces constructions sont alors évaluées par la méthode du coût de remplacement, à l'aide de répertoires de coûts unitaires que chacun juge appropriés.

À compter de 1980, l'application de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) modifie cette situation, notamment parce que cette loi :

- définit la notion de valeur réelle, en référant au prix d'échange le plus probable sur un marché libre et ouvert à la concurrence (art. 43);
- prescrit, quant aux immeubles non susceptibles d'être vendus de gré à gré, d'établir cette valeur en considérant le propriétaire comme étant à la fois l'acheteur et le vendeur dans un tel marché (art. 44);
- instaure la règle générale de mise au rôle de tous les immeubles (art. 31), seuls étant désormais exclus ceux spécifiquement visés par les exceptions énumérées dans la loi (art. 63 à 68). Introduite pour assurer l'intégrité et le rendement financier de l'assiette fiscale municipale, cette règle accroît significativement le nombre et la nature des biens immobiliers devant être évalués (machines, appareils, équipements fixes, etc.).

Conjuguée au dépôt de tous les rôles de nouvelle génération qui ont lieu jusqu'en 1984, l'application graduelle de la LFM à l'évaluation des immeubles à vocation unique génère de nombreuses contestations, suivies de longs débats et de courants jurisprudentiels divergents. De plus, l'instauration du régime des rôles triennaux de 1989 à 1992 augmente les enjeux financiers en cause, tant pour les municipalités que pour les entreprises concernées. Les amendements apportés à la LFM en 1993 pour alléger les débats quant aux équipements partiellement destinés à la production industrielle n'atteignent toutefois pas cet objectif.

Développement et adoption de mesures sur l'évaluation des immeubles à vocation unique

Très coûteux pour les parties impliquées, le nombre et la durée des débats judiciaires relatifs à l'évaluation foncière des immeubles à vocation unique amènent plusieurs intervenants à réclamer du gouvernement des moyens plus simples et moins contestables pour évaluer ces immeubles complexes, dont la valeur élevée représente souvent une part importante de l'assiette d'imposition de la municipalité où ils se trouvent.

À la suite d'analyses réalisées à ce sujet par un comité multidisciplinaire « ad hoc », le ministre des Affaires municipales, M. Guy Chevrette, lance un défi d'innovation aux évaluateurs municipaux, en mars 1995. Il insiste alors sur la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant de déterminer plus rapidement l'évaluation imposable de ces immeubles, de façon à réduire l'incertitude financière relative à leur imposition

[58] Lors de sa mise en vigueur, en 1972, la Loi sur l'évaluation foncière définit la valeur marchande (art. 1, par. q) et cette définition précise notamment que « *ce prix pouvant, au cas d'absence ou d'insuffisance du marché ou de ses données, être établi uniquement selon la valeur physique dépréciée ou selon la valeur économique actuelle et potentielle, ou selon l'une et l'autre* ». La notion de valeur marchande est toutefois retirée de cette loi en 1973, remplacée par celle de valeur réelle, mais sans définition.

foncière. Saisie de cette problématique, la *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics* (Commission D'Amours) recommande au ministre, en octobre 1996, d'effectuer des travaux spécialisés afin de définir les méthodes les plus appropriées pour déterminer la valeur des immeubles institutionnels, commerciaux et industriels, plus particulièrement en ce qui concerne les immeubles à vocation unique.

Dans cette perspective, la LFM est modifiée en décembre 1996 pour conférer au gouvernement le pouvoir de prescrire, par règlement, une méthode d'évaluation quant aux immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle (art. 262, par. 10°). Ce pouvoir lui permet notamment de définir les immeubles qu'il veut assujettir à la méthode d'évaluation qu'il prescrit et de déterminer des catégories d'immeubles à cette fin[59].

En juin 1997, le *Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière* (Comité O'Bready) fait rapport au ministre des Affaires municipales, M. Rémy Trudel, sur le consensus obtenu entre ses membres, issus de divers milieux privés et publics. Il propose une définition des immeubles à vocation unique et recommande au gouvernement de prescrire :

- l'application de la méthode du coût, tant en confection qu'en révision ou devant les tribunaux, basée sur les dimensions exactes des bâtiments évalués, mais selon les techniques de construction courantes;
- l'utilisation, à cette fin, d'une version actualisée du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), à être validée par un comité mixte;
- une table quantifiant les dépréciations normales des immeubles visés, sujette à la même validation;
- la tenue de divers échanges formels de renseignements entre l'évaluateur municipal et le propriétaire concerné, avant le dépôt du rôle d'évaluation.

En octobre 1997, le ministre Trudel fait connaître les suites qu'il entend donner au rapport du Comité O'Bready. Reconnaissant la valeur déterminante du consensus dégagé entre les membres - aux positions initiales fort divergentes - composant ce comité, il indique vouloir agir rapidement par voie législative et réglementaire pour mettre en oeuvre les recommandations énoncées sur :

- la définition des immeubles à vocation unique;
- les principes directeurs de la méthode d'évaluation retenue;
- l'actualisation des barèmes de coûts unitaires du MEFQ;
- l'échange de renseignements entre l'évaluateur municipal et le propriétaire de chacun des immeubles visés.

M. Rémy Trudel, ministre des Affaires municipales, de 1996 à 1998

Le ministre écarte toutefois l'idée d'assujettir à une validation externe les développements projetés au MEFQ, le MAM devant demeurer entièrement imputable du contenu de celui-ci. Il écarte aussi l'idée d'imposer l'usage d'une table de dépréciation normale, à laquelle il privilégie la recherche de solutions couvrant toutes les formes de dépréciation.

Les engagements ministériels quant à l'évaluation foncière des immeubles à vocation unique se concrétisent en 1998, sous la forme de deux interventions complémentaires : l'instauration de nouvelles exigences législatives et l'édiction d'un nouveau règlement.

[59] Le texte législatif exact accordant, dans la LFM, ce nouveau pouvoir de réglementation est le suivant :
262. Le gouvernement peut adopter des règlements pour :
[…]
10° prescrire, pour les immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle qu'il définit, une méthode d'évaluation compatible avec les dispositions de l'article 44, la méthode pouvant varier selon les catégories d'immeubles qu'il détermine;

En juin 1998 d'abord, l'adoption du projet de loi 440 (L.Q. 1998, chap. 43) intègre à la LFM des règles encadrant les communications, avant le dépôt du rôle, entre l'évaluateur municipal et le propriétaire de tout immeuble à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle. Ces nouvelles mesures exigent notamment, selon un échéancier ferme, que :

ASSEMBLÉE NATIONALE

DEUXIÈME SESSION TRENTE-CINQUIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi nº 440
(1998, chapitre 43)

Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale

Présenté le 14 mai 1998
Principe adopté le 29 mai 1998
Adopté le 19 juin 1998
Sanctionné le 20 juin 1998

Éditeur officiel du Québec
1998

- l'évaluateur avise le propriétaire du fait que son immeuble est visé par le règlement et lui communique les montants de coût neuf et de dépréciation qu'il établit en application de ce règlement (art. 18.1 et 18.2);
- en cas de désaccord, le propriétaire communique à l'évaluateur les mêmes renseignements, selon les montants qu'il entend faire reconnaître (art. 18.3);
- soit utilisée, lorsque pertinente, la technique d'application de la méthode du coût prévue au MEFQ (art. 263.0.1);
- les deux parties soient liées par les renseignements ainsi communiqués, quant à l'établissement de la valeur finale (art. 18.4).

Le 21 octobre 1998, le *Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle* est décrété par le gouvernement (1998 G.O.2, 5889), donnant ainsi effet aux dispositions législatives précédemment adoptées à ce sujet. Ce règlement circonscrit les unités d'évaluation visées selon plusieurs conditions, notamment à l'effet que les constructions qui en font partie doivent :

- être évaluées à au moins à 5 000 000$, au rôle en vigueur;
- être conçues et agencées spécialement pour l'exercice d'une activité de nature industrielle ou institutionnelle, sans pouvoir être économiquement converties aux fins d'un autre genre d'activités.

Il prescrit également des règles particulières régissant l'évaluation de telles propriétés par la méthode du coût, à l'effet que :

- le coût neuf des constructions visées doit être établi en tenant compte de leurs dimensions extérieures exactes, ainsi que des matériaux et des techniques utilisés couramment à la date de l'évaluation;
- toute dépréciation doit être soustraite du coût neuf, notamment celle résultant d'une différence significative entre l'espace intérieur présumé pour établir le coût neuf et celui réellement disponible dans la construction.

Ce règlement n'a jamais été modifié ni remplacé depuis son édiction.

Objectifs et portée des mesures relatives à l'évaluation des immeubles à vocation unique

Compte tenu des échéanciers prescrits, les mesures législatives et réglementaires adoptées en 1998, quant à l'évaluation foncière des immeubles à vocation unique, s'appliquent à la confection de tout rôle d'évaluation entrant en vigueur à compter de 2001.

Les résultats d'une collecte de données, menée par le MAM en 1999 quant aux rôles 2001, révèlent que 522 immeubles à vocation unique de nature industrielle (138) ou institutionnelle (384) ont été ainsi désignés. Ils sont répartis dans 107 municipalités différentes et représentent une évaluation totale de 11 G$ (aux rôles 1999).

Adoptées en considération de plusieurs consultations mettant en présence des représentants des municipalités, des évaluateurs, des entreprises et des organismes concernés par ce changement, ces dispositions marquent un tournant dans les pratiques d'évaluation foncière propres aux immeubles industriels et institutionnels majeurs. Il s'avère particulièrement que :

- la méthode du coût telle que prescrite au règlement est praticable par tous les intervenants professionnels concernés et s'avère suffisamment uniforme pour assurer des échanges efficaces entre ceux-ci;
- l'obligation faite à l'évaluateur et au propriétaire de se fournir réciproquement les résultats qu'ils entendent faire reconnaître aux fins du rôle en voie de confection favorise la diminution du nombre et de l'ampleur des contestations consécutives au dépôt du rôle, puisque des échanges structurants ont préalablement eu lieu.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- Le ministre des Affaires municipales lance un défi aux évaluateurs municipaux- Échos de l'assemblée plénière, Guy Geoffrion, Le Faisceau, printemps 1995, p. 3.
- Ensemble pour un Québec responsable - Rapport de la commission sur la fiscalité et le financement des services publics, gouvernement du Québec, 1996-10-21, pp. 112 à 115.
- Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière (Rapport), Jacques O'Bready, président, 1997-06-19, 28 pages.
- Le ministre Trudel donne suite aux recommandations du rapport du Groupe de travail, Communiqué de presse, ministère des Affaires municipales, 1997-10-31.
- « Immeubles à vocation unique... », Gilles Racicot, Le Faisceau, hiver 1997, pp. 6 à 10.
- Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale, ministère des Affaires municipales, Muni-Express, 1998-07-07, pp. 1-2.
- Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle, Gazette officielle du Québec partie 2, 1998-11-04, pp. 5889-5890.
- Communiqué du MAM aux évaluateurs signataires de rôles, Jean Monfet, 1999-05-07.
- Rapport annuel 1998-1999 du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Publications du Québec, octobre 1999, p. 32.
- Les mesures applicables à l'évaluation municipale des immeubles à vocation unique, Alain Raby E.A., Mots d'Ordre, mars 2000, pp. 16 à 19.
- La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec, Ministère des Affaires municipales, avril 2005, pp. 12 à 14.
- Biographie du député Rémy Trudel, site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca), novembre 2014.
- Loi sur la fiscalité municipale (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2017-11-30, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-02-06.

2.1 Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Origines et vue d'ensemble

Présentation et sommaire

Le Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) est un ouvrage de référence produit et tenu à jour par le gouvernement du Québec. Son usage est prescrit pour encadrer l'application du processus de confection et de tenue à jour de tous les rôles d'évaluation foncière. Il a pour principales fonctions de documenter officiellement l'application des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les pratiques d'évaluation foncière municipale, ainsi que d'assurer l'uniformité méthodologique de ces pratiques, considérant qu'elles s'exercent dans un contexte décentralisé.

Graduellement publié à partir de 1974, puis prescrit par réglementation à compter de 1977, le MEFQ est, encore aujourd'hui, développé et diffusé par le ministère des Affaires municipales. D'abord l'un des éléments moteurs de la réforme administrative de l'évaluation foncière implantée de 1977 à 1984 sur tout le territoire québécois, il fait ensuite l'objet de nombreuses mises à jour et transformations adaptées aux réalités technologiques et méthodologiques caractérisant l'évolution des pratiques québécoises d'évaluation municipale. Une fois reconnue la nécessité d'un manuel de référence en évaluation foncière, les divers éléments qui ont composé le MEFQ au fil des ans sont répertoriés en quatre groupes : la première édition (1974-1981), l'édition « métrique » (1984), la troisième édition (1992-2001) et l'édition « modernisée » (2010).

L'éveil à la nécessité d'un manuel de référence (1956-1971)

Pendant plus de 20 ans avant sa mise en œuvre, une réforme de l'évaluation foncière est réclamée par divers intervenants, à la fois pour raffermir la crédibilité de l'impôt foncier, principale source de revenus des municipalités, et pour assurer la fiabilité des données essentielles à la réalisation de réformes fiscales.

Tout comme l'a d'abord fait la Commission Tremblay en 1956, la Commission Bélanger sur la fiscalité constate à nouveau, en 1965, que l'évaluation foncière s'avère « une discipline qui a peu évolué depuis le siècle dernier ». Outre les divergences entre les lois qui régissent cette discipline, elle signale particulièrement l'absence, l'incohérence et l'improvisation des moyens utilisés par les estimateurs de l'époque et déplore les injustices qui en résultent. À titre de préalable à toute réforme fiscale, cette commission d'enquête recommande l'uniformisation législative et normative de l'évaluation foncière et qu'à cette fin, le gouvernement prépare et publie un manuel d'évaluation foncière établissant les principes et méthodes à appliquer à des milieux socio-économiques différents.

En septembre 1969, un groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales livre une première tranche de son rapport, laquelle porte exclusivement sur la réforme de l'évaluation des biens-fonds. Ses 36 recommandations proposent des modalités concrètes de mise en œuvre de la plupart des changements énoncés en 1965. La promulgation de normes officielles d'évaluation en est un volet fondamental : « *Il faut de toute nécessité faire en sorte que l'acte d'évaluation acquière la même signification et la même qualité partout, indépendamment de son auteur* » (Rapport Boulet, p. 31). L'adoption d'un manuel québécois d'évaluation est présentée comme un incontournable qui :

- devrait être le reflet de toutes les conditions immobilières qui caractérisent le régime municipal québécois, ce qui empêche d'emprunter ce qui se fait ailleurs; il faut donc créer;
- pourrait se fonder sur un travail de base déjà accompli par le service de l'évaluation du ministère des Travaux publics;
- deviendrait la propriété du gouvernement qui en assurerait la révision et sa promulgation;
- devrait faire l'objet d'une mise à jour ininterrompue.

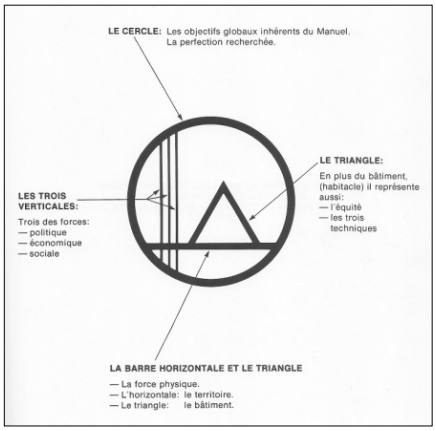
Dès novembre 1969, des sous-comités techniques sont désignés par le ministre des Affaires municipales de l'époque (Robert Lussier) pour élaborer un avant-projet de loi, ainsi qu'un manuel d'évaluation foncière. Bien qu'au départ, d'importantes divergences terminologiques et méthodologiques existent entre les spécialistes affectés à ces travaux, un projet de manuel d'évaluation foncière est livré au ministre en septembre 1970.

En janvier 1972, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière* ouvre officiellement la voie aux développements en cours, notamment par l'instauration du pouvoir de réglementer la forme et le contenu du rôle, ainsi que les méthodes et normes d'établissement de la valeur.

La Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) du Ministère des Affaires municipales est alors créée, avec pour mandat principal d'élaborer, de diffuser et de tenir à jour le *Manuel d'évaluation foncière du Québec*. Dans cette foulée, la Corporation des évaluateurs agréés du Québec met sur pied un « Comité du Manuel », dont les membres collaborent ensuite à cet important développement.

La première édition du MEFQ (1974-1981)

En 1974, la publication du volume 1 du MEFQ intitulé « Principes et concepts généraux en évaluation foncière », constitue le premier volet de ces développements. Suivent, en 1975, les volumes 3 (Codification) et 3A (Matrice graphique) de ce manuel. Les premiers répertoires de taux unitaires (en base 1972) destinés à l'application de la méthode du coût et les formulaires afférents, dont les premières fiches de propriété, sont ensuite publiés en 1976, à même les volumes 4, 4A et 5. En 1981, le volume 5A fait de même quant aux bâtiments de ferme.



Chacun de ces ouvrages comporte un identifiant graphique distinct, dont les traits communs sont décrits ci-contre.

Ce n'est toutefois qu'en avril 1977 que la première édition du MEFQ acquiert un caractère officiel. Prescrite par le Règlement numéro 1, elle constitue alors un des éléments moteurs de la réforme administrative de l'évaluation foncière, dont l'objectif central est d'uniformiser les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec. L'usage de certaines composantes du MEFQ est prescrit par ce règlement alors que d'autres constituent plutôt des sources de référence non obligatoires, tels les répertoires jurisprudentiels.

L'édition « métrique » du MEFQ (1984)

Dans un effort de consolidation des efforts de standardisation déjà déployés et avec l'objectif d'assurer la continuité de la réforme en voie d'implantation, la deuxième édition du MEFQ s'avère déterminante en 1984, par la publication, aux volumes 4 et 5, de nouveaux répertoires de coûts unitaires actualisés pour l'ensemble des bâtiments à évaluer. Pour se conformer aux exigences du gouvernement du Canada, elle instaure en même temps l'utilisation du système international de mesures (SI) en évaluation foncière - d'où l'appellation « édition métrique » -, ainsi que l'amorce du remplacement des fiches de propriété en usage depuis 1977.

Publiés en mars et octobre 1984, les coûts unitaires qui y figurent sont établis en base 1983 et, contrairement aux précédents, sont conçus en prévision de leur informatisation. L'usage de nouvelles fiches de propriété (2.4.1, 2.5.1 et 2.5.1A-1) y est exposé en application des mêmes principes. Cette deuxième édition des volumes 4 et 5 acquiert un caractère officiel en septembre 1988, alors que la réglementation instaure la possibilité d'utiliser les fiches de propriété conçues en fonction du système international d'unités de mesure.

Deux autres publications sont à considérer comme faisant partie de la deuxième édition du MEFQ : l'annexe 6-B (Éléments de statistique) et l'annexe 6-C (Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4). Répondant à divers besoins exprimés au cours de l'implantation de la réforme amorcée en 1977, ces deux ouvrages de référence demeurent d'usage facultatif jusqu'à leur retrait, en 1994.

Pendant quelques années ensuite, outre les mises à jour apportées périodiquement aux volumes 4 et 5, le MEFQ ne fait pas l'objet d'ajouts ou de changements significatifs. Les efforts se concentrent sur la consolidation du système administratif instauré depuis 1977 et sur sa continuité entre les rôles successifs.

La troisième édition du MEFQ (1992-2001)

Les consultations menées par le MAM sur ses produits et services en matière d'évaluation foncière révèlent des besoins pressants de renouvellement.

Publiés de 1992 à 2001, les éléments formant la troisième édition du MEFQ comprennent principalement la version 1998 des volumes 4 et 5 (*Méthode du coût*) contenant des répertoires de coûts unitaires actualisés en base 1997, pour l'ensemble des bâtiments à évaluer. Cette période est également caractérisée par l'ajout au MEFQ de guides méthodologiques inédits : *Processus de traitement du rôle d'évaluation* (volume 2), en 1994 et *Méthode de comparaison* (volume 6), en 1997 et 2001. Outre ce renouveau méthodologique, le MEFQ fait aussi l'objet, à compter de 1999, d'un virage technologique majeur : l'abandon de la publication des volumes imprimés, remplacée par leur diffusion sur un support électronique (cédérom).

Les ouvrages formant la troisième édition du MEFQ représentent, sur plusieurs plans, un renouveau dans les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Ils protègent toutefois les acquis des éditions précédentes en matière d'uniformité, tout en s'adaptant aux nouvelles réalités des évaluateurs et aux besoins de cette discipline professionnelle.

L'édition « modernisée » du MEFQ (2010)

Mettant à contribution divers spécialistes de plusieurs disciplines (évaluateurs, informaticiens, etc.), le Ministère des Affaires municipales entreprend, en 2005, de rationaliser les renseignements prescrits aux dossiers d'évaluation et à mieux adapter les exigences au contexte technologique. Les modifications apportées au Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) en 2010 pour prescrire la modernisation ainsi retenue ont des impacts majeurs sur les pratiques d'évaluation foncière existantes, dont l'élimination des formulaires obligatoires et de leurs équivalents informatiques, remplacés par la seule prescription de renseignements informatisés définis au MEFQ.

Difficilement compatibles avec la structure des volumes existants du MEFQ, ces changements réglementaires entraînent la modernisation du MEFQ, laquelle se caractérise d'abord par d'importantes innovations de forme et de contenu, dont les principales sont :

- une structure totalement nouvelle, calquée sur les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière. Elle comporte cinq grandes parties (au lieu de sept volumes), elles-mêmes divisées en plusieurs parties (20 au total);
- une diffusion exclusivement en ligne, accessible seulement au moyen d'un abonnement annuel;
- l'allègement des renseignements descriptifs requis quant aux bâtiments et l'introduction de renseignements qualitatifs sur leur qualité et leur état;
- l'établissement systématique de la classe et de l'âge apparent des bâtiments ;
- de nouvelles règles d'affichage public du rôle d'évaluation.

Prescrite par RREF ainsi amendé, l'édition modernisée du MEFQ acquiert un caractère officiel, le 21 août 2010 (G.O.Q, partie 1, p. 965). Cette édition remplace alors l'ensemble des volumes formant le manuel existant, qui demeure toutefois valide pour la période transitoire prévue au règlement, soit jusqu'en 2019.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Thomas Tremblay, prés.), gouvernement du Québec, 1956, vol. III, tome II, pp. 191-192.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 291.
- *L'évaluation des biens-fonds,* Première tranche du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Albert Boulet, prés.), gouvernement du Québec, septembre 1969, 56 pages.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 31.

- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, p. 8-9.
- *L'édition modernisée 2010 du Manuel d'évaluation foncière du Québec* (dépliant), MAMROT, mai 2009.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 2000-07-19 ; 2005-11-03, 2009-05-28, 2010-05-26, 2010-09-22.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011.

ANNEXE 1 – TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OUVRAGES AYANT COMPOSÉ LE MEFQ

Première édition du MEFQ (1974-1981)

Identifiant	Titre du volume	Prescrit	Pages	Publié *	Retiré
Volume 1	Principes et concepts généraux en évaluation foncière	Non	320	1974-09	
Volume 2	Tables d'intérêt	Non	408	1976-12	1989-02
Volume 3	Matrice graphique	Oui	126	1975-09	
Volume 3A	Codification (édition 1975)	Oui	332	1975-09	1992-09
Appendice 3B	Guide d'utilisation du formulaire 1.3	Oui	68	1975-09	1995-01
Volume 4	Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels	Oui	452	1976-01	2000-07
Volume 4A	Technique du coût - Complément du répertoire des taux unitaires; bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels	Oui	426	1976-01	2000-07
Volume 5	Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; système paramétrique bâtiments résidentiels	Oui	232	1976-12	2000-07
Volume 5A	Technique du coût - Répertoire des taux unitaires des bâtiments agricoles et schémas explicatifs des taux unitaires	Oui	264	1979-04 1981-03	2000-07
Appendice 6A	Guide d'utilisation du formulaire 1.6.1	Non	32	1976-02	1985-04
Annexe J1	Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière	Non	1284	1976-03	1988-01
Annexe J2	Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière - Tome 2	Non	444	1977-03	1988-01
Annexe J3	Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière - Tome 3	Non	613	1980-11	1988-01

Deuxième édition du MEFQ (1984) - Édition « métrique »

Identifiant	Titre du volume	Prescrit	Pages	Publié *	Retiré
Volume 4	Technique du coût - Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels	Oui	434	1984-10	2008-01
Volume 5	Technique du coût - Système paramétrique I - Bâtiments résidentiels II - Bâtiments de ferme	Oui	598	1984-03	2008-01
Annexe 6-B	Éléments de statistique	Non	158	1984-01	1994-04
Annexe 6-C	Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4 - Rôle d'évaluation foncière	Non	76	1984-01	1994-04

Troisième édition du MEFQ (1992-2001)

Identifiant	Titre du volume	Prescrit	Pages	Publié *
Volume 2	Processus de traitement du rôle d'évaluation - Guide méthodologique	Oui	706	1994-09
Volume 3-A	Codification (édition 1992)	Oui	424	1992-01
Volume 4	Méthode du coût - Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels	Oui	559	1998-10
Volume 5	Méthode du coût - Système paramétrique I - Bâtiments résidentiels II - Bâtiments de ferme	Oui	437	1998-10
Volume 6	Technique de parité/Méthode de comparaison - Guide méthodologique	Oui	416	1997-06 2001-08

Quatrième édition du MEFQ (2010) - Édition « modernisée »

Identifiant	Titre	Prescrit	Pages	Publié *
Partie 1A	Principes et concepts généraux d'évaluation foncière	Non	17	2012-09
Partie 1C	Processus de confection et de tenue à jour	Oui	14	2010-05
Partie 2A	Fichier des mutations immobilières	Oui	35	2010-05
Partie 2B	Système d'information géographique	Oui	168	2011-05
Partie 2C	Dossiers de propriété	Oui	1175	2010-05
Partie 2D	Fichier des unités de voisinage	Oui	23	2010-05
Partie 3A	Mesure des taux de variation du marché	Oui	24	2010-05
Partie 3B	Équilibration du rôle	Oui	50	2010-05
Partie 3C	Évaluation par la méthode de comparaison	Oui	125	2010-05
Partie 3D	Évaluation par la méthode du revenu	Oui	43	2011-05
Partie 3E	Évaluation par la méthode du coût	Oui	879	2010-05
Partie 3F	Conciliation des indications de valeur	Oui	6	2010-05
Partie 4A	Répartitions fiscales	Oui	141	2010-05
Partie 4B	Rôle d'évaluation	Oui	36	2010-05
Partie 4C	Sommaire du rôle	Oui	91	2010-05
Partie 5A	Proportion médiane	Oui	54	2010-05
Partie 5C	Révision administrative	Oui	29	2010-05
Partie 5D	Tenue à jour du rôle	Oui	20	2010-05

Publié * : Date de publication indiquée en bas de page de l'édition initiale officielle de chaque volume du MEFQ

2.2 Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Première édition (1974-1981)

Présentation et sommaire

Le Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) est un ouvrage de référence produit et tenu à jour par le gouvernement du Québec depuis 1974. Il documente officiellement l'application des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Son usage est prescrit pour assurer l'uniformité méthodologique de ces pratiques, considérant qu'elles s'exercent dans un contexte décentralisé. Les divers éléments qui l'ont composé au fil des ans sont répertoriés en quatre groupes : la première édition (1974-1981), l'édition « métrique » (1984), la troisième édition (1992-2001) et l'édition « modernisée » (2010).

La première édition du MEFQ, désignée dans la réglementation comme étant « l'édition 1976 du Manuel », comporte 13 volumes et appendices distincts, publiés de 1974 à 1981. Son usage obligatoire est l'un des éléments moteurs de la réforme administrative de l'évaluation foncière consistant à implanter, de 1977 à 1984 sur tout le territoire québécois, des rôles d'évaluation « de nouvelle génération » établis selon des moyens uniformes.

Contexte d'instauration de la première édition du MEFQ

Pendant plus de 20 ans avant sa mise en œuvre, une réforme de l'évaluation foncière est réclamée par divers intervenants, à la fois pour raffermir la crédibilité de l'impôt foncier, principale source de revenus des municipalités, et pour assurer la fiabilité des données essentielles à la réalisation de réformes fiscales. Plusieurs commissions d'enquête et groupes de travail (Tremblay 1956, Bélanger 1965, Boulet 1969) signalent tant l'absence et l'incohérence que l'improvisation des moyens utilisés par les estimateurs de l'époque et déplorent les injustices qui en résultent. Ils recommandent unanimement l'uniformisation législative et normative de l'évaluation foncière.

Dès novembre 1969, des sous-comités techniques sont désignés pour élaborer un avant-projet de loi, ainsi qu'un manuel d'évaluation foncière. Bien qu'au départ, d'importantes divergences terminologiques et méthodologiques existent entre les spécialistes affectés à ces travaux, un projet de manuel d'évaluation foncière adapté aux exigences du Québec est livré au ministre en septembre 1970. Il est composé de trois parties traitant de méthodologie, de systèmes et procédures, ainsi qu'un répertoire de taux (coûts) unitaires.

En décembre 1971, l'adoption de la Loi sur l'évaluation foncière ouvre officiellement la voie aux développements en cours, notamment par l'instauration du pouvoir de réglementer la forme et le contenu du rôle, ainsi que les méthodes et normes d'établissement de la valeur (L.Q. 1971, chap. 50, a. 7).

La Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) du ministère des Affaires municipales (MAM) est créée dans les mois suivants, avec pour mandat principal d'élaborer le *Manuel d'évaluation foncière du Québec*. Elle bénéficie notamment de la participation du « Comité du Manuel » de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec, ce qui favorise l'accomplissement de cette imposante tâche, initialement sous-estimée. À la suite de recherches et de validations effectuées en collaboration avec plusieurs services d'évaluation, une édition de rodage[60] de divers éléments du MEFQ est d'abord diffusée par le MAM au printemps 1974, sans toutefois qu'il soit permis de les utiliser immédiatement pour confectionner des rôles.

En septembre 1974, la publication de l'ouvrage intitulé « Principes et concepts généraux en évaluation foncière », qui devient ensuite le volume 1 du MEFQ, en constitue le premier volet permanent. Suivent, en septembre 1975, les volumes 3 (Codification) et 3A (Matrice graphique) de ce manuel. Les premiers répertoires de taux unitaires (en base 1972) destinés à l'application de la méthode du coût et les formulaires afférents sont ensuite publiés en janvier 1976, à même les volumes 4, 4A et 5.

[60] Lancée en mai 1974 lors de rassemblements tenus à Québec et à Montréal, l'édition de rodage du MEFQ comprend 6 éléments intitulés : *Principes et concepts généraux en évaluation foncière, Tables d'intérêt, Système d'identification géographique et de classification de l'utilisation de biens-fonds, Répertoire des taux unitaires des résidences, Répertoire des taux unitaires des commerces et industries et Répertoire des taux unitaires des institutions et immeubles publics*. Diffusés aux fins d'élargir leur validation auprès d'un plus vaste bassin de praticiens, ces ouvrages n'ont pas de caractère définitif et ne sont pas autorisés pour dresser des rôles d'évaluation.

Ce n'est toutefois qu'en avril 1977 que la première édition du MEFQ acquiert un caractère officiel. Prescrite par le Règlement numéro 1, elle constitue alors un des éléments moteurs de la réforme administrative de l'évaluation foncière, dont l'objectif central est d'uniformiser les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec.

Contenu de la première édition du MEFQ (1974-1981)

Entré en vigueur le 15 avril 1977, le Règlement numéro 1 stipule un cheminement qui doit être suivi et des instruments obligatoires à utiliser, soit l'édition 1976 du MEFQ et les formulaires afférents, tels que publiés par l'Éditeur officiel du Québec. Cette édition comprend alors un total de 10 volumes ou appendices distincts couvrant, au total, plus de 3 700 pages[61].

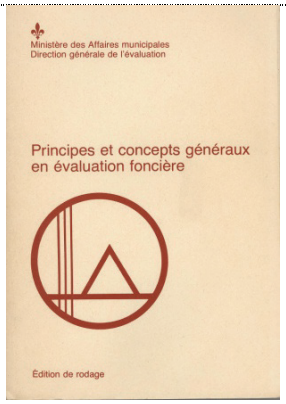
Entre 1977 et 1984, ces ouvrages servent ensuite de référence à tous les évaluateurs municipaux du Québec pour réaliser – et réussir – la réforme administrative de l'évaluation foncière consistant à implanter, sur tout le territoire québécois, des rôles d'évaluation « de nouvelle génération », établis selon des moyens uniformes. Les principaux apports découlant des exigences d'appliquer l'édition 1976 du MEFQ sont :

- la première diffusion, en Amérique, d'ouvrages de référence en langue française sur l'évaluation foncière;
- l'instauration généralisée d'une cartographie à référence spatiale (matrice graphique);
- l'instauration généralisée d'un système de codification des biens-fonds (CUBF);
- le développement de répertoires de coûts unitaires de construction (base 1972) propres au contexte québécois, dont un système paramétrique novateur applicable aux résidences;
- l'instauration généralisée de formulaires servant à la fois à décrire et à calculer le coût de remplacement des bâtiments (fiches 1.4.1, 1.5.1 et 1.5.1.A[62]).

Chaque volume ou appendice composant la première édition du MEFQ est présenté ci-dessous, au moyen d'une courte fiche descriptive et d'une image de sa couverture.

Volume 1 - Principes et concepts généraux en évaluation foncière

- Contenu inspiré du volume de l'Institut canadien des évaluateurs (*Real Estate Appraising in Canada)*
- Premier ouvrage en langue française comparable à la plupart des volumes d'évaluation foncière canadiens et américains
- Introduction au MEFQ, destinée à servir de matériel didactique pour les institutions d'enseignement et la CEAQ
- Dates de publication : édition de rodage en mai 1974 (image ci-contre) et finale en septembre 1975, sans modification (sauf pour la couverture).
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Fait partie de l'édition 2006 du MEFQ. Son contenu est aussi récupéré aux parties 1A et 1B de l'édition modernisée du MEFQ



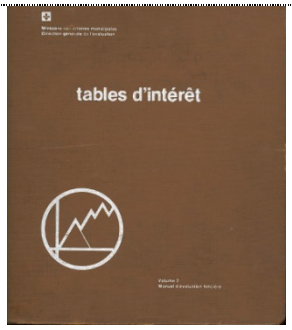
MEFQ, Vol. 1, 320 pages

[61] Dans les faits, le texte du Règlement numéro 1 ne réfère alors qu'à 6 des volumes du MEFQ (3, 3A, 3B, 4, 4A et 5), les autres ouvrages servant davantage à appuyer la démarche de l'évaluateur, sans être visés par une obligation. Ces 6 volumes représentent alors tout de même plus de 1 600 pages!

[62] Bien que publié en 1981, le Volume 5A intitulé *Technique du coût - Répertoire des taux unitaires des bâtiments agricoles* est considéré comme appartenant à la première édition du MEFQ, ayant aussi contribué à réaliser la réforme administrative de 1977-1984. De plus, les barèmes de coûts unitaires qui y figurent sont également en base 1972.

Volume 2 - Tables d'intérêt

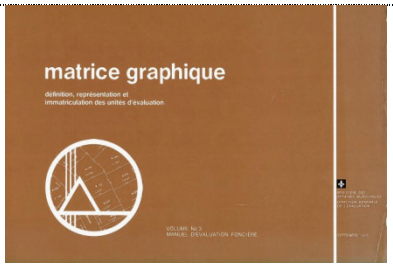
- Texte explicatif de base sur les mathématiques financières (notion d'intérêt, 6 fonctions de l'intérêt composé, taux nominal, taux périodique)
- Tables types de conversion annuelle (1/4% à 30%), semestrielle (4% à 20%), trimestrielle (4% à 20%), mensuelle (4% à 20%)
- Table de remboursements mensuels (4% à 30%)
- Date de publication : édition de rodage en mai 1974 et finale en décembre 1976, sans modification
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Date de retrait du MEFQ : février 1989



MEFQ, Vol. 2, 408 pages

Volume 3 - Matrice graphique

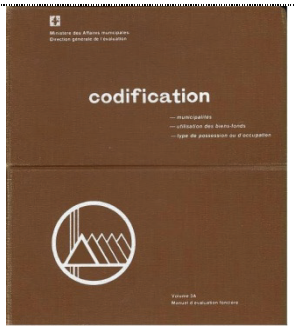
- Documentation de base d'un système innovateur d'identification spatiale à utiliser pour répertorier les biens immeubles portés au rôle
- Décrit techniquement les éléments graphiques prescrits, notamment quant à la confection d'un plan de balancement, la définition et l'immatriculation des unités d'évaluation
- Date de publication : édition de rodage en mai 1974 et finale en septembre 1975
- Son application est prescrite par la réglementation depuis avril 1977
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour. Son contenu est destiné à être remplacé par la partie 2B de l'édition modernisée du MEFQ



MEFQ, Vol. 3, 126 pages

Volume 3A - Codification (édition 1975)

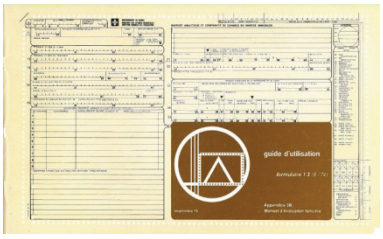
- Complète et concrétise l'utilisation de la matrice graphique (volume 3)
- Détaille la codification à utiliser dans le processus pour décrire l'utilisation des immeubles, identifier chaque municipalité et caractériser le type de possession ou d'occupation qui détermine l'inscription au rôle de tout propriétaire
- Date de publication : septembre 1975
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour (jusqu'à son remplacement) et son application fut prescrite par la réglementation de 1977 à 1992
- Date de retrait du MEFQ : septembre 1992, alors remplacé par la version 1992 du même volume, compris dans la troisième édition du MEFQ



MEFQ, Vol. 3A, 332 pages

Appendice 3B - Guide d'utilisation du formulaire 1.3

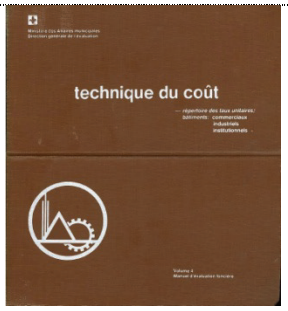
- Guide d'utilisation du formulaire prescrit pour le relevé des données du marché et des titres de propriété, intitulé *Rapport analytique des données du marché immobilier* (formulaire 1.3)
- Standardise les données devant composer le fichier central des données du marché prévu au cheminement prescrit
- Date de publication : septembre 1975
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et son application fut prescrite par la réglementation de 1977 à 1994
- Date de retrait du MEFQ : janvier 1995



MEFQ, App. 3B, 68 pages

Volumes 4 et 4A - Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels (base 1972)

- Répertoires de taux (coûts) unitaires reposant sur les systèmes de description par modèles et de calcul d'*American Appraisal* (groupe Boeckh), adaptés en fonction du territoire de la région de Québec en 1972
- Documentent aussi la façon de décrire les bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels avec la fiche de propriété 1.4.1 prescrite et d'y procéder aux calculs inhérents au système retenu
- Date de publication : édition de rodage en mai 1974 et finale en janvier 1976
- Ont fait l'objet de trois mises à jour (1981, 1984, 1985) et leur application fut prescrite par la réglementation de 1977 à 1999, concurremment avec d'autres éditions
- Date de retrait du MEFQ : novembre 1999



MEFQ, Vol. 4/4A, 878 pages

Volume 5 - Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; système paramétrique bâtiments résidentiels (base 1972)

- Répertoire de taux (coûts) unitaires des bâtiments résidentiels courants, reposant un système inédit (dit « paramétrique ») et calibré en fonction de la région de Québec, en 1972
- Documente aussi la façon de décrire ces bâtiments avec la fiche de propriété 1.5.1 prescrite et d'y procéder aux calculs inhérents au système retenu
- Date de publication : édition de rodage en mai 1974 et finale en décembre 1976
- A fait l'objet d'une seule mise à jour, en 1981, et son application fut prescrite par la réglementation de 1977 à 1999, concurremment avec d'autres éditions
- Date de retrait du MEFQ : novembre 1999

MEFQ, Vol. 5, 232 pages

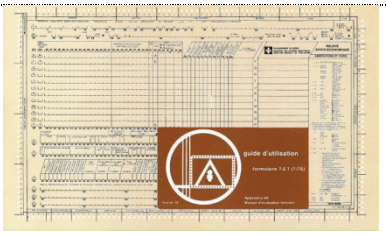
Volume 5A - Technique du coût - Répertoire des taux unitaires des bâtiments agricoles et schémas explicatifs des taux unitaires (base 1972)

- Répertoire de taux (coûts) unitaires de bâtiments agricoles les plus répandus, reposant un système « paramétrique » analogue à celui des bâtiments résidentiels et également calibré en fonction de la région de Québec en 1972
- Documente la façon de décrire ces bâtiments avec le formulaire intercalaire 1.5.1A-1 prescrit et d'y procéder aux calculs inhérents au système retenu
- Présente de nombreux schémas explicatifs des taux unitaires résidentiels
- Date de publication : édition de rodage en avril 1979 et édition finale en mars 1981, tenant compte des dispositions de la LFM de 1980 (équipements)
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et son application fut prescrite par la réglementation de 1983 à 1999, concurremment avec d'autres éditions
- Date de retrait du MEFQ : novembre 1999

MEFQ, Vol. 5A, 264 pages

Appendice 6A - Guide d'utilisation du formulaire 1.6.1

- Guide d'utilisation du formulaire facultatif pour consigner les données sur les occupants (élections) et les conditions d'occupation (immeubles locatifs), intitulé *Relevé socio-économique* (formulaire 1.6.1)
- Date de publication : février 1976
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Date de retrait du MEFQ : avril 1985



MEFQ, App. 6A, 32 pages

Annexes J1, J2 et J3 - Répertoire jurisprudentiel en évaluation foncière - Tomes 1, 2 et 3

- Répertoire indexé de nombreuses décisions du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec et du Bureau des estimations de la Ville de Montréal, principalement en application de la Loi sur l'évaluation foncière
- Originellement destiné à des fins de régie interne, puis publié à titre informatif
- Dates de publication : décembre 1976 (tome 1), mars 1977 (tome 2) et novembre 1980 (tome3)
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Date de retrait du MEFQ : janvier 1988

MEFQ, Ann. J1/J2/J3, 2341 pages

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 291.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chap. 50) article 7, sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Le manuel d'évaluation foncière*, Municipalité 74, juillet 1974, pp. 3 à 5.
- *Nouveau recueil de jurisprudence*, Le Faisceau, septembre 1976, p. 10.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 17.
- *Les avantages de la réforme administrative de l'évaluation foncière*, John McKercher é.a., Le Faisceau, juin 1977, pp. 7 et 12-13.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Ministère des Affaires municipales, Volumes 1 (rodage), 2, 3, 3A, 4, 4A et 5 / Appendices 3B et 6A / Annexes J-1, J2 et J3.
- *La réforme de la fiscalité municipale - Information générale*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980, pp. 113 à 115.
- *Le Manuel d'évaluation foncière du Québec* (dépliant promotionnel), Les Publications du Québec, 1988.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau Été 1996, p. 8-9.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 1980-07-14 ; 1981-05-19 ; 1996-12-13.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, avril 2004, p. 28.

2.3 Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Deuxième édition (1984)

Présentation et sommaire

Le Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) est un ouvrage de référence produit et tenu à jour par le gouvernement du Québec depuis 1974. Il documente officiellement l'application des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Son usage est prescrit pour assurer l'uniformité méthodologique de ces pratiques, considérant qu'elles s'exercent dans un contexte décentralisé. Les divers éléments qui l'ont composé au fil des ans sont répertoriés en quatre groupes : la première édition (1974-1981), l'édition « métrique » (1984), la troisième édition (1992-2001) et l'édition « modernisée » (2010).

En 1984, la deuxième édition du MEFQ s'avère déterminante par la publication, aux volumes 4 et 5, de nouveaux répertoires de coûts unitaires actualisés en base 1983 pour l'ensemble des bâtiments à évaluer. Elle instaure en même temps l'utilisation du système international de mesures (SI) en évaluation foncière - d'où l'appellation « édition métrique » du MEFQ -, ainsi que l'amorce du remplacement des fiches de propriété en usage depuis 1977.

Contexte d'instauration de la deuxième édition des volumes 4 et 5 du MEFQ

Au fil de l'implantation graduelle, depuis 1977, de la réforme de l'évaluation foncière, l'application concrète des volumes et des formulaires de la première édition du MEFQ (1976-1981) révèle des difficultés que soulèvent les praticiens de l'évaluation foncière. En 1983, à l'approche du délai ultime fixé pour l'implantation de cette réforme, les observations et consultations menées par le ministère des Affaires municipales concluent à la nécessité urgente de réviser le contenu des volumes 4 et 5 du MEFQ. Trois facteurs importants justifient cette décision :

- les coûts unitaires, en base 1972, des volumes existants ne correspondent plus aux réalités du marché de la construction immobilière (nouveaux matériaux et techniques utilisés, inflation « galopante »[63], etc.) ;
- l'informatisation - non prévue au départ - du traitement des données relatives aux bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels (barèmes du volume 4 et fiche 1.4.1) s'avère pratiquement impossible ;
- l'usage du système international d'unités de mesure (SI), imposé par le gouvernement du Canada, prend effet avec l'année 1984, pour le secteur de l'immobilier[64].

Ainsi, dans un effort de consolidation des efforts de standardisation déjà déployés et avec l'objectif d'assurer la continuité de la réforme en voie d'implantation, une deuxième édition des volumes 4 et 5 du MEFQ est publiée en octobre 1984. Ce n'est toutefois qu'en septembre 1988 que cette deuxième édition des volumes 4 et 5 du MEFQ acquiert un caractère officiel, alors que la réglementation instaure la possibilité d'utiliser les fiches de propriété conçues en fonction du système international d'unités de mesure[65].

Contenu de la deuxième édition du MEFQ (1984)

L'édition 1984 des volumes 4 et 5 du MEFQ (aussi appelée l'édition « métrique ») est présentée comme la continuité de l'édition 1976, mais avec des barèmes de coûts unitaires établis en base 1983 (au lieu de 1972) et exprimés selon le système international d'unités de mesure. Ceux-ci sont conçus en prévision de leur

[63] En 1983, le facteur de conversion résidentiel applicable à la base 1972 est de 2,80, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 8%.

[64] En 1971, le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les poids et mesures* pour imposer graduellement l'usage du système international de mesures (SI) dans tous les secteurs de l'économie canadienne, y compris quant aux activités provinciales et municipales. Exigée à compter de 1975 dans le domaine météorologique, cette conversion doit être complétée partout pour 1984, notamment en ce qui concerne le secteur de l'immobilier. Toutefois, la résistance populaire et les changements politiques ont fait en sorte que cette réforme est demeurée inachevée, l'usage du système impérial demeurant toléré dans plusieurs domaines.

[65] Cette possibilité d'utiliser les fiches de propriété référant au système international - et les volumes du MEFQ correspondants - ou celles référant au système impérial demeure finalement applicable jusqu'en juillet 2000, alors que ces dernières sont définitivement retirées par la réglementation.

traitement informatisé, tout comme les nouvelles fiches de propriété afférentes, dont l'usage y est exposé en application des mêmes principes.

Cette nouvelle édition du volume 4 apporte toutefois deux changements majeurs quant aux travaux de description et de calcul des bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels :

- la suppression du système de calcul par modèles, remplacé par un système de taux détaillés à l'unité posée (ex. : 15 $ / mètre carré de mur) ;
- l'instauration d'une nouvelle fiche de propriété (2.4.1) exigeant un relevé factuel détaillé de toutes les composantes du bâtiment, ainsi que le calcul (manuscrit ou informatisé) de leur coût de remplacement.

L'édition 1984 du volume 5 s'inscrit résolument dans la continuité de l'édition 1976. Outre diverses améliorations techniques apportées pour tenir compte des expériences vécues au fil des ans, les répertoires de coûts unitaires et les nouvelles fiches de propriété 2.5.1 (résidentiel) et 2.5.1-A (agricole) conservent le même fonctionnement de relevé descriptif des bâtiments et de calcul du coût de remplacement.

Deux autres publications peuvent également être considérées comme faisant partie de la deuxième édition du MEFQ : l'annexe 6-B (Éléments de statistique) et l'annexe 6-C (Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4). Répondant à divers besoins exprimés au cours de l'implantation de la réforme amorcée en 1977, ces deux ouvrages de référence demeurent d'usage facultatif jusqu'à leur retrait, en 1994.

Chaque volume ou annexe composant la deuxième édition du MEFQ est présenté ci-dessous, au moyen d'une courte fiche descriptive et d'une image de sa couverture.

Volume 4 - Technique du coût - Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels

- Répertoires de taux (coûts) unitaires reposant sur un système inédit de calcul détaillé à l'unité posée, établis en fonction du territoire de la région de Québec, en janvier 1983
- Documente aussi la façon de décrire les bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels avec la fiche de propriété 2.4.1 prescrite et d'y procéder aux calculs inhérents au système retenu
- Date de publication : octobre 1984
- A fait l'objet de 10 mises à jour et son application fut prescrite par la réglementation de 1988 à 2008[66], concurremment avec d'autres éditions

MEFQ, Vol. 4, 434 pages

Volume 5 - Technique du coût - Système paramétrique - Bâtiments résidentiels et de ferme

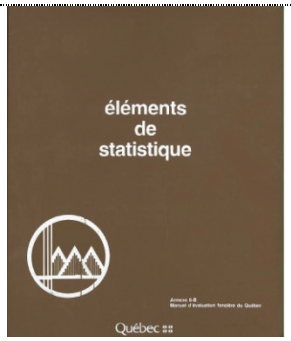
- Répertoire de taux (coûts) unitaires des bâtiments résidentiels (partie I) et de ferme (partie II) courants, reposant sur le système « paramétrique » déjà en application et établis en fonction de la région de Québec, en janvier 1983
- Documente aussi la façon de décrire ces bâtiments avec les fiches de propriété 2.5.1 (résidentiel) et 2.5.1A-1 (fermes) prescrites et d'y procéder aux calculs inhérents au système retenu
- Date de publication : octobre 1984
- A fait l'objet de 4 mises à jour et son application fut prescrite par la réglementation de 1988 à 2008[3], concurremment avec d'autres éditions

MEFQ, Vol. 5, 598 pages

[66] En officialisant la troisième édition des volumes 4 et 5 (en base 1997), l'avis ministériel de mise à jour du MEFQ du 13 mars 1999 leur donne priorité sur les précédents quant à la confection de tout nouveau rôle (la LFM prévoit que le règlement peut prescrire l'usage du MEFQ « comme il existe au moment où l'évaluateur doit l'appliquer »). Les rôles triennaux 2006-2007-2008 sont donc les derniers à avoir pu utiliser la base 1983, considérée comme retirée à compter de l'année 2009.

Annexe 6-B - Éléments de statistique

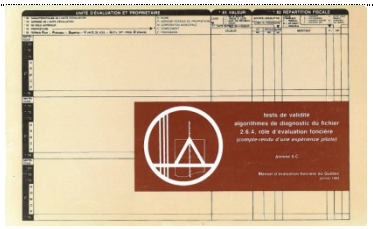
- Présente une revue de certaines techniques statistiques d'usage fréquent dans le processus d'évaluation foncière municipale (statistique descriptive, inférence statistique, régression simple)
- Propose divers avenues de recherches pour les organisations disposant de bases de données importantes et d'une infrastructure informatique adéquate
- Date de publication : janvier 1984
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et son usage n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Date de retrait du MEFQ : avril 1994



MEFQ, Ann. 6-B, 158 pages

Annexe 6-C - Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4 - Rôle d'évaluation foncière

- Propose un système de diagnostic (tests intra-champ, inter-champs et inter-dossiers) à appliquer au contenu fichier du rôle d'évaluation pour en augmenter la qualité et la fiabilité
- Date de publication : janvier 1984
- N'a fait l'objet d'aucune mise à jour et son usage n'a jamais été prescrit par la réglementation
- Date de retrait du MEFQ : avril 1994


MEFQ, Ann. 6-C, 76 pages

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, chap. F-2.1), art. 263, par. 1°, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2016-10-07.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Ministère des Affaires municipales, Volumes 4 et 5 (édition 1984); Annexes 6-B et 6-C.
- *Présentation de la nouvelle édition du volume 5 du Ministère des Affaires municipales*, Michel Venne E.A., Le Faisceau, juillet 1984, p. 8.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 1984-08-16 ; 2000-07-19.
- *Séances d'information de la DGEF sur l'édition 84 du MEFQ* (document remis aux participants), 28 et 30 août 1984.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* (dépliant promotionnel), Les Publications du Québec, 1993.
- Gazette officielle du Québec : 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1991-12-14 G.O.1, 4593 ; 2000-07-05 G.O.2, 4416.
- *Le Manuel d'évaluation foncière du Québec en amélioration constante*, Gilles Chenel, Revue Municipalité, février 1991, pp. 17 à 19.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, avril 2004, p. 28.
- *La conversion au système métrique au Canada*, Encyclopédie canadienne (www.encyclopediecanadienne.ca), consulté le 2016-04-08.

2.4 Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Troisième édition (1992-2001)

Présentation et sommaire

Le Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) est un ouvrage de référence produit et tenu à jour par le gouvernement du Québec depuis 1974. Il documente officiellement l'application des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Son usage est prescrit pour assurer l'uniformité méthodologique de ces pratiques, considérant qu'elles s'exercent dans un contexte décentralisé. Les divers éléments qui l'ont composé au fil des ans sont répertoriés en quatre groupes : la première édition (1974-1981), l'édition « métrique » (1984), la troisième édition (1992-2001) et l'édition « modernisée » (2010).

Publiés de 1992 à 2001, les éléments formant la troisième édition du MEFQ comprennent principalement la version 1998 des volumes 4 et 5 (*Méthode du coût*) contenant des répertoires de coûts unitaires actualisés en base 1997, pour l'ensemble des bâtiments à évaluer. Cette période est également caractérisée par l'ajout au MEFQ de guides méthodologiques inédits : *Processus de traitement du rôle d'évaluation* (volume 2), en 1994 et *Méthode de comparaison* (volume 6), en 1997 et 2001. Outre ce renouveau méthodologique, le MEFQ fait aussi l'objet, à compter de 1999, d'un virage technologique majeur : la diffusion électronique sur cédérom et l'abandon des volumes en papier.

Contexte d'instauration de la troisième édition du MEFQ

Au fil de l'implantation graduelle de la réforme de l'évaluation foncière, l'application concrète des volumes et des formulaires des deux premières éditions du MEFQ, de 1977 à 1990, révèle des difficultés et des besoins soulevés par les praticiens de l'évaluation foncière. Durant cette période, de nombreuses mises à jour sont apportées aux volumes existants et l'informatisation des processus appliqués par les évaluateurs transforme les méthodes et outils de travail utilisés, dont les fiches de propriété et autres intercalaires « en format continu ».

Afin de favoriser le développement d'un savoir-faire plus uniforme à l'échelle du Québec, cinq guides méthodologiques « hors MEFQ » sont produits et diffusés par le ministère des Affaires municipales (MAM) à compter de 1988[67]. Ils concernent les répartitions fiscales (1988), le sommaire du rôle (1988), les fiches de propriété (1990), les indicateurs de performance (1990) et la proportion médiane (1993). Certains font même l'objet de révisions et de « rééditions ».

D'abord, la mise en vigueur des codes géographiques à 5 chiffes (au lieu de 4) entraîne la production, en 1992, d'une nouvelle édition du volume 3-A (Codification).

Ensuite, une consultation menée en 1994 par le MAM, sur ses produits et services en matière d'évaluation foncière, démontre que les besoins les plus pressants des praticiens visent surtout :

- l'élaboration de guides méthodologiques sur l'équilibration du rôle, ainsi que sur l'application de la méthode de comparaison en évaluation de masse ;
- l'actualisation des barèmes de coûts unitaires contenus aux volumes 4 et 5 du MEFQ ;
- l'intégration fonctionnelle, au MEFQ, des divers guides et mises à jour antérieurement diffusés.

Ainsi, pour répondre à ces besoins dans la poursuite de l'objectif de standardisation visé depuis 1977, le volume 2 du MEFQ (Processus de traitement du rôle d'évaluation) est publié en septembre 1994. La portion initiale[68] du volume 6 (Méthode de comparaison) est diffusée en juin 1997 et une troisième édition des volumes 4 et 5 (coûts unitaires en base 1997) est publiée en octobre 1998.

[67] Avant la diffusion des guides « hors MEFQ » de 1988 à 1993, seul le document intitulé « *Session A - Le processus d'évaluation, méthodologie générale* » utilisé comme matériel didactique aux fins du programme de perfectionnement sur la réforme administrative (de 1975 à 1979) tient lieu d'ouvrage de référence - non obligatoire - quant à l'application du processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation.

[68] Lors de sa publication initiale, en 1997, le volume 6 s'intitule « *Technique de parité* » et son contenu pratique se limite aux copropriétés divises résidentielles (condominiums). En 2001, ce contenu est élargi à l'évaluation des résidences de 3 logements et moins et le volume 6 du MEFQ s'intitule désormais « *Méthode de comparaison* ».

Contrairement aux volumes des éditions antérieures, les nouveaux volumes 2 (1994), 3-A (1992), 4 et 5 (1998) acquièrent immédiatement[69] un caractère officiel - et obligatoire - aux fins de la confection de tout nouveau rôle, notamment en raison du fait qu'ils documentent l'utilisation de formulaires déjà prescrits par la réglementation (fiches 2.4.1, 2.5.1, etc.). Ce n'est toutefois pas le cas du nouveau volume 6 (1997), dont les formulaires ne sont visés par le Règlement sur le rôle d'évaluation foncière qu'à compter de 2000.

À compter de 1999, les volumes composant la troisième édition du MEFQ sont diffusés sur un support électronique (cédérom) et la publication de leur version papier est abandonnée.

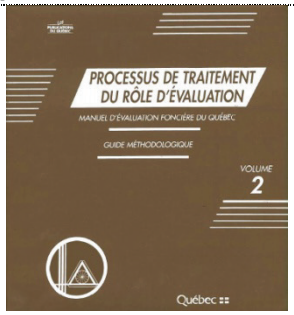
Contenu de la troisième édition du MEFQ (1992-2001)

Les cinq ouvrages intégrés au MEFQ de 1992 à 2001 caractérisent un renouveau dans les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec, non seulement sur le plan méthodologique, mais aussi sur le plan technologique. Tout en protégeant les acquis des éditions précédentes en matière d'uniformité, ils s'adaptent aux nouvelles réalités des évaluateurs et aux besoins de cette discipline professionnelle.

Chaque volume composant la troisième édition du MEFQ est présenté ci-dessous, au moyen d'une courte fiche descriptive et d'une image de sa couverture.

Volume 2 - Processus de traitement du rôle d'évaluation - Guide méthodologique

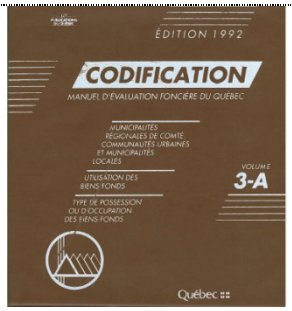
- Guide inédit détaillant toutes les activités de collecte et d'analyse comprises dans le processus d'établissement du rôle et de sa tenue à jour;
- Sous réserve des sujets déjà traités par les volumes 3, 4 et 5, il regroupe toutes les instructions relatives à :
  - l'accomplissement des différentes étapes du processus d'évaluation;
  - l'utilisation des formulaires prescrits à cette fin;
  - l'examen de résultats contenus au rôle déposé;
  - leur révision à la demande des contribuables;
- Dates de publication : septembre 1994 (papier); août 2001 (électronique);
- A fait l'objet de deux mises à jour (en 2003 et 2006) et son usage est prescrit par avis ministériel depuis octobre 1995.



MEFQ, Vol. 2, 706 pages

Volume 3-A - Codification (Édition 1992)

- Nouvelle édition produite à la suite du changement de code géographique des municipalités (5 chiffres au lieu de 4);
- Détaille aussi la codification à utiliser pour décrire l'utilisation des immeubles, profondément révisée (en 2006) pour s'harmoniser au SCIAN (Système de classification des industries de l'Amérique du nord);
- Dates de publication : janvier 1992 (papier); novembre 1999 (électronique);
- A fait l'objet de sept mises à jour et son usage est prescrit par avis ministériel depuis juillet 1992, alors qu'il remplace l'édition précédente.



MEFQ, Vol. 3-A, 424 pages

[69] La Loi sur la fiscalité municipale (art. 263, par 1°) prévoit que le règlement peut prescrire l'usage du MEFQ « comme il existe au moment où l'évaluateur doit l'appliquer, pourvu que le ministre donne avis à la *Gazette officielle du Québec* de chaque mise à jour ».

Volume 4 - Méthode du coût - Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels (Version 1998)

- Nouvelle édition des répertoires de taux unitaires (bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels) reposant sur le système existant de calcul à l'unité posée (avec la fiche 2.4.1), établis en fonction du territoire de la région de Québec, en juillet 1997;
- Ajout de textes sur les principes et concepts relatifs à la méthode du coût, notamment sur la dépréciation;
- Révision et simplification des rajustements au coût de base (antérieurement appelés « procédés de conciliation »);
- Dates de publication : octobre 1998 (papier); novembre 1999 (électronique);
- A fait l'objet de quatre mises à jour et son usage est prescrit par avis ministériel depuis mars 1999, alors qu'il remplace graduellement l'édition précédente.

MEFQ, Vol. 4, 559 pages

Volume 5 - Méthode du coût - Système paramétrique - Bâtiments résidentiels et de ferme (Version 1998)

- Nouvelle édition des répertoires de taux unitaires (bâtiments résidentiels et de ferme) reposant sur le système de calcul paramétrique existant (avec les fiches 2.5.1 et 2.5.1 A-1), établis en fonction du territoire de la région de Québec, en juillet 1997;
- Ajout de textes sur les principes et concepts relatifs à la méthode du coût, notamment sur la dépréciation;
- Révision et simplification des rajustements au coût de base (antérieurement appelés « procédés de conciliation »);
- Dates de publication : octobre 1998 (papier); novembre 1999 (électronique);
- A fait l'objet de quatre mises à jour et son usage est prescrit par avis ministériel depuis mars 1999, alors qu'il remplace graduellement l'édition précédente.

MEFQ, Vol. 5, 437 pages

Volume 6 - Technique de parité / Méthode de comparaison – Guide méthodologique

- Publication inédite sur l'application méthodologique de la méthode de comparaison pour évaluer les résidences de trois logements et moins, ainsi que les copropriétés divises résidentielles (condominiums);
- Comporte aussi une partie théorique traitant des principes et concepts relatifs à la méthode de comparaison, ainsi que de la méthodologie d'application des techniques des prix de vente rajustés et de modélisation statistique;
- Documente la façon de décrire ces immeubles avec les fiches de propriété 2.6.1C (résidentiel) et 2.6.1C-1/C-2 (condos) proposées et d'y présenter les calculs et résultats appropriés;
- Dates de publication : juin 1997 (papier); novembre 1999 (électronique); partie résidences 3 logements et moins : janvier 2006;
- A fait l'objet de quatre mises à jour et son usage est prescrit par la réglementation depuis juillet 2000, quant aux copropriétés divises résidentielles.

MEFQ, Vol. 6, 416 pages

Les volumes du MEFQ en version électronique

À compter de 1999, le contenu intégral à jour des volumes composant la troisième édition du MEFQ est publié en version électronique (cédérom) et la diffusion de leur version papier est abandonnée. En 1999, 2001, 2003 et 2006 une nouvelle version à jour des volumes 3A, 4, 5 et 6 est ainsi publiée. Chacune comprend en plus :

- les mises à jour effectuées (peuvent être imprimées par l'utilisateur des volumes papier déjà en circulation);
- les fichiers Excel des codes d'utilisation et barèmes de coûts unitaires ;
- les formulaires prescrits et des applications de calcul permettant de les utiliser.

Le volume 2 (Processus de traitement) s'ajoute à ce contenu à compter de la version 2001 du cédérom, alors que la version 2006 intègre le contenu intégral du volume 1 initial (Principes et concepts généraux).

Bien qu'étant diffusé en ligne (et non plus sur cédérom) depuis novembre 2013, ce même contenu n'a pas été mis à jour et constitue l'édition 2006 du MEFQ commercialisée par Les Publications du Québec.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Le Manuel d'évaluation foncière du Québec se renouvelle*, Ministère des Affaires municipales, mai 1994.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 1994-02-21; 1994-04-06 ; 1995-06-09.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Ministère des Affaires municipales, Volumes 2, 3-A (éd. 1992), 4 (éd. 1998), 5 (éd. 1998) et 6.
- *La mise en application des nouveautés aux volumes 4 et 5 du Manuel d'évaluation foncière du Québec, version 1998*, (Cahier du participant), Association des évaluateurs municipaux du Québec, mai 1999.
- *La version cédérom du Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Serge Paquin, Le Faisceau, Printemps 2000, pp. 20-22.
- Gazette officielle du Québec : 1992-07-11 G.O.1, 3224 ; 1995-10-28 G.O.1, 1195; 1999-03-13 G.O.1, 242; 2000-07-05 G.O.2, 4416.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, avril 2004, p. 28.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec 2006* (cédérom), Les Publications du Québec, 2006.
- *Le Manuel d'évaluation foncière du Québec - Mise à jour 2006* (Cahier du participant), Association des évaluateurs municipaux du Québec, juin 2006.

2.5 Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) - Édition modernisée (2010)

Présentation et sommaire

Le Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) est un ouvrage de référence produit et tenu à jour par le gouvernement du Québec depuis 1974. Il documente officiellement l'application des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec. Son usage est prescrit pour assurer l'uniformité méthodologique de ces pratiques, considérant qu'elles s'exercent dans un contexte décentralisé. Les divers éléments qui l'ont composé au fil des ans sont répertoriés en quatre groupes : la première édition (1974-1981), l'édition « métrique » (1984), la troisième édition (1992-2001) et l'édition « modernisée » (2010).

L'édition « modernisée » du MEFQ est une composante fondamentale de la modernisation de l'évaluation foncière, instaurée en 2010. Bien qu'elle reconduise plusieurs éléments des éditions antérieures, elle contient toutes les nouveautés afférentes à cette modernisation et comporte aussi d'importantes innovations de forme.

Développement et mise en vigueur

À la suite des consultations et recherches menées par le ministère des Affaires municipales (MAM) en 2006, il apparaît évident qu'une révision des règles sur la forme et le contenu des dossiers d'évaluation est devenue incontournable. Les développements suivants mèneront, en 2010, à la modernisation de l'évaluation foncière, qui générera plusieurs changements majeurs pour adapter les pratiques d'évaluation foncière municipale au contexte professionnel et technologique contemporain.

De toute évidence, la structure et le contenu de l'édition alors existante du MEFQ permettent difficilement d'intégrer, par mise à jour, les différents changements méthodologiques qu'implique la modernisation réglementaire retenue. Il est alors décidé de « moderniser » aussi la forme du MEFQ, en même temps que son contenu.

En 2009, une version préliminaire (de plus de 1 000 pages!) de l'édition modernisée du MEFQ 2010 est distribuée gratuitement par le MAM, afin d'en favoriser une appropriation progressive avant sa mise en vigueur.

Modifié en 2010 pour instaurer la modernisation annoncée, le Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) prescrit l'usage de l'édition modernisée MEFQ, laquelle acquiert un caractère officiel par la publication d'un avis ministériel à cet effet, le 21 août 2010. À compter de cette date, cette édition remplace l'ensemble des volumes formant le manuel existant, qui demeure toutefois valide pour la période transitoire prévue au règlement.

Caractéristiques de l'édition modernisée du MEFQ

Bien que plusieurs éléments figurant déjà au MEFQ soient reconduits dans son édition modernisée, celle-ci comporte aussi des nouveautés de contenu qui s'avèrent déterminantes, dont notamment :

- des consignes techniques appropriées sur le système d'information géographique (partie 2B);
- l'allègement des renseignements descriptifs requis quant aux bâtiments et l'introduction de renseignements qualitatifs sur leur qualité et leur état (partie 2C);
- l'établissement systématique de la classe et de l'âge apparent des bâtiments (partie 3E);
- de nouvelles règles d'affichage public du rôle d'évaluation (partie 4B);
- des normes universelles de transmission électronique des renseignements.

L'édition modernisée du MEFQ se caractérise aussi par d'importantes innovations de forme, dont :

- une restructuration complète de son contenu, désormais calqué sur les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière ;
- une diffusion exclusivement en ligne, accessible seulement au moyen d'un abonnement annuel;
- une présentation optimisée pour la consultation électronique, grâce à des outils visuels standardisés et facilement repérables (trames de couleur, puces, pictogrammes, etc.).

Historique de publication

L'édition modernisée du MEFQ est structurée en cinq grandes parties, elles-mêmes subdivisées en plusieurs parties (20 au total) et distinguées par un identifiant alphanumérique. Bien que majoritairement publiées en 2010, certaines parties ont été produites ou finalisées ultérieurement, abstraction faite des mises à jour usuelles. Le tableau suivant en dresse un résumé.

Partie de l'édition modernisée du MEFQ	Année de publication/finalisation
Partie 1 - Principes et processus.	
- 1A : Principes et concepts généraux d'évaluation foncière	2012
- 1B : Évaluation foncière et fiscalité municipale	Projeté
- 1C : Processus de confection et de tenue à jour	2010
Partie 2 - Fichiers permanents.	
- 2A : Fichier des mutations immobilières	2010
- 2B : Système d'information géographique	2011 et 2015 (annexe 1)
- 2C : Dossiers de propriété	2010 et 2011 (chap.7; annexes 4 & 5)
- 2D : Fichier des unités de voisinage	2010
Partie 3 - Processus d'évaluation.	
- 3A : Mesure des taux de variation du marché	2010
- 3B : Équilibration du rôle	2010
- 3C : Évaluation par la méthode de comparaison	2010, 2011 (chap.3) et 2012 (chap. 4)
- 3D : Évaluation par la méthode du revenu	2011
- 3E : Évaluation par la méthode du coût	2010 et 2011 (chap. 5)
- 3F : Conciliation des indications de valeur	2010
Partie 4 - Synthèse des résultats.	
- 4A : Répartitions fiscales	2010
- 4B : Rôle d'évaluation	2010
- 4C : Sommaire du rôle	2010
Partie 5 - Continuité du rôle.	
- 5A : Proportion médiane	2010
- 5B : Indicateurs de performance	Non publié
- 5C : Révision administrative	2010
- 5D : Tenue à jour du rôle	2010

Identifiant graphique de l'édition modernisée du MEFQ

La publication de l'édition modernisée du MEFQ comporte aussi un renouvellement de son identifiant graphique, illustré ci-contre. Ses principaux éléments sont :

- le cercle : le processus continu de confection et de tenue à jour ;
- cinq segments : les cinq parties du processus ET du MEFQ, avec leur couleur distinctive ;
- la petite maison : la propriété immobilière ;
- la balance : l'équité.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *C'est QUOI la modernisation de la réglementation des dossiers d'évaluation?*, conférence de M. Alain Raby É.A., Congrès annuel de l'AEMQ, 2007-05-26.
- *Feu vert à la modernisation des dossiers d'évaluation foncière*, conférence de MM. Luc Sauvageau et Alain Raby, Congrès annuel de l'AEMQ, 2009-05-28.
- *L'édition modernisée 2010 du Manuel d'évaluation foncière du Québec* (dépliant), MAMROT, mai 2009.

- *Le début d'un temps nouveau : Règlement, Manuel et … savoir-faire*, conférence de M. Alain Raby É.A., Congrès annuel de l'AEMQ, 2010-05-29.
- Gazette officielle du Québec : 2010-08-04 G.O.2, 3533; 2010-08-21 G.O.1, 965.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 2009-05-28, 2010-05-26 et 2010-09-22.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011.
- *Modernisation réglementaire 2010-2016*, site Web du MAMOT (www.mamrot.gouv.qc.ca), section Évaluation foncière, consulté le 2014-04-17.

3.1 Association des évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ)

Présentation et sommaire

L'Association des évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ) est un organisme sans but lucratif qui regroupe divers intervenants concernés par la pratique de l'évaluation foncière municipale, soit notamment des évaluateurs agréés, des techniciens en évaluation, des informaticiens, des vérificateurs fiscaux, des avocats, et des gestionnaires municipaux.

Fondée en 1959, l'AEMQ est le plus ancien regroupement de praticiens de l'évaluation foncière municipale au Québec. Au fil des décennies, son influence s'avère déterminante dans l'évolution de ce domaine d'activités, particulièrement en raison de ses réalisations en matière de formation des ressources humaines, de coopération avec les instances gouvernementales et de partage d'informations sous différentes formes (publications, congrès, site web, etc.).

Historique général de l'AEMQ

À compter de l'entrée en vigueur de la Loi sur les cités et villes (en 1903) et plus particulièrement après 1945, plusieurs municipalités populeuses se dotent de services permanents pour dresser leur rôle d'évaluation prescrit par la loi. Issus des ressources déjà existantes en ingénierie et en travaux publics municipaux, de nouveaux « services d'estimation » sont ainsi créés. Les villes de Québec et Montréal sont les premières à développer une telle expertise, de même que certaines firmes de génie-conseil qui offrent aussi ce type de service aux municipalités.

Réunis au congrès régional 1958 de la National Association of Assessing Officers (à Frédéricton, Nouveau-Brunswick), un groupe d'estimateurs[70] municipaux québécois déplore qu'il n'existe alors, au Québec, aucun regroupement formel de personnes qui exercent les pratiques dévolues aux estimateurs. Après réflexion et diverses consultations, ils forment d'abord un comité exécutif provisoire et fondent ensuite l'*Association des estimateurs municipaux du Québec*, lors de sa première assemblée générale, tenue le 25 avril 1959. Présidé par M. Camille-R. Godin (voir annexe à la fin de cette capsule), le premier comité exécutif de l'AEMQ compte alors 14 membres provenant notamment des régions de Montréal (5), Québec (4), Trois-Rivières (2) et Sherbrooke (2).

Principaux fondateurs de l'AEMQ, réunis en 1958

L'AEMQ est une corporation sans but lucratif, enregistrée le 2 mai 1960 selon la troisième partie de la Loi des compagnies du Québec. Bien que légèrement reformulés depuis, ses objectifs consistent toujours à :

- Améliorer le statut professionnel, les qualifications et la compétence des évaluateurs œuvrant dans le champ de pratique de l'évaluation foncière municipale;
- Favoriser l'échange de renseignements et de méthodes d'évaluation, dans les limites du respect de la Loi et des règlements;
- Promouvoir l'importance de l'évaluation foncière municipale, tant au point de vue administratif que fiscal, et démontrer le haut degré de compétence professionnelle requis par la fonction;

Identifiant graphique initial de l'AEMQ, jusqu'en 1979

[70] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit par la Loi sur l'évaluation foncière, entrée en vigueur en janvier 1972.

- Favoriser la formation continue de ses membres pour contribuer à améliorer l'efficacité du travail et l'étendue des services qu'un évaluateur peut offrir à son mandant;
- Coopérer avec les agences gouvernementales et les corps publics qui sont des partenaires naturels des évaluateurs municipaux;
- Faire la promotion de la juste répartition du fardeau fiscal des contribuables québécois, par l'établissement d'évaluations équitables respectant la teneur de la Loi.

Initialement incorporée sous le nom de « *Association des estimateurs municipaux du Québec »*, l'AEMQ change d'appellation en septembre 1972 pour « *Association des évaluateurs municipaux du Québec* ». Ses règlements sont alors également modifiés pour s'harmoniser au vocabulaire de la récente Loi sur l'évaluation foncière, où les termes « estimation » et « estimateur » ne figurent plus.

Après avoir vécu la croissance et la notoriété au cours des années 60, l'AEMQ doit redéfinir ses orientations à partir de 1970. La création de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec (CEAQ) et les réformes annoncées par le Ministère des affaires municipales (MAM) réduisent alors son leadership antérieurement acquis en matière de formation et de regroupement professionnel. Surgissent alors de sérieux questionnements quant à la mission et même jusqu'à la survie de l'AEMQ. Ceux-ci se dissipent toutefois à compter de 1976, avec l'instauration de la réforme administrative de l'évaluation foncière et la mise sur pied d'une formation technique de niveau collégial en cette matière. L'AEMQ oriente ensuite l'essentiel de ses actions sur la coopération avec la CEAQ et le MAM, tout en poursuivant sa mission informative et associative à l'égard des personnes concernées par les pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec.

À ses débuts, l'AEMQ connaît une croissance rapide du nombre de ses membres, notamment à la faveur de la formation spécialisée qu'elle diffuse. Ainsi, alors qu'elle compte 95 membres en 1959, lors de sa première assemblée générale, ce nombre est de 240 en 1962; il est de plus de 400 en 1972 et atteint son apogée d'environ 600 au cours de la période 1980-1985. Le nombre de membres de l'AEMQ diminue ensuite progressivement, passant à environ 500 en 1990, puis à environ 400 en 2000. Cette tendance se poursuit, alors qu'on en dénombre près de 300 en 2020. Comme dans plusieurs disciplines, la présence féminine au sein de l'AEMQ affiche une forte croissance : quasi inexistante avant 1980, elle représente 4% des membres en 1988 et 27% en 2020.

En date de janvier 2020, un total de 40 personnes, dont quatre femmes, ont occupé la présidence de l'AEMQ depuis sa création. Bien que leur mandat soit annuel, plusieurs sont reconduits dans cette fonction pour une seconde (11), une troisième (2) et même une quatrième année (1) consécutive.

Identifiant graphique de l'AEMQ, de 1979 à 1986

Identifiant graphique de l'AEMQ, de 1987 à 2016

Depuis sa création en 1959, l'AEMQ fonde ses décisions d'action sur les recherches et les analyses de divers comités composés de membres de son conseil d'administration. Tout au long de son histoire, elle compte d'abord cinq comités pouvant être qualifiés de permanents, en raison de leur longévité :

- Comité exécutif, formé du président, du vice-président et du secrétaire trésorier (depuis 1959);
- Comité de formation. Antérieurement nommé Comité « d'école » (1959-1962), « de l'Institut » (1962-1970), et « d'éducation » (1970-1984);
- Comité du congrès (depuis 1963, année du premier congrès de l'AEMQ);
- Comité du journal. D'abord nommé Comité « du bulletin » (1960-1971), avant l'existence du journal *Le Faisceau*. Inclut ensuite les fonctions « publicité » (depuis 1986) et « site web » (depuis 1999);
- Comité du recrutement (depuis 1959). S'ajoutent ensuite à ce comité les fonctions « admission », « inventaire » et « répertoire » (depuis 1984).

Au fil des enjeux professionnels caractérisant l'évolution de l'AEMQ, celle-ci crée aussi divers autres comités qui ont une influence déterminante sur ses interventions, notamment le Comité des relations publiques/représentations professionnelles (de 1984 à 2011), le Comité de recherche et développement (depuis 2002), ainsi que le Comité des dossiers spéciaux (divers sujets depuis 1977).

S'étendant sur six décennies, l'influence de l'AEMQ s'avère déterminante dans l'évolution du domaine de l'évaluation municipale au Québec, particulièrement en raison de ses réalisations en matière de formation des ressources humaines, de coopération avec les instances gouvernementales et de partage d'informations sous différentes formes (publications, congrès, site web, etc.).

Identifiant graphique de l'AEMQ en 2019

Contribution de l'AEMQ à la formation des ressources humaines en évaluation municipale

Dès leur première assemble générale, en avril 1959, les membres de l'AEMQ réclament l'instauration d'une certification de compétence pour les estimateurs municipaux. Durant l'été 1960, des cours en estimation sont donnés dans les locaux de l'École Polytechnique de Montréal, puis l'expérience est répétée à l'été 1961.

En 1962, s'inspirant de ce qui existe déjà en Ontario, le comité d'éducation de l'AEMQ crée l'*Institut des estimateurs municipaux du Québec* pour accentuer sa mission éducative. Jusqu'en 1970, cet organisme « satellite » de l'AEMQ assure ainsi, avec l'appui financier du MAM, le premier programme québécois de formation en évaluation municipale. Reposant sur des cours d'été répartis en 3 niveaux (élémentaire, intermédiaire et avancé) et se terminant par un examen écrit, ce programme fournit la certification « M.I.E. » (Membre de l'Institut des Estimateurs) à toute personne qui en satisfait les exigences. Après quelques années, cette certification fait partie des exigences de plusieurs employeurs privés et publics.

En 1969, la *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (CEAQ) confie à la corporation nouvellement formée un mandat officiel quant à la formation en évaluation immobilière, déplaçant ainsi l'appui gouvernemental vers ce nouvel intervenant. Le programme de formation de l'AEMQ, spécialisé en évaluation municipale, cesse d'exister en 1970. La seule formation disponible, plus générale, relève désormais de l'action conjointe de la CEAQ et des universités.

L'AEMQ accueille favorablement la nouvelle formation universitaire conçue pour répondre globalement aux besoins des divers champs de pratique de l'évaluation immobilière. À compter de 1972, elle signale toutefois aux responsables concernés que ces cours négligent les réalités méthodologiques d'évaluation de masse, propres à la confection des rôles d'évaluation, pour s'orienter davantage vers l'expertise individuelle. Pendant les années qui suivent, l'AEMQ déplore vivement qu'une large part des effectifs techniques d'évaluation municipale n'ait plus accès à aucune formation afférente à ses tâches.

Ces revendications, conjuguées à la nécessité d'implanter la réforme administrative de l'évaluation foncière avec une main d'œuvre compétente, amènent le MAM et les institutions d'enseignement collégial à mettre sur pied le programme « Technologie de l'estimation et de l'évaluation immobilière ». Diffusé en permanence à compter de 1976, ce programme de trois ans procure notamment une formation technique spécialisée en construction et en évaluation municipale, telle que pratiquée au Québec (matrice graphique, fiches de propriété et manuels du MAM, etc.).

Au cours des années 80, l'AEMQ réoriente l'application du volet formatif de sa mission en matière d'évaluation municipale. Outre divers soupers-causeries traitant de sujets d'actualité professionnelle (Loi 57, contestations, médiane, etc.), plusieurs activités de perfectionnement sont également développées et diffusées sur une base ponctuelle, à compter de 1982. Accessibles à la fois au personnel professionnel et technique, ces formations de l'AEMQ concernent surtout les tâches spécifiques à la confection des rôles d'évaluation. Elles portent notamment sur :

- l'application des méthodes reconnues d'évaluation immobilière (coût, parité, revenu);
- l'évaluation de types particuliers de propriétés (hôtels, centres d'achats, etc.);

- l'utilisation des volumes du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et des fiches de propriété afférentes;
- la mise en application de nouvelles dispositions législatives (accès à l'information, réforme cadastrale, révision des plaintes, équipements industriels, etc.)

En 1987, l'AEMQ instaure un programme de bourses d'études à l'intention des étudiants de niveau collégial et universitaire, inscrits à temps plein dans un programme en évaluation foncière. Fondé sur la réalisation de travaux répondant aux critères publiés par l'AEMQ, ce programme vise à favoriser la recherche et le développement en évaluation municipale, ainsi qu'à sensibiliser le milieu étudiant aux besoins de main-d'œuvre dans ce domaine. De 1988 à 1994, plusieurs bourses de 500$, de 1 000$ et de 1 500$ sont versées en vertu de ce programme.

En novembre 1991, l'AEMQ conclut une entente de partenariat avec le MAM et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ), visant à mieux résoudre les difficultés qui existent quant à la formation académique de base en évaluation et à mieux coordonner les activités de perfectionnement en ce domaine. Dès 1992, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ cherche d'abord à faire adapter les programmes de formation universitaire aux besoins des milieux de travail en évaluation immobilière. L'insuccès de cette démarche motive ensuite ce comité à développer et diffuser, à compter de 1996, un programme de formation professionnelle destiné à pallier les lacunes constatées. Parmi les sept blocs de cours formant ce programme, un cours de deux jours traite spécifiquement d'évaluation municipale.

En 1996, l'AEMQ est accréditée, à titre d'organisme formateur agréé, auprès de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, ce qui rend ses activités de formation admissibles aux crédits d'impôts prévus par la *Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre* (LQ, chap. D-8.3).

Actif jusqu'en 2002, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ est alors fusionné au Comité de formation continue de l'OEAQ, en vertu d'une nouvelle entente prévoyant que des représentants du MAM et de l'AEMQ doivent y siéger. Ce comité est notamment chargé de répartir, selon des règles définies à l'entente, la prise en charge par l'AEMQ ou l'OEAQ des activités de formation et de perfectionnement destinées aux personnes œuvrant en évaluation municipale.

À l'automne 2010, une entente supplémentaire de collaboration MAM-OEAQ-AEMQ est conclue pour réaliser un programme de formation appuyant l'implantation de la modernisation réglementaire entrée en vigueur quelques mois plus tôt. Diffusé à compter de 2010, ce programme est rendu accessible à une clientèle élargie œuvrant en évaluation municipale, tant à titre professionnel que technique ou administratif.

Le tableau présenté ci-dessous dresse la liste, avec quelques données statistiques, des principales activités de formation ou de perfectionnement diffusées par l'AEMQ depuis 1982.

Année(s)	Titre ou description de l'activité de perfectionnement	Organisme(s)	Nombre de …		
			jours	séances	inscriptions
1982	Technique du revenu	AEMQ	2	5	130
1983	Technique de parité	AEMQ	2	3	n.d.
1986 à 1988	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1983) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ et MAM	2	4	n.d.
1987	Évaluation des centres d'achats	AEMQ	1,5	4	±100
1988	Évaluation des hôtels et motels	AEMQ	2	4	n.d.
1989	Le nouveau sommaire du rôle / blocs 61 et 62 des fiches de propriété	AEMQ, MAM COMAQ, CSMQ	1	12	±1000
1989	Modèles statistiques applicables à l'évaluation de masse	AEMQ	2	3	n.d.
1991 & 1992	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1983) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ	2	6	n.d.
1998	Application de la Loi sur l'accès à l'information	AEMQ	1	1	n.d.
1999	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1997) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ et MAM	1	2	170

2000	La réforme cadastrale	AEMQ	1	2	n.d.
2001 & 2011	La mise au rôle des biens immobiliers industriels	AEMQ et MAM	1	4	244
2004 & 2006	Mises à jour du MEFQ	AEMQ et MAM	1	5	381
2010 à 2018	Formation de transition sur la modernisation réglementaire et normative de l'évaluation foncière	OEAQ, MAM et AEMQ	1 ou 2	50	1606

Coopération avec les instances gouvernementales

La coopération avec les agences gouvernementales et les corps publics concernés par l'évaluation municipale constitue l'un des objectifs de création de l'AEMQ, en 1959. Étalées sur plusieurs décennies, ses nombreuses interventions concrétisent cet objectif.

En janvier 1964, s'appuyant sur les observations de ses premières années de fonctionnement, l'AEMQ présente au ministre des Affaires municipales d'alors les éléments de réforme qu'elle préconise en matière d'évaluation municipale. Intéressée par cette démarche, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (CREF) lui demande ensuite d'approfondir son analyse des problèmes relatifs à l'évaluation municipale au Québec et d'élaborer des solutions à cet égard. En septembre 1964, un comité d'experts de l'AEMQ remet son rapport d'étude[71] à la CREF. On y décrit un plan global d'intervention visant à uniformiser (au même niveau par rapport à la valeur) et à normaliser (avec les mêmes moyens) les rôles d'évaluation dans tout le Québec, d'où la nécessité de procéder à une refonte complète des lois régissant l'évaluation et de créer un organisme permanent chargé d'assurer leur application. Une large part des recommandations alors formulées servent de base à celles énoncées au rapport de la CREF, en 1965, puis à celui du Groupe de travail Boulet, en 1970. Elles prennent finalement forme en 1972, par la mise en vigueur de Loi sur l'évaluation foncière et par la création de la Direction générale de l'évaluation foncière du MAM.

En août 1971, l'AEMQ présente, en commission parlementaire, un mémoire sur le projet de législation sur l'évaluation foncière (bill 48). Elle y énonce des commentaires et recommandations sur une trentaine de sujets associés à la pratique de l'évaluation municipale. Plusieurs sont retenus dans la loi adoptée, dont l'ajout d'un pouvoir ministériel de réglementation, l'inscription des immeubles au nom du propriétaire du terrain et la création d'un bureau de révision doté de sections à juridiction régionale.

En 1982, l'AEMQ réagit à la consultation alors menée par le MAM sur les règles à appliquer quant à la continuité des rôles, postérieurement à la réforme administrative de 1977. Dans le mémoire présenté au ministre, elle recommande notamment que la réglementation exige le réajustement des valeurs au rôle au-delà d'un niveau plancher, qu'elle fixe un délai de réinspection de tous les immeubles et qu'elle autorise l'usage d'équivalents informatiques des formulaires obligatoires. Ces recommandations sont ensuite retenues au Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles, entré en vigueur en 1983.

Plusieurs autres interventions de l'AEMQ auprès du gouvernement du Québec sont effectuées sous forme de mémoires résultant d'analyses et de consultations auprès de ses membres. Depuis 1987, les recommandations ainsi adressées au gouvernement par l'AEMQ concernent principalement :

- le fonctionnement des tribunaux administratifs (1987);
- le plafonnement de l'évaluation foncière (1987);
- les rôles triennaux et l'étalement des valeurs (1988);
- les orientations et gestion du Bureau de révision de l'évaluation foncière (BREF) (1991);
- le fonctionnement du droit de plainte à l'encontre des rôles d'évaluation (1995);
- le projet de loi 67 instaurant une procédure de révision administrative (1996);
- la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (1998 et 1999).

[71] Intitulé « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », le rapport d'étude présenté à la CREF par l'AEMQ en septembre 1964 comporte 149 pages, dont près de la moitié est formée de cinq appendices relatant des études spécifiques à certains sujets. On y énonce trois recommandations générales, associées à un total de 29 recommandations particulières. Le texte intégral de ce rapport d'étude fait l'objet de la capsule 5.3.

Pour valider les développements législatifs et réglementaires qui concernent les pratiques d'évaluation foncière, le MAM forme, depuis les années 80, divers comités consultatifs et groupes de travail. Ceux auxquels l'AEMQ collabore sont principalement :

- le Comité consultatif en évaluation foncière (1988 à 1996);
- le Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière (1997);
- le Groupe de travail sur la mise en commun de ressources municipales aux fins de l'évaluation des immeubles non résidentiels complexes (1998-1999);
- le Comité de coordination des développements sur l'évaluation industrielle (2001 à 2005);
- les comités consultatifs (2) sur le développement et sur l'implantation de la modernisation de l'évaluation foncière (2007 à 2016).

Publications de l'AEMQ

Bien qu'ayant diffusé divers bulletins d'information pendant quelques années, l'AEMQ amorce, à l'automne 1971, la publication du journal *Le Faisceau*[72], une revue périodique visant à développer des contacts plus étroits avec - et entre - ses membres. Le contenu de ce journal trimestriel d'une quinzaine de pages est varié : activités de l'AEMQ, chroniques de jurisprudence, analyses spécialisées, résumés de lectures et publicité professionnelle. Diffusé aux membres de l'AEMQ ainsi qu'à 1 000 municipalités, il devient progressivement un moyen efficace de liaison et d'information auprès des nombreuses personnes concernées par l'évaluation municipale et réparties sur le vaste territoire du Québec.

Identifiant graphique initial du journal *Le Faisceau*, de 1971 à 1978

Produit sous la responsabilité d'un comité qui lui est dédié et grâce à la collaboration de plusieurs personnes, le journal *Le Faisceau* fait l'objet de diverses transformations et améliorations au fil des ans, notamment :

- en 1987, la modernisation du graphisme et de la technologie d'impression, ainsi que l'usage de papier glacé pour les pages couvertures;
- en 2002, l'instauration de la publication électronique du journal sur le site web de l'AEMQ, en version couleur ou noir et blanc, au choix de l'utilisateur. La diffusion en format papier est alors abandonnée;
- en 2017, la révision complète du graphisme et de la présentation des contenus publiés.

Après consultation de ses membres et une analyse de faisabilité, l'AEMQ crée son site web en mai 1999. Ce développement élargit non seulement les possibilités de communication (variété, rapidité, etc.) auprès de ses membres mais augmente aussi sa notoriété auprès du public. D'abord présenté comme complémentaire au journal *Le Faisceau*, alors diffusé en format papier, le contenu et la forme site web de l'AEMQ évoluent significativement par la suite. Cette évolution se caractérise principalement par :

- l'annonce des activités de l'AEMQ (congrès, colloques, formations, assemblées annuelles), depuis 1999;
- l'intégration du journal Le Faisceau, publié uniquement en version électronique à compter de 2002;
- la diffusion du contenu des conférences présentées lors des congrès (depuis 2006);
- la modernisation du site web, adapté aux nouvelles technologies (en 2009);
- la création d'une section « membres » pour en gérer les données en ligne (depuis 2012);
- l'instauration des inscriptions aux activités (assemblées, congrès, cotisation), des paiements en ligne et de la production des reçus afférents (depuis 2016).

[72] Le nom du journal « *Le Faisceau* » réfère d'abord à la notion de faisceau des droits reconnu dans le domaine immobilier. Il réfère aussi au fait que la pratique de l'évaluation foncière nécessite de maîtriser des notions dans plusieurs disciplines (architecture, génie, urbanisme, taxation, informatique, jurisprudence, loi, économie, etc.). Ce faisceau de connaissances distingue l'évaluateur dans l'exercice de sa profession.

Congrès annuels de l'AEMQ

L'AEMQ tient son premier congrès à Montréal, en 1963, alors qu'elle compte environ 250 membres, quatre ans après sa création. Cette activité s'inscrit dans la poursuite de ses objectifs relatifs aux échanges professionnels et à l'amélioration des compétences de ses membres, lesquels apprécient cette forme de rassemblement, qui a ensuite lieu durant onze années consécutives, soit jusqu'en 1974.

Dans le contexte des importants questionnements ayant alors cours quant à la mission et même à la survie de l'AEMQ, celle-ci ne tient pas son propre congrès en 1975 et collabore plutôt au « Congrès de l'Évaluation », qui rassemble les membres de l'AEMQ, de la CEAQ, de l'Institut canadien des évaluateurs et de l'Association professionnelle des estimateurs en expropriation. Aucun congrès n'est organisé non plus en 1976, sinon un symposium d'une journée portant sur le projet de réforme administrative de l'évaluation foncière.

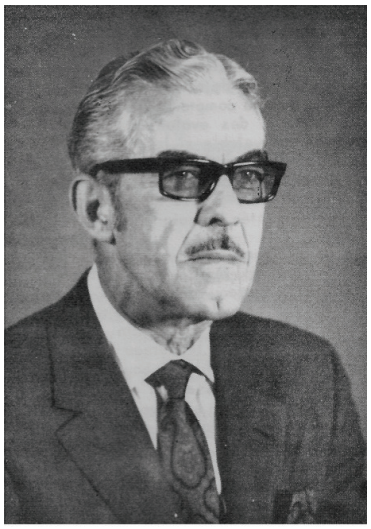
À partir de 1977, alors qu'elle compte plus de 500 membres et que les réformes gouvernementales s'amorcent concrètement, l'AEMQ tient à nouveau son congrès à chaque année. Celui-ci rassemble chaque fois de 150 à 250 congressistes et a lieu dans une grande diversité de villes, dans toutes les régions du Québec[73]. Au fil des ans, il devient reconnu comme le principal forum d'échanges professionnels en matière d'évaluation municipale au Québec. Depuis 2007, la participation à ce congrès est reconnue par l'OEAQ aux fins de l'application de la réglementation sur la formation continue des évaluateurs agréés.

ANNEXE - M. Camille-R. Godin, ing., initiateur et président fondateur de l'AEMQ

Détenteur d'une formation d'ingénieur civil (1936), M. Camille-R. Godin exerce d'abord cette profession dans le domaine de la construction, puis devient enseignant à l'École Polytechnique de Montréal. À compter de 1947, il est associé d'une firme d'ingénieurs-conseils spécialisée dans l'évaluation municipale, commerciale et industrielle de plusieurs municipalités du Québec. À partir de 1955, il est directeur du Service des estimations de la Ville de Montréal, puis Commissaire à l'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal jusqu'à sa retraite, en 1980.

Parallèlement à ses responsabilités professionnelles, monsieur Godin a accompli de nombreuses actions dans le milieu de l'évaluation municipale, dont les plus marquantes à titre de :

- initiateur et président fondateur de l'AEMQ, en 1959. À nouveau président en 1960, puis en 1973;
- concepteur et premier président, en 1960, de l'Institut des Estimateurs Municipaux du Québec, organisme dédié à la formation en évaluation municipale et qui décernait le certificat MIE (Membre de l'Institut des Estimateurs) aux étudiants ayant satisfait aux exigences requises;
- responsable du comité d'étude de l'AEMQ ayant produit un rapport spécialisé à la Commission Bélanger, en 1964;
- membre du Conseil d'administration de l'I.A.A.O. (International Association of Assessing Officers);
- membre du Conseil d'administration de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec;
- formateur et conférencier à plusieurs congrès internationaux, notamment dans les états du Connecticut, du Rhode-Island, du Maine et du Minnesota, à la suite de quoi l'IAAO lui décerne le « Most Valuable Member Award ».



M. Camille-R. Godin, en 1980

« *M. Godin fut une personne dont la disponibilité à servir la collectivité n'a jamais fait défaut. Sa compétence, son expérience et son prestige ont servi l'AEMQ depuis le tout début et ont contribué très largement à l'amélioration du statut des évaluateurs municipaux québécois* ». Le Faisceau, août 1980.

[73] Depuis sa création en 1959 et jusqu'à 2020, l'AEMQ a tenu 56 congrès annuels (sauf de 1959 à 1962, en 1975 et en 1976). Ils ont eu lieu dans 24 villes différentes (telles qu'existantes en 2020). Les plus retenues à cet effet sont Québec (6 fois), Gatineau (5 fois), Saguenay (4 fois) et Trois-Rivières (4 fois). Toutes les régions du Québec ont reçu au moins une fois un tel congrès, y compris l'Abitibi-Témiscamingue (en 1984).

Sources de références utilisées aux fins de la présente capsule

- Procès verbaux des assemblées générales de l'AEMQ tenues les 1959-04-25, 1962-05-05, 1970-11-01, 1972-09-30.
- *Charte de l'Association des estimateurs municipaux du Québec* / Quebec Association of Assessing Officers, 1960-05-02, libro 1046, folio 139.
- *Avis d'incorporation de l'Association des estimateurs municipaux du Québec*, 1960-06-18 G.O.2, 2611.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, 149 pages.
- *Voici votre journal* - Éditorial, Claude Themens / François Bourret, Le Faisceau, juin 1971, pp. 1-2.
- *Le 21 août 1958, à Frédéricton, naissait l'AEMQ*, André Morache, Le Faisceau, juin 1971, p. 4.
- *Mémoire à la Commission parlementaire des Affaires municipales sur le Projet de loi sur l'évaluation foncière (bill 48)*, Association des estimateurs municipaux du Québec, 1971-08-26, 20 pages.
- L'AEMQ devra redéfinir son orientation, Camille-R. Godin, Le Faisceau, novembre 1973, p. 1.
- *Vous êtes pas tannés de mourir …* ?, Laurent Fortier, Le Faisceau, juin 1974, pp. 6-7.
- *Institut des évaluateurs municipaux du Québec*, André G. Dionne, Le Faisceau, juin 1974, pp. 8-9.
- *L'AEMQ s'oriente*, Robert Beaudry, ing., e.a., Le Faisceau, décembre 1974, p. 1.
- *Rapport du président sortant*, Camille-R. Godin, ing., e.a., Le Faisceau, décembre 1974, pp. 7 à 9.
- *Congrès de l'évaluation*, Pierre Faille e.a., Le Faisceau, avril 1975, p. 1.
- *Les cours d'évaluation foncière sont lancés*, Municipalité 76, février 1976, pp. 3-4.
- *Le rôle de l'AEMQ*, Jean Roy, e.a., Le Faisceau, février 1977, p. 3.
- *Monsieur Camille-R. Godin prend sa retraite*, Le Faisceau, août 1980, p. 3.
- Cours de perfectionnement diffusés par l'AEMQ, Le Faisceau, février 1982, p. 6; février 1983, p. 11; novembre 1984, p.2; décembre 1987, pp. 5&10; automne 1988, p. 19; été 1989. p. 16; automne 1989, pp. 2&18; été 1991, p. 6; automne 1991, p.2; hiver 1991, p. 20; été 1992, p.28; automne 1992, p. 21; hiver 1997, p. 17; hiver 1998, p. 2; printemps 1999, p. 23; automne 2000, p. 9; hiver 2001, p. 14; été 2004, p. 4; printemps 2006, p. 60; hiver 2011, pp. 7&8.
- *Allocution prononcée par M. Robert Lamontagne*, président de l'AEMQ, Le Faisceau, juillet 1982, p.13.
- AEMQ - Comités, Le Faisceau, décembre 1984, p. 12.
- *Nouvelle orientation de notre publication*, Jean-Marc Couture É.A., Le Faisceau, mars 1987, p. 4.
- *Bourses d'études* (annonce du programme), Le Faisceau, juin 1987, p. 7.
- *Définir l'AEMQ*, Réjean Roy e.a., Le Faisceau, septembre 1987, p. 5.
- *Mémoire de l'AEMQ concernant le fonctionnement des tribunaux administratifs*, Le Faisceau, septembre 1987, pp. 20-21.
- *Mémoire de l'AEMQ concernant la mesure de plafonnement de l'évaluation foncière*, Le Faisceau, décembre 1987, pp. 6-7.
- *Bourses d'études* (exigences de production des travaux), Le Faisceau, décembre 1987, p. 11.
- *La situation au Québec*, Gilles Racicot, Le Faisceau, été 1988, pp. 22-23.
- *Bourses d'études* (remise des bourses), Le Faisceau, automne 1988, p. 8; automne 1991, p. 20; été 1992, p. 28; automne 1993, p. 20; été 1994, p. 18.
- *Profil des membres de l'AEMQ*, Le Faisceau, automne 1988, p.11.
- *Rôles triennaux : La grande illusion - L'AEMQ définit sa position*, le Faisceau, automne 1988, pp. 12-13.
- *Sommaire de la conférence de Me Yvon Bock du 19 mai 1989* (Les origines), Le Faisceau, été 1989, pp. 11-12.

- *Mémoire de l'AEMQ concernant le Bureau de révision de l'évaluation foncière*, Le Faisceau, automne 1991, pp. 2-3.
- *Hommage au président-fondateur Camille-R. Godin*, Guy Geoffrion, Le Faisceau, été 1994, p. 2.
- *Mémoire de l'AEMQ concernant le fonctionnement du droit de plainte à l'encontre des rôles d'évaluation*, Le Faisceau, été 1995, pp. 23 à 27.
- *Babillard - Refonte des comités*, Le Faisceau, automne 1995, p. 27.
- *Le Comité tripartite* (résumé 1991-1995), Gilles Racicot, Le Faisceau, printemps 1996, p. 30.
- *Internet - Sondage*, Luc Beaudoin, Le Faisceau, hiver 1996-97, p. 1.
- *Formation - Accréditation à la SQDM*, Le Faisceau, hiver 1996-97, p. 1.
- *Mémoire de l'AEMQ concernant le projet de loi 67 instaurant une procédure de révision administrative des plaintes*, Le Faisceau, hiver 1996-97, pp. 3-4.
- *Répertoire des membres de l'AEMQ 1998*, Le Faisceau - section spéciale, printemps 1998, 14 pages.
- *Mot du président*, Benoît-G. Roy, Le Faisceau, hiver 1998-99, p. 2.
- *Mémoire de l'AEMQ à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Le Faisceau, hiver 1998-99, pp. 3 à 5.
- *Site Web AEMQ* (dévoilement), Le Faisceau, été 1999, p. 16.
- *Commentaires de l'AEMQ relativement aux recommandations de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Le Faisceau, automne 1999, pp. 3 à 11.
- *Du nouveau pour 2002* : Le Faisceau change de visage, Luc Beaudoin E.A., hiver 2001-2002, p. 2a.
- *Conseil d'administration AEMQ - Comités 2002-2003*, Le Faisceau, été 2002, p. 6.
- *… et un autre avec l'AEMQ et le MAMM !*, Mots d'Ordre, février 2003, p. 11.
- *Formation continue* (sur la modernisation), Louis Roy, Le Faisceau, hiver 2011, p. 9.
- *Modernisation et amélioration du journal Le Faisceau*, Louis Roy, Le Faisceau, été 2015, p. 6.
- *En marche vers le futur*, Martin Gagné, Le Faisceau, été 2016, pp. 5 à 7.
- *Saviez-vous que …*, Le Faisceau, printemps 2017, p. 21
- *Comités 2017-2018 de l'AEMQ*, Le Faisceau, printemps 2017, p. 27.
- *L'AEMQ / Qui sommes-nous? / Objectifs*, Site web de l'Association des évaluateurs municipaux du Québec (www.aemq.qc.ca), consulté le 2017-11-10.
- *Réservé aux membres / Bottin des membres*, Site web de l'Association des évaluateurs municipaux du Québec (www.aemq.qc.ca), consulté le 2020-01-10.

3.2 Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF)

Présentation et sommaire

Le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF) est un tribunal administratif spécialisé créé en 1973 par la *Loi sur l'évaluation foncière* et dont les fonctions consistent à entendre et disposer des plaintes sur l'évaluation foncière dans les territoires confiés à sa juridiction. Indépendant des autorités municipales, il y remplace tout bureau de révision local ou régional l'ayant précédé en cette juridiction.

Graduellement élargi au fil des ans, le territoire de juridiction du BREF s'étend à tout le Québec à compter de 1980. Au-delà de la réussite opérationnelle d'avoir disposé de 600 000 plaintes en 25 ans, son principal apport aux pratiques québécoises d'évaluation foncière réside dans l'élaboration d'une jurisprudence spécialisée en ce domaine et étoffée sur le plan technique. Cet important corpus jurisprudentiel sert ensuite d'appui aux évaluateurs, aux autres tribunaux, ainsi qu'à certains choix législatifs. Le BREF est dissous en 1998, alors que ses fonctions sont transférées à la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec.

Le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF) s'inscrit dans l'histoire récente des pratiques québécoises de révision des rôles d'évaluation, dont l'évolution s'étale sur plus de 200 ans. C'est pourquoi la présente capsule résume d'abord les pratiques qui ont précédé la création du BREF.

Révision par les conseils municipaux

Depuis l'instauration, sous le Régime britannique, de l'imposition foncière basée sur la valeur des propriétés, il a toujours existé des procédures de révision des évaluations servant à cette fin.

D'abord, en vertu d'une loi adoptée en 1796 pour structurer les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada[74], les juges de paix des cités de Québec et de Montréal sont autorisés à imposer une cotisation annuelle sur la valeur des biens-fonds. Cette loi prévoit notamment que toute personne peut en appeler de cette estimation de valeur, aux séances générales de quartier. Sur le territoire de sa division, chaque juge de paix doit alors y disposer des appels, à titre final et décisif. En 1832, les lois d'incorporation des cités de Québec et de Montréal transfèrent au Conseil de ville les responsabilités antérieurement dévolues aux juges de paix.

À partir de 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* étend l'imposition foncière à toutes les municipalités, ainsi que le processus de révision[75] déjà en application à Québec et Montréal, exercé sous l'unique autorité du conseil municipal. Ce processus est ensuite reconduit dans les dispositions ainsi concernées au Code municipal de 1871 et à la Loi des cités et villes (LCV) de 1876. Pendant près d'un siècle ensuite, soit jusqu'à la mise en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) en 1972, les dispositions de ces deux lois régissent ainsi la révision du contenu des rôles d'évaluation et l'exercice du droit de plainte à l'égard des inscriptions qui s'y trouvent. Les modalités[76] générales de ce processus peuvent être résumées comme suit :

- tout contribuable peut demander, selon des délais prescrits, de faire amender le rôle déposé en présentant une demande écrite ou verbale au conseil;

---

[74] Adopté le 7 mai 1796, l' »*Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets »* (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. De plus, elle introduit une disposition fiscale spécifique aux cités de Québec et de Montréal, en leur permettant d'imposer une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds.

[75] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* (18 Vict., c. 100) reprend les dispositions qui s'appliquent déjà aux cités de Québec et Montréal depuis 1832. Cette loi étend ainsi à toutes les municipalités le même processus de révision des évaluations, sans droit d'appel et exercé sous l'unique autorité du conseil municipal. Ce dernier est notamment investi du pouvoir d'amender, au besoin, le rôle d'évaluation en fixant lui-même la valeur d'un ou plusieurs biens-fonds dont il est d'opinion que l'évaluation a été faite au dessus ou au dessous « de leur vraie valeur » (art. LXVIII, al. 2).

[76] Sauf indication contraire, les dispositions du Code municipal et de la Loi des cités et villes auxquelles réfère la présente capsule sont celles qui existaient le 31 décembre 1971, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière.*

- le conseil adjuge les plaintes présentées selon ce qu'il lui paraît juste, après avoir entendu les parties intéressées et leurs témoins, ainsi que les estimateurs, s'ils désirent être entendus;
- le conseil peut également modifier le rôle, en absence de plainte, pour corriger les omissions ou inscriptions indues, ainsi que pour rectifier toute évaluation de biens qu'il juge s'écarter de leur valeur réelle.

Bureaux de révision locaux

Confiée par la loi à chaque conseil municipal depuis 1855, la tâche de révision des rôles d'évaluation comporte ainsi deux volets d'intervention : les modifications découlant de la disposition des plaintes et la rectification des évaluations jugées erronées. Bien que convenant aux milieux ruraux, ce mode de fonctionnement s'avère de plus en plus inapproprié pour les élus des agglomérations urbaines, où surviennent davantage de difficultés techniques qui nécessitent la contribution de spécialistes.

Aussi, un premier « Bureau de révision des estimations » est créé en 1937 par de nouvelles dispositions apportées à la Charte de la Cité de Montréal (1 Geo. VI, c. 103, a. 57). Il en est de même, en 1945, quant au « Bureau de révision des évaluations », introduit dans la Charte de la Cité de Québec (9 Geo. VI, c. 71, a. 11). Bien que les dispositions créant ces deux organismes soient sommairement adaptées à chaque ville concernée, elles s'avèrent très semblables sur l'essentiel. Remplaçant le conseil municipal en ces tâches, ce premier type de bureau de révision :

- est formé de trois membres nommés par le Conseil; le président doit être avocat ou notaire depuis au moins dix ans (à Montréal) ou l'un des recorders[77] de la cité (à Québec);
- peut déterminer la façon de procéder des estimateurs (formules, documents et « livres » à utiliser, renseignements à recueillir, etc.) et donner des instructions en conséquence;
- peut refaire, autoriser ou ordonner de refaire toute estimation inscrite au rôle d'évaluation régulier ou au rôle supplémentaire (réévaluations découlant de morcellements, constructions, destructions, etc.), à condition d'en aviser le contribuable intéressé et lui allouer au moins dix jours pour faire valoir ses objections;
- doit entendre, en séance publique, toutes les plaintes produites chaque année contre les évaluations inscrites aux rôles et rendre une décision à l'effet d'augmenter, maintenir ou réduire la valeur visée; un avis d'audition, préalable d'au moins deux jours, doit avoir été donné au contribuable concerné;
- peut assigner, assermenter et interroger tout estimateur ou autre témoin, faire ou faire faire des expertises et visiter, en tout temps, les immeubles concernés;
- doit émettre au chef estimateur un certificat signé, motivant sommairement les changements ordonnés quant à toute estimation refaite ou modifiée et spécifiant la date de prise d'effet de ces changements.

Un ajout apporté à la LCV en 1961 (LCV, art. 484a, ajouté par 9-10 Eliz. II, c. 84, a. 13) permet ensuite à toute municipalité assujettie à cette loi de constituer un bureau de révision chargé d'exercer divers pouvoirs en matière d'évaluation foncière, au lieu du conseil municipal, ce qui donne accès à une multidisciplinarité de réviseurs (ingénieurs, constructeurs, courtiers, etc.). Les responsabilités dévolues à ces nouveaux bureaux de révision locaux sont analogues à celles précédemment conférées à ceux de Québec et de Montréal. Elles comportent le même type de règles procédurales, tels les avis et délais d'audition, l'assermentation des témoins et le pouvoir d'expertise. Toutefois, les modifications aux rôles découlant de ces révisions y sont apportées directement par un tel bureau, sans production de certificat écrit.

Bureaux de révision régionaux

Au cours des années 1960, l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation appliquées individuellement par chaque municipalité et la fiabilité douteuse des résultats obtenus suscitent les inquiétudes de commissions d'enquête. D'abord avancée par l'Association des estimateurs municipaux du Québec en 1964, puis

[77] En vertu des chartes particulières des cités de Québec et de Montréal, les recorders sont des officiers de justice qui y exercent les pouvoirs des juges de paix, en matière civile et criminelle. En 1952, la *Loi concernant les recorders et les cours de recorder* modifie cette appellation et crée la Cour municipale de chacune de ces deux villes.

recommandée par la Commission Bélanger[78] en 1965, l'instauration de regroupements municipaux chargés de dresser et de réviser les rôles d'évaluation sur une base régionale fait ensuite partie des solutions retenues par le gouvernement. Cette semi-centralisation vise à la fois à améliorer l'efficacité des travaux de confection des rôles et à offrir une impartialité accrue de la disposition des plaintes, qui se trouve ainsi soustraite du contrôle des autorités locales.

Ce regroupement des compétences en évaluation foncière s'amorce en 1970, par la mise sur pied des communautés urbaines (Québec et Montréal) et régionale (Outaouais), lesquelles deviennent alors responsables de l'évaluation foncière pour les municipalités locales composant leur territoire respectif, y compris quant à la disposition des plaintes. Cette régionalisation s'étend à tout le Québec à compter de 1972, par la mise en vigueur de la LEF. Pour l'ensemble des tâches relatives à l'évaluation foncière, cette loi prévoit le regroupement régional volontaire des municipalités et le financement de ces services sur la base de quotes-parts. Elle prévoit aussi la répartition du territoire du Québec en districts de révision, chacun étant doté d'un bureau spécifiquement chargé d'y disposer de toutes les plaintes, aux frais des municipalités desservies.

Cinq districts de révision sont créés[79] en juillet 1972, donnant ainsi lieu aux bureaux de révision de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, de Laval et de la Rive-Sud de Montréal, dont les membres sont aussitôt nommés. Pour les quelque 150 municipalités urbaines ou semi-urbaines visées, cela met fin à la révision des plaintes par le conseil municipal ou par le bureau de révision local, selon le cas.

Instauration du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec

Tout comme le regroupement volontaire des municipalités pour former des services régionaux d'évaluation foncière, le démarrage des bureaux de districts éprouve de graves difficultés, notamment en raison du financement partagé qu'impose la loi. En février 1973, le ministre des Affaires municipales annonce non seulement que le gouvernement assumera tous les frais passés et futurs des bureaux de révision créés en 1972, mais aussi qu'il les fusionnera en un seul organisme comptant plusieurs divisions territoriales.

M. Victor-C. Goldbloom, ministre des Affaires municipales, de 1973 à 1976

Parrainée par le ministre Victor C. Goldbloom et sanctionnée le 6 juillet 1973, la *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31) transfère d'abord, dans les milieux ruraux, la compétence du domaine de l'évaluation foncière aux conseils de comté[80], y compris la responsabilité de révision des plaintes. De plus, cette loi abolit les bureaux de districts existants et instaure immédiatement un nouvel organisme, nommé « Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec » (BREF).

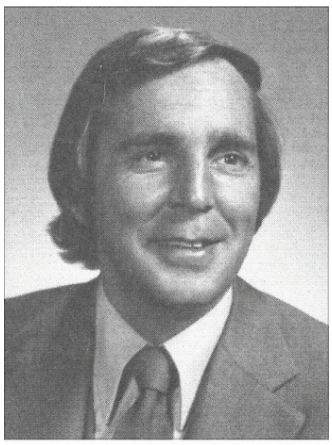
[78] En décembre 1965, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger) recommande notamment au gouvernement d'instituer une nouvelle procédure d'appel en matière d'évaluation, laquelle consisterait à :
- confier l'examen et la disposition des plaintes à des comités régionaux (au lieu des conseils municipaux), chacun étant formé de 3 membres requis d'entendre les parties et de rendre des décisions écrites;
- instaurer une Commission d'appel pour disposer des litiges non résolus. Elle serait indépendante et ses décisions seraient définitives sur les questions de fait.

[79] Par cinq ordonnances édictées le 29 juillet 1972, le ministre Maurice Tessier applique les dispositions de l'article 44 de la LEF pour créer les bureaux de révision chargés de la disposition des plaintes sur les territoires des trois communautés (Montréal, Québec et Outaouais), de la ville de Laval et d'environ 80 municipalités de la Rive-sud de Montréal (incluant celles de 6 comtés municipaux).

[80] À compter de l'année 1974, la compétence en évaluation foncière est transférée aux conseils de comté, pour les corporations autres que celles régies par la Loi des cités et villes hors des communautés urbaines et régionale. Ainsi, 71 corporations de comté prennent alors charge de la confection, de la tenue à jour et de la révision des rôles d'évaluation de 1 376 municipalités locales.

Récupérant divers éléments précédemment applicables aux bureaux de districts, les dispositions ainsi mises en vigueur en 1973 stipulent principalement[81] que :

- le BREF est divisé en deux sections ayant compétence dans le district de Québec ou dans celui de Montréal, le territoire de chacun étant déterminé par ordonnance du ministre;
- il a pour fonction de disposer, dans l'année de leur dépôt, de toutes les plaintes formulées en vertu de la loi et ne peut modifier une inscription qui n'a pas fait l'objet d'une plainte instruite devant lui (ce qui met fin aux modifications pouvant être initiées autrement et confère ainsi à l'évaluateur municipal l'exclusivité de la tenue à jour du rôle);
- ses séances sont publiques et, dans la plupart des cas, doivent avoir lieu en dehors des heures normales de travail, dans le territoire de la municipalité où est situé l'immeuble en cause, ou dans un rayon d'au plus 10 milles de ce territoire;
- il n'est tenu de modifier une inscription au rôle que dans le cas où un préjudice réel a été causé, en tenant compte de la valeur réelle à la date de l'évaluation;


Me Jacques Besré, premier président du BREF, à compter de 1973

- ses membres sont nommés par le gouvernement, qui détermine leur traitement et les autres conditions de leur engagement. Chacun doit être avocat, notaire ou détenteur d'un permis d'évaluateur délivré par la Commission municipale;
- ses membres ont les pouvoirs et immunités prévus par la *Loi sur les commissions d'enquête*. Ils peuvent assigner des témoins, les interroger sous serment ou affirmation solennelle, ainsi que visiter et examiner l'immeuble faisant l'objet de la plainte dont ils sont saisis;
- les employés jugés nécessaires à son bon fonctionnement sont nommés et rémunérés conformément à la *Loi sur la fonction publique*, ce qui confirme la prise en charge complète des opérations du BREF par le gouvernement.

Considérant ces caractéristiques, le BREF s'avère un tribunal administratif spécialisé[82], dont la juridiction se limite aux territoires et aux matières que détermine la loi. Son fonctionnement se veut simple, accessible et peu coûteux, tout en respectant les règles fondamentales d'administration de la justice.

Évolution des responsabilités du BREF

Au départ, les territoires attribués aux deux sections du BREF correspondent sommairement à ceux antérieurement définis pour les cinq bureaux de districts : la section de Québec couvre le territoire de la Communauté urbaine de Québec et la section de Montréal couvre celui formé par les anciens districts de Montréal, de Laval, de l'Outaouais et de la Rive-Sud de Montréal, sauf certains comtés municipaux.

Par la suite, plusieurs villes et conseils de comté obtiennent du gouvernement d'adhérer aux services - gratuits - du BREF, abandonnant ainsi la juridiction qu'ils détiennent en matière de disposition des plaintes. Ce mouvement d'adhésion volontaire prend rapidement de l'ampleur et, en quelques années, le BREF devient responsable de l'adjudication des plaintes d'évaluation foncière provenant du territoire d'environ 900 municipalités.

[81] La présente capsule omet volontairement plusieurs dispositions législatives relatives au fonctionnement interne du BREF (nominations, organisation, règles de pratique, etc.), afin de mettre davantage en évidence celles qui concernent plus directement les responsabilités exercées par les services municipaux en matière d'évaluation foncière.

[82] Contrairement aux tribunaux de droit commun, le BREF est un tribunal d'exception doté d'une seule compétence que lui confère la loi : celle de disposer des litiges entre les contribuables et les administrations municipales, dans le seul domaine de l'évaluation foncière. C'est pourquoi il est qualifié de « tribunal administratif spécialisé ».

Cette période de mise en œuvre[83] et de croissance rapide des responsabilités du BREF comporte de nombreux défis qu'il relève avec succès, particulièrement quant :

- au déploiement de nombreuses audiences dans toutes les régions du Québec, selon un horaire et des lieux qui ne sont pas toujours conviviaux[84];
- à l'adaptation à une grande variété de contribuables dont une large majorité fait personnellement état de ses prétentions;
- à l'organisation matérielle des greffes et au recrutement de personnel;
- à l'intégration de la réforme administrative de l'évaluation foncière amorcée en 1977 et de ses effets sur le volume de plaintes déposées.

Évolution du nombre de territoires municipaux sous la juridiction du BREF, de 1973 à 1980

Date	Mun. rurales	Cités et villes	Total
1973-07	n.d.	110	110
1974-04	43	122	165
1975-03	272	157	429
1976-04	497	181	678
1977-10	553	190	743
1978-06	623	188	811
1979-12	n.d.	n.d.	± 900
1980-01*	1 244	262	1 506

* Entrée en vigueur de la LFM : juridiction du BREF sur tout le Québec

Afin d'accélérer la disposition des plaintes, l'introduction de la procédure d'adjudication sommaire dans la loi permet au BREF, à compter de 1976, de rendre une décision favorable au plaignant chaque fois que l'évaluateur en fait la recommandation avec le consentement des parties intimées (LEF, art. 69).

Entrée en vigueur le 1er janvier 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), rassemble en une seule loi les dispositions relatives à la réforme de la fiscalité municipale, ainsi que celles régissant déjà l'évaluation foncière. Bien que l'essentiel des dispositions antérieures sur le BREF soient maintenues dans la LFM, cette loi introduit toutefois de nouvelles mesures significatives quant à ses responsabilités, notamment :

- l'extension de sa juridiction à tout le Québec, ce qui lui confère l'exclusivité de l'adjudication des plaintes d'évaluation foncière et abolit ainsi les bureaux de révision locaux ou de comté encore existants (art. 84);
- son assujettissement à la prise en compte du niveau du rôle, par l'application obligatoire de la proportion médiane à la valeur qu'il établit lorsqu'il dispose d'une plainte[85] (art. 147, al.1°);
- la confirmation de son autorité à fixer une valeur inférieure ou supérieure à celles proposées par les parties, ce qui affermit sa marge de manœuvre pour corriger les iniquités (art. 147, al. 2);
- l'instauration de la procédure de correction d'office, nouveau moyen permettant à l'évaluateur, sur autorisation du BREF, de corriger une inscription au rôle pour un motif autre que ceux prescrits quant à sa tenue à jour normale (art. 151 à 157).

Divers amendements législatifs apportés au fil des ans ont également pour effets de modifier l'exercice des responsabilités du BREF, notamment :

- le retrait, à compter de 1982, de l'obligation qu'il siège en dehors des heures normales de travail, ainsi que l'élargissement à 100 kilomètres du rayon dans lequel les municipalités peuvent être regroupées aux fins de l'audition des plaintes portant sur les valeurs moindres (art. 108);

---

[83] Lors de sa création, en juillet 1973, le BREF prend charge des 12 300 plaintes en attente sur son territoire initial, dont 6 800 remontent avant 1972. Durant sa première année d'opération, il dispose de 27 500 plaintes relatives aux années 1962 à 1974. Malgré cela, le nombre de plaintes en attente augmente à 17 600 au 1er septembre 1974, notamment en raison de l'extension de la juridiction territoriale du BREF.

[84] À compter de la création du BREF en 1973, la LEF lui exige d'auditionner les « petites plaintes » en dehors des heures normales de travail et dans un rayon d'au plus 10 milles de la corporation municipale concernée (art. 56). Instaurée alors que le BREF prend la relève des 5 anciens bureaux de districts (urbains ou semi-urbains), cette disposition perdure jusqu'en 1982 (LFM, art. 108), même si sa juridiction s'est graduellement étendue à tout le Québec. Durant 9 ans, cela impose donc une logistique particulière quant aux horaires de soirée et aux endroits disponibles, souvent mal adaptés aux travaux d'un tribunal (locaux humides, mal chauffés, bruyants ou partagés avec d'autres activités, tel un salon funéraire ou une caserne de pompiers …).

[85] Le BREF doit établir la pleine valeur réelle des immeubles visés par la plainte dont il dispose. L'application obligatoire de la proportion médiane du rôle, le plus souvent inférieure à 100%, réduit d'autant la valeur finalement inscrite suite à cette décision. Au fil des ans, cette réduction automatique est souvent désignée comme étant la « prime du capitaine », expression populaire faisant référence à une gratification inattendue.

- l'obligation, à compter de 1984, que soit utilisé un formulaire prescrit par la réglementation aux fins du dépôt d'une plainte, lequel doit désormais se faire au greffe de la Cour des petites créances, accompagné d'une somme d'argent prescrite (art. 129 et 135);
- l'exigence, à compter de 1991, qu'il tienne compte de l'unité d'évaluation dans son entier pour déterminer s'il y a préjudice réel justifiant son intervention (art. 145);
- l'abolition des sections distinctes de Montréal et de Québec, à compter de 1994, ce qui unifie ses opérations et vise à en améliorer l'efficience (art. 86);
- l'instauration, à compter de 1998, de la procédure de révision administrative des plaintes, selon laquelle celles-ci ne sont plus déposées au BREF, mais à chaque organisme municipal responsable de l'évaluation. La révision étant effectuée par l'évaluateur lui-même, seuls les cas où elle ne se conclut pas par une entente sont ensuite admissibles à un recours devant le BREF.

Les changements législatifs sur l'extension de la juridiction du BREF à tout le Québec, en 1980, ainsi que ceux relatifs à son fonctionnement, lui permettent de bonifier son organisation pour faire face à l'important volume de plaintes qui caractérise les années suivantes (difficultés économiques, dépôt de nombreux rôles de nouvelle génération, introduction du régime des rôles triennaux, etc.).

Ainsi, malgré les variations importantes du nombre déposé, le BREF optimise les ressources disponibles pour disposer annuellement d'environ 20 000 plaintes, même si cela crée temporairement des retards qui sont absorbés par la suite.

Nombre de plaintes au BREF, de 1980 à 1997

Année	Déposées	Année	Déposées	Disposées
1980	35 000	1989	n.d.	n.d.
1981	39 300	1990	9 800	22 400
1982	53 000	1991	10 800	13 700
1983	37 000	1992	57 500	17 300
1984	29 500	1993	11 900	27 600
1985	23 000	1994	6 400	26 200
1986	n.d.	1995	26 600	15 300
1987	n.d.	1996	5 700	19 500
1988	29 100	1997	4 800	14 300

Le BREF est dissous à compter du 1er avril 1998, alors que ses fonctions sont transférées à la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec, organisme pluridisciplinaire instauré à cette date par la *Loi sur la justice administrative* (RLRQ, chap. J-3).

Principaux apports du BREF aux pratiques québécoises d'évaluation foncière

Durant ses 25 ans d'existence, le BREF dispose d'environ 600 000 plaintes. Bien que celles-ci ne se concluent pas toutes par la tenue d'une audience[86], le succès de leur administration fait de cet organisme un intervenant majeur en matière d'évaluation foncière au Québec. Pour s'acquitter d'une telle tâche, les dirigeants, les membres et le personnel du BREF déploient des efforts soutenus, particulièrement quant au développement de divers moyens organisationnels ou stratégiques (appels de rôle, conférences préparatoires, etc.).

Au-delà de cette réussite opérationnelle, subsistent également des apports significatifs à l'évolution des pratiques québécoises d'évaluation foncière.

D'abord, coïncidant avec la période où s'amorce la réforme de l'évaluation foncière sous la LEF, la création du BREF, en 1973, fait partie des interventions gouvernementales pour uniformiser les évaluations selon le critère de la valeur réelle (manuel d'évaluation, ordonnances, réglementation, programme de subvention, etc.), tout comme l'extension de sa juridiction, devenue exclusive à compter de 1980. Ainsi, par de nombreuses décisions individuelles, rendues au fil de plusieurs années sur tout le territoire québécois, le BREF collabore significativement à :

- la formation générale des évaluateurs municipaux et des autres experts ou plaideurs, quant aux concepts propres à la fiscalité municipale québécoise et, conséquemment, à l'usage généralisé d'une terminologie compatible avec la doctrine moderne;
- la mise en application graduelle et cohérente du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ).

[86] Une analyse réalisée dans le cadre de l'élaboration de la révision administrative révèle que, de 1990 à 1996, 23% des plaintes déposées ont été réglées par audition devant le BREF, alors que 37% le furent par adjudication sommaire (recommandation acceptée du plaignant). Les 40% restants furent retirées ou rejetées par défaut.

L'apport principal du BREF quant aux pratiques d'évaluation foncière au Québec tient toutefois dans l'élaboration d'une vaste jurisprudence spécialisée en ce domaine et étoffée sur le plan technique[87]. Au-delà de l'existence momentanée d'écoles de pensée divergentes, cet important corpus jurisprudentiel continue de servir d'appui aux actions des évaluateurs, ainsi qu'aux décisions judiciaires ou législatives. Cet apport marquant du BREF concerne particulièrement :

- la reconnaissance de méthodes ou de procédés paritaires soutenus par la doctrine mais non encore reconnus par la jurisprudence, tels l'application de la méthode du revenu pour évaluer un hôtel, la considération de utilité économique d'immeubles industriels au lieu de leurs seules caractéristiques physiques, l'établissement de la valeur locative par comparaison de conditions de marché plutôt que par décapitalisation, etc.;
- l'instauration - et l'assimilation - de la règle de l'inscription au rôle « dans une même proportion de la valeur réelle », applicable à compter de 1980 dans toutes les municipalités du Québec et à toutes les décisions du BREF (LFM art. 42 et 147, al. 1);
- l'approfondissement du concept d'unité d'évaluation, introduit en 1980 pour réduire le nombre d'inscriptions au rôle et favoriser l'équité envers les citoyens, dont découlent des changements législatifs apportés à la définition du mot « immeuble » en 1988 (LFM art. 1);
- la considération de l'ensemble des droits aux fins de l'établissement de la valeur réelle des immeubles locatifs, ainsi reconnue législativement en 1992 (LFM art. 45.1);
- l'introduction d'une distinction importante quant aux dates à considérer dans l'établissement de la valeur : celle de la prise en compte des conditions du marché, qui est la même pour toutes les inscriptions à un rôle donné, et celle de la prise en compte de l'état de l'unité d'évaluation, qui peut différer selon le moment de prise en considération d'un événement qui en affecte la valeur. Des précisions législatives apportées en 1994 établissent ensuite cette distinction, tant aux fins de la confection du rôle que de sa tenue à jour (LFM art. 46);
- la définition de pratiques particulières d'évaluation tels les effets du zonage agricole ou de la contamination sur la valeur des terrains, ainsi que le droit de visite de l'évaluateur municipal préalable à la tenue d'une audience.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, article LVII, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, article LXVIII, https://books.google.ca.
- *Charte de la Cité de Montréal* (62 Vict., chap. 58) avec amendements au 1941-04-29, article 382.
- *Charte de la Cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 88 à 94.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 299.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 325 à 356.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chapitre 50), sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- Ordonnances des districts de révision, Gazette officielle du Québec : 1972-07-29 G.O.2, 6208; 1972-08-19 G.O.2, 7492.

[87] La solidité professionnelle des décisions du BREF et sa reconnaissance comme tribunal spécialisé tiennent pour beaucoup au fait que celui-ci a toujours maintenu une complémentarité entre ses membres juristes et évaluateurs (par exemple, en 1992, on y compte 19 avocats ou notaires et 14 évaluateurs agréés).

- *La Loi 48 : des rôles d'évaluation régionaux*, Florian Bernard, La Presse, 1972-09-15, p. D-10.
- *Districts de révision / Nominations*, revue Municipalité 72, septembre 1972, pp. 4 et 7.
- *Message de Me Maurice Tessier*, ministre des Affaires municipales, sur la loi de l'évaluation foncière, revue Municipalité 72, novembre 1972, p. 4.
- *Le gouvernement prend à sa charge la révision de l'évaluation foncière*, Municipalité 73, février 1973, p. 3.
- *Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales*, Séance du 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31), sanctionnée le 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *Bureaux de révision*, revue Municipalité 74, juillet 1974, pp. 13-14
- *Rapport d'information sur les activités du BREF*, Me Jacques Besré, prés., Éditeur officiel du Québec, octobre 1974, 21 pages.
- *Les statistiques du Bureau de révision*, revue Municipalité, juin 1974, p. 32; juin 1975, p. 30; octobre 1976, p. 31; décembre 1977, p. 45; septembre 1978, p.63.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, pp. 61 à 63.
- *L'évaluation : base de la répartition fiscale*, Me Jacques Besré, revue Municipalité 77, juin 1977, p. 17.
- *La revalorisation du pouvoir municipal - Réflexions soumises par le MAM* (Comité conjoint Québec-Municipalités), 1978-07-13, pp. 7-8.
- Rapport annuel des opérations, Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, années 1990 à 1997.
- *Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec* (résumé de conférence), Me Yvon Genest et Me Christian Beaudoin, Le Faisceau, septembre 1983, pp. 6 à 8.
- *Le Bureau de révision de l'évaluation foncière*, Me Raoul P. Barbe, Éditions Wilson & Lafleur, 1986, pp. 1 à 14.
- *Mémoire du BREF à la Commission des aménagements et des équipements*, Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, 1991-08-14, pp. 3-4, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *Examen des orientations, des activités et de la gestion du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec*, Commission de l'aménagement et des équipements, 1992-04-15, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *L'évaluation municipale au Québec, d'hier à demain,* Me Jacques Forgues, Le Faisceau, printemps 1996, pp. 7 à 15.
- *Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec 1972 à 1997*, Me Christian Beaudoin, L'évaluateur agréé Ad Hoc, juin 1997. pp. 3 à 8.
- *L'évolution de la fiscalité municipale au Québec et les 25 ans du BREF*, Me Jacques Forgues, L'évaluateur agréé Ad Hoc, juin 1997. pp. 9 à 16.
- *La mise en application de la révision administrative de l'évaluation foncière* (document de formation), Association des évaluateurs municipaux du Québec, octobre 1997, p. 4.
- *La création de la cour municipale de Montréal en 1851*, Mario Robert, www.archivesdemontreal.com/2011/06/03, consulté le 2018-03-16.
- *Capsules historiques : Cour du Québec*, Jacinthe Plamondon, Université Laval, www.tribunaux.qc.ca/c-quebec/25ans, consulté le 2018-03-16.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2017-12-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-03-16.

3.3 Commissions d'enquête préalables aux réformes des années 70

Présentation et sommaire

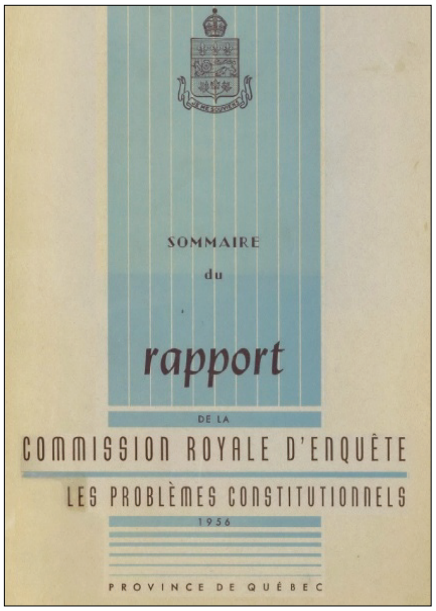
Bien avant que des réformes soient réalisées, au cours des années 70, en matière d'évaluation foncière et de la fiscalité municipale, des commissions d'enquête et des groupes de travail sont mandatés par le gouvernement pour dresser des constats éclairés et formuler des recommandations pertinentes. De 1956 à 1970, chacun dans un cadre différent, trois groupes spécialisés analysent spécifiquement les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale et y préconisent des changements.

En 1956 d'abord, la *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Commission Tremblay) documente la situation de l'impôt foncier municipal au Québec, de même que celle de l'évaluation foncière servant de base à ce type d'imposition. En 1965 ensuite, la *Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Commission Bélanger) jette les bases de diverses réformes, dont celle de la fiscalité municipale, laquelle requiert préalablement une révision majeure des pratiques d'évaluation foncière. En 1970 enfin, le *Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales* (Comité Boulet) approfondit et propose, de façon très concrète, des modalités de mise en œuvre de la plupart des changements préconisés par les commissions précédentes.

Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay)

La *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* est créée en 1953 par l'Assemblée législative du Québec dans le but d'étudier le problème des relations fédérales-provinciales au Canada du point de vue fiscal. Instaurée dans le cadre de la résistance québécoise à la politique centralisatrice d'après-guerre du gouvernement fédéral, cette commission est présidée par le juge Thomas Tremblay, d'où l'appellation « Commission Tremblay ». Elle compte cinq autres commissaires, dont Me Honoré Parent, auparavant directeur des services municipaux de Montréal. Présenté le 15 février 1956 au premier ministre Maurice Duplessis, le volumineux rapport de la Commission Tremblay n'est rendu public qu'en avril suivant et reste ensuite pratiquement ignoré par le gouvernement d'alors.

Bien que froidement accueilli par les autorités québécoises pour des raisons politiques, ce rapport contient notamment une analyse sérieuse et bien documentée sur la situation de l'impôt foncier municipal au Québec, de même que sur l'évaluation foncière servant de base à ce type d'imposition. On y expose notamment que :



- l'impôt foncier est en proportion décroissante des revenus municipaux sur 20 ans (1933-1952), accusant un retard à s'adapter au rythme d'accroissement constaté dans les autres domaines;
- cet impôt doit être optimisé comme principale source de revenus municipaux, particulièrement parce qu'il est de nature à produire un revenu stable appréciable, qu'il est facile à prévoir et à percevoir, et qu'il offre une garantie de perception grâce à son assiette immuable;
- de graves lacunes caractérisent les pratiques d'évaluation foncière municipale, notamment en raison de la grande hétérogénéité des méthodes utilisées à cette fin, qui sont généralement arbitraires ou défectueuses, bien que plus rationnelles dans certaines municipalités plus importantes;
- malgré que la notion de valeur réelle soit bien comprise, les évaluations inscrites aux rôles ne la respectent pas et n'en représentent que de trop faibles pourcentages, ce qui relève davantage de l'incompréhension ou de la négligence, que de la complexité de la tâche;
- ces pratiques inappropriées ont pour effets néfastes d'affaiblir le pouvoir d'emprunt individuel et collectif, de faciliter le favoritisme et les injustices, ainsi que d'alimenter une concurrence stérile et inéquitable entre municipalités.

Finalement, le rapport de la Commission Tremblay recommande fortement au gouvernement du Québec d'instaurer un contrôle provincial des évaluations foncières pour qu'elles soient établies sur une base uniforme et comparable, ce qui serait réalisable par la création d'un bureau d'uniformisation des évaluations foncières ayant juridiction dans toute la Province.

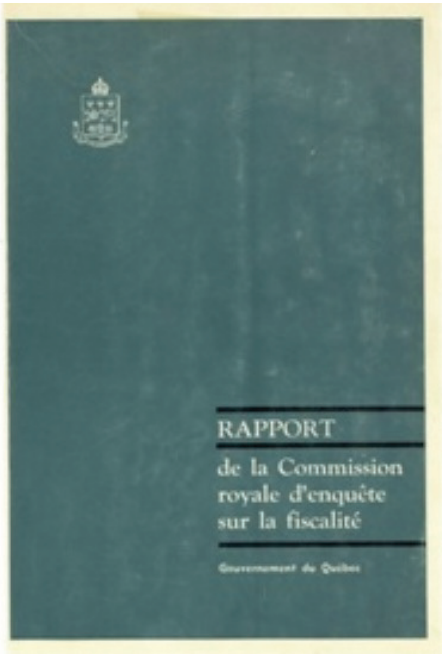
Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger)

Le mandat de la *Commission royale d'enquête sur la fiscalité* lui est confié par le gouvernement du Québec en mars 1963. Ce mandat consiste à faire enquête sur les sources de revenus du gouvernement du Québec, des municipalités et des commissions scolaires, à en étudier le fonctionnement et à indiquer des voies de solutions aux lacunes constatées. Présidée par le comptable agréé et économiste Marcel Bélanger (d'où le nom de « Commission Bélanger »), cette commission compte aussi l'avocat Carl Goldenberg et l'ingénieur Charles E. Perreault comme commissaires.

Outre ses trois commissaires, la Commission Bélanger emploie à temps plein un groupe multidisciplinaire composé de sept chercheurs, secondés par une équipe de techniciens et de « dactylographes », dont plusieurs sont des fonctionnaires de divers ministères du gouvernement du Québec. La coordination de ces travaux est confiée à M[e] Robert Bourassa[88], qui agit à la fois à titre de secrétaire de la Commission, de conseiller juridique et de directeur de recherches (« l'âme dirigeante de la Commission », selon le rapport).

L'exécution du mandat de la Commission Bélanger s'échelonne de mars 1963 à décembre 1965. Au cours de cette période :

- des organismes privés et publics lui soumettent 89 mémoires décrivant les problématiques et solutions proposées;
- des audiences publiques sont tenues à Québec et à Montréal, du 16 janvier au 25 mai 1964;
- l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ) élabore, à la demande de la Commission, une étude et des recommandations sur la situation de l'évaluation municipale au Québec[89];
- les chercheurs de la Commission étudient la fiscalité municipale des autres provinces canadiennes et en examinent les problèmes, ainsi que les mesures correctives qui y sont en application.



Le rapport de la Commission est présenté au lieutenant-gouverneur en Conseil du Québec en décembre 1965. Il comporte trois parties principales relatives à la fiscalité provinciale, à la fiscalité municipale et à la fiscalité scolaire. Un total de 167 recommandations y sont énoncées, dont 35 ont trait à l'impôt foncier municipal ou scolaire.

Le chapitre XII du rapport de la Commission Bélanger traite spécifiquement de l'impôt foncier et approfondit l'analyse effectuée 10 ans plus tôt, à ce sujet, par la Commission Tremblay. On y rappelle que la taxe foncière, instaurée à une époque où la propriété immobilière constituait pratiquement l'unique source de richesse, était alors considérée comme équitable puisque les services publics étaient surtout destinés à la propriété foncière, principal indice de

[88] M[e] Robert Bourassa, « l'âme dirigeante » de la Commission Bélanger de 1963 à 1965, devient ensuite député (1966), chef du Parti libéral du Québec, puis premier ministre en avril 1970. C'est sous sa gouverne que sont mises en application, à partir de 1972, plusieurs des recommandations de la Commission Bélanger, notamment par l'adoption de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF).

[89] Intitulée « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », l'étude présentée à la Commission Bélanger par l'Association des estimateurs municipaux du Québec, en septembre 1964 comporte 149 pages, incluant cinq appendices. L'étude énonce trois recommandations générales (1. Uniformisation/normalisation des rôles; 2. Adoption d'une loi unique; 3. Création d'une régie permanente), associées à un total de 29 recommandations particulières. Le texte intégral de ce rapport d'étude fait l'objet de la capsule 5.3.

capacité contributive des citoyens. Le rapport conclut toutefois que même si « ce n'est plus le cas aujourd'hui » (en 1965), la taxe foncière demeure un impôt local par excellence pour assurer l'autonomie fiscale des municipalités : moins sensible aux fluctuations économiques, administration simple et peu coûteuse, assiette circonscrite à un territoire fixe, évasion fiscale restreinte, etc. On y souligne toutefois que ce sont les modalités d'application de l'impôt foncier qui méritent davantage de critiques, plutôt que sa raison d'être.

Le rapport de la Commission Bélanger examine particulièrement plusieurs de ces modalités[90], dont l'évaluation foncière, qui s'avère « une discipline qui a peu évolué depuis le siècle dernier, sauf dans les moyennes et grandes villes ». Les lacunes constatées à ce sujet par les travaux de la Commission, en 1964-1965, sont à l'effet que :

- plusieurs lois divergentes régissent l'évaluation foncière (Code municipal, Loi sur les cités et villes et chartes particulières) et contiennent plusieurs prescriptions « d'un autre âge » (ex. : mandats des estimateurs);
- l'absence, l'incohérence et l'improvisation des moyens utilisés (méthodes et procédés douteux) entraînent des injustices intramunicipales (la marge d'erreur favorise les propriétés de grande valeur) et intermunicipales (quotes-parts trop approximatives);
- une confusion des pratiques est entraînée par le laconisme et la diversité des lois, ainsi que par l'application des règles d'interprétation des tribunaux;
- il s'avère difficile de déterminer qui inscrire au rôle dans les cas de morcellement du droit de propriété;
- la plupart des municipalités n'évaluent pas les propriétés à 100% de leur valeur réelle, allant à l'encontre de la loi;
- impossibilité de déterminer adéquatement la richesse foncière des municipalités et, partant, de juger du fardeau fiscal des contribuables.

En application de son mandat, la Commission Bélanger recommande au gouvernement de procéder à divers changements pour corriger les lacunes constatées. Principalement fondées sur celles énoncées dans l'étude de l'AEMQ, les modifications proposées aux pratiques d'évaluation foncière sont majeures et constituent ensuite les lignes directrices de réformes déterminantes pour cette discipline. Présentées en quatre volets, ces recommandations sont les suivantes :

1. <u>Uniformiser les dispositions législatives régissant l'évaluation foncière</u>
   - Assujettir toutes les municipalités à une même loi;
   - Déterminer clairement les biens à évaluer, par une définition précise et une énumération des catégories de biens visés;
   - Inscrire les immeubles au nom du propriétaire en titre du fonds, sans égard aux démembrements;
   - Maintenir le concept de valeur réelle et en préciser l'application dans le manuel des estimateurs;
   - Obliger que l'évaluation des propriétés soit faite à 100% de leur valeur réelle, pour faire des comparaisons valables.
2. <u>Revoir les règles régissant le mandat des estimateurs</u>[91]
   - Désigner un seul estimateur (compétent), au lieu de trois;
   - Lui accorder un droit de recours à la Commission municipale, pour le mettre à l'abri de destitutions injustifiées;
   - Prévoir un délai (6 mois) pour évaluer adéquatement les bâtisses nouvelles ou modifiées;
   - Réviser les renseignements (superflus vs utiles) formant le contenu du rôle d'évaluation.

[90] Outre l'évaluation foncière, le rapport de la Commission Bélanger analyse également trois autres modalités d'application de l'impôt foncier : les exemptions, l'imposition de la machinerie industrielle et la taxation foncière des propriétés agricoles. La présente capsule se limite volontairement à ne traiter que des pratiques d'évaluation foncière.

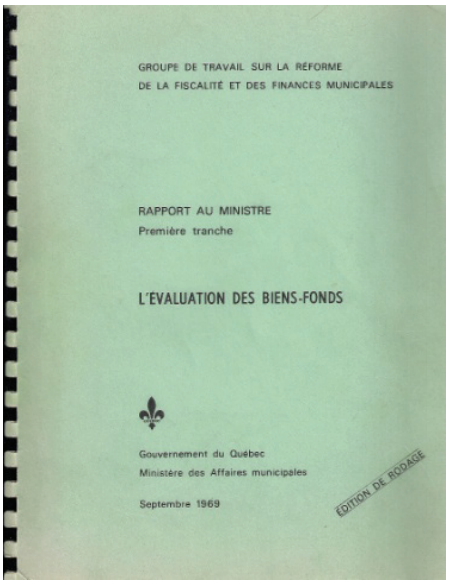
[91] Le terme « estimateur » est l'appellation officielle antérieure à celle d' « évaluateur », laquelle n'apparaît qu'à compter de 1972, avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière.

3. Créer une Régie provinciale de l'évaluation foncière pour en diriger, surveiller et assister les activités
   - Diviser le Québec en régions pour les besoins de l'évaluation foncière;
   - Confier la direction à des commissaires (1 à 3) auxquels répondraient les directeurs régionaux;
   - Uniformiser tous les rôles en ramenant, par des indices pertinents, les évaluations à un même niveau;
   - Normaliser les rôles sur tout le territoire du Québec, en évaluant selon des normes uniformes;
   - Préparer et publier un manuel d'évaluation établissant les principes et méthodes à appliquer;
   - Contrôler la qualité des rôles par le suivi de l'application du manuel dans les municipalités;
   - Créer et appliquer un programme de formation des estimateurs axé sur la connaissance de la loi et des méthodes d'estimation reconnues, la coordination des efforts et le recours à un « outillage électronique »;
   - Aider à la confection des rôles par la fourniture de renseignements sur l'interprétation des directives, l'évaluation des immeubles complexes et les fonctions d'estimateur.
   - Pouvoir obtenir sans frais tout renseignement utile (des municipalités, commissions scolaires et autres);
   - Avoir libre accès à tous les plans, registres, et rôles des municipalités;
   - Pouvoir visiter et examiner tout immeuble et avoir accès à tout renseignement de son propriétaire;
   - Pouvoir ordonner à toute municipalité de procéder à une réévaluation complète ou partielle de son territoire (sous peine que cette réévaluation soit réalisée par la Régie aux frais de la municipalité).
4. Instituer une nouvelle procédure d'appel en matière d'évaluation
   - Confier l'examen et le traitement des plaintes à des comités régionaux de trois membres chacun (au lieu des conseils municipaux), requis d'entendre les parties et de rendre des décisions écrites;
   - Instaurer une Commission d'appel pour disposer des litiges non résolus, laquelle serait indépendante de la Régie et rendrait des décisions définitives sur les questions de fait.

Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Comité Boulet)

En février 1969, le ministre des Affaires municipales d'alors, M. Robert Lussier, mandate un groupe de travail ayant pour mission de réviser en profondeur les dispositions législatives concernant la fiscalité et les finances municipales, en visant notamment à améliorer les modes de taxation existants pour mieux répartir l'effort fiscal des contribuables.

Présidé par le comptable agréé Albert Boulet (d'où l'appellation de « Comité Boulet »), ce comité livre en quelques mois une première tranche de son rapport, laquelle porte exclusivement sur la réforme de l'évaluation des biens-fonds, alors qualifiée d'urgente. Le contenu de ce « pré-rapport » se retrouve, peu après, intégralement transposé pour constituer le premier chapitre du rapport final, déposé en avril 1970. On y trouve un total de 36 recommandations qui approfondissent et proposent, de façon très concrète, des modalités de mise en œuvre de la plupart des changements préconisés par la Commission Bélanger, en 1965.


GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME
DE LA FISCALITÉ ET DES FINANCES MUNICIPALES

RAPPORT AU MINISTRE
Première tranche

L'EVALUATION DES BIENS-FONDS

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales

Septembre 1969

ÉDITION DE RODAGE

Le « pré-rapport » du Comité Boulet avance aussi des propositions nouvelles qui s'avéreront déterminantes :

- Obliger les municipalités comprises dans les communautés urbaines ainsi que celles comptant moins de 20 000 habitants à se regrouper régionalement pour effectuer les travaux d'évaluation foncière, donnant ainsi lieu à une structure « semi-décentralisée »;
- Doter la Commission municipale d'une « Chambre de l'évaluation » lui permettant d'agir quant aux questions juridiques excédant le champ d'action de la Direction générale de l'évaluation foncière, dont la création est également recommandée dans ce rapport.

Mise en œuvre des recommandations

La plupart des recommandations de la Commission Tremblay, de la Commission Bélanger et du Comité Boulet quant à une révision globale de la fiscalité municipale au Québec servent ensuite de base, sur plusieurs années[92], à la concrétisation d'importantes réformes.

La réforme « législative » de l'évaluation foncière voit le jour en 1972 par la mise en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière, alors que la réforme « administrative » de cette discipline est instaurée en 1977 par l'édiction du Règlement numéro 1. La réforme fiscale proprement dite a ensuite lieu en 1980, par la mise en vigueur de la Loi sur la fiscalité municipale.

[92] Il s'écoule presque 25 ans entre les premières recommandations formulées par la Commission Tremblay (1956) et leur application finale (1980). Il est utile de rappeler quelques éléments du contexte politique de cette période au cours de laquelle le Québec est gouverné par 3 formations politiques différentes et se succèdent 9 ministres des Affaires municipales :

- Février 1956 : dépôt du rapport de la Commission Tremblay, M. Yves Prévost est alors ministre des Affaires municipales;
- Juin 1960 : élection d'un nouveau gouvernement formé par le Parti libéral du Québec (dirigé par M. Jean Lesage). M. René Hamel est nommé ministre des Affaires municipales;
- Novembre 1962 : réélection du gouvernement formé par le Parti libéral du Québec (dirigé par M. Jean Lesage). M. Lucien Cliche est nommé ministre des Affaires municipales;
- Décembre 1965 : dépôt du rapport de la Commission Bélanger. M. Pierre Laporte est alors ministre des Affaires municipales, tout comme au moment de l'octroi du mandat de cette commission, en 1963;
- Juin 1966 : élection d'un nouveau gouvernement formé par l'Union nationale (dirigée par M. Daniel Johnson). M Paul Dozois est nommé ministre des Affaires municipales;
- Septembre 1969 : dépôt du « pré-rapport » du Comité Boulet. M. Robert Lussier est alors ministre des Affaires municipales, tout comme au moment de l'octroi du mandat de cette commission, en février 1969;
- Avril 1970 : élection d'un nouveau gouvernement formé par le Parti libéral du Québec (dirigé par M. Robert Bourassa). M. Maurice Tessier est nommé ministre des Affaires municipales;
- Décembre 1971 : Adoption de la Loi sur l'évaluation foncière, sous l'autorité du ministre Maurice Tessier;
- Septembre 1976 : Lancement des premiers éléments du Manuel d'évaluation foncière du Québec, sous l'autorité du ministre d'alors, M. Victor Goldbloom;
- Novembre 1976 : élection d'un nouveau gouvernement formé par le Parti québécois (dirigé par M. René Lévesque). M. Guy Tardif est nommé ministre des Affaires municipales;
- Mars 1977 : édiction du Règlement numéro 1 sur les rôles d'évaluation, par le ministre Guy Tardif;
- Décembre 1979 : Adoption de la Loi sur la fiscalité municipale, sous l'autorité du ministre Guy Tardif.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Mémoire présenté par la Corporation des ingénieurs professionnels du Québec à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, janvier 1954, pp. 30-31.
- *Mémoire présenté par l'Union des municipalités de la Province de Québec à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 1954, pp. 154-155 et 169.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *Sommaire du rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, février 1956, pp. 38-39.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la Province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, 149 pages.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17 à 26 et 289 à 299.
- *L'évaluation des biens-fonds,* Première tranche du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Albert Boulet, prés.), gouvernement du Québec, septembre 1969, 56 pages.
- *Rapport au ministre du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales* (Albert Boulet, prés.), gouvernement du Québec, avril 1970, pp. 15 à 65 et 300 à 306.
- *Duplessis et la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 1953-1956, René Durocher et Michèle Jean, Revue d'histoire de l'Amérique française, décembre 1971, pp. 337 à 363.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, pp. 6 à 8.

3.4 Direction générale de l'évaluation foncière du MAM (DGEF)

Présentation et sommaire

La Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) est une unité administrative du ministère des Affaires municipales (MAM), ayant pour mandat de s'assurer que le système québécois d'évaluation foncière produise des valeurs équitables, de façon efficace, transparente et uniforme.

Créée en 1971 pour d'abord mettre à exécution les dispositions de la Loi sur l'évaluation foncière et ainsi réaliser la réforme administrative requise pour assurer la fiabilité de cette base d'imposition, la DGEF contribue ensuite largement à l'évolution des pratiques d'évaluation foncière municipale, principalement par le développement continu et la promotion du Manuel d'évaluation foncière du Québec. De plus, son implication en matière de formation des ressources humaines, ainsi que le partenariat développé avec sa clientèle s'avèrent déterminants pour assurer la continuité des réformes initiales.

Contexte de création de la Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) du MAM[93]

Initialement implantées sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques d'évaluation municipale au Québec sont ensuite davantage élaborées dans le Code municipal (1871) et dans la Loi des cités et villes (1876), ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Malgré plusieurs adaptations apportées à ces dispositions au fil des ans, l'évaluation foncière relève, pendant près de cent ans, de la compétence de chaque municipalité locale et se limite à son propre territoire.

Créé législativement en 1918[94] pour aider les municipalités à s'administrer efficacement, le ministère des Affaires municipales (MAM) a d'abord pour mission de surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal. Les services qui y sont initialement mis sur pied visent notamment la résolution de difficultés administratives ou financières. Sans nier les cas d'enquêtes suivies de réprimandes, l'exercice de cette mission prend ensuite graduellement la forme d'une assistance technique auprès des officiers municipaux, en divers domaines (élections, financement, comptabilité, urbanisme, etc.). Un « Service de l'évaluation foncière » est d'ailleurs mis sur pied en 1959, à la suite d'une réorganisation des tâches des inspecteurs-vérificateurs de ce ministère.

Malgré cela, l'hétérogénéité des méthodes utilisées et la qualité déficiente des évaluations, produites par les quelque 1 650 municipalités agissant individuellement, suscitent les inquiétudes de deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965), notamment quant à l'iniquité des impôts fonciers perçus sur une telle base, alors jugée peu fiable. Concluant à la nécessité d'une réforme de la fiscalité municipale au Québec, ces commissions retiennent qu'il faut d'abord y réformer l'évaluation foncière, dont la fiabilité s'avère essentielle à tout réaménagement fiscal. Elles recommandent donc au gouvernement du Québec d'assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

Outre la consolidation des exigences sur l'évaluation municipale en une seule loi, il apparaît essentiel qu'un organisme gouvernemental permanent soit créé pour en assurer l'application. D'abord évoquée par la Commission Tremblay en 1956, puis plus amplement décrite par l'Association des estimateurs municipaux du

[93] L'appellation officielle du ministère des Affaires municipales a varié depuis 1998, dû à l'ajout de précisions référant aux fonctions particulières dévolues à ce ministère (Métropole, Sport et Loisir, Régions, etc.). Toutefois, pour simplifier le texte, seul l'acronyme « MAM » est employé dans la présente capsule, sans égard aux époques où les sigles MAMM, MAMSL, MAMR, MAMROT et MAMOT auraient été applicables.

[94] Le MAM est légalement constitué le 4 mars 1918, par la mise en vigueur de la *Loi créant le Département des Affaires municipales* (8 Geo. V, chap. 20), adoptée pour aider les municipalités à mieux s'administrer, dans le contexte socio-économique difficile du début du XX^{e} siècle. Cette loi lui confie la mission principale de « surveiller, par toute la province, l'administration et la mise à exécution des lois concernant le système municipal ».

Québec (AEMQ) en 1964[95], la création d'une régie provinciale de l'évaluation foncière est formellement recommandée par la Commission Bélanger en 1965, afin de diriger, surveiller et assister les activités municipales dans ce domaine. Le mandat alors destiné à une telle régie consiste principalement à préparer un manuel d'évaluation établissant les principes et méthodes à appliquer partout, à contrôler la qualité des rôles par le suivi de l'application de ce manuel, ainsi qu'à appliquer un programme de formation des estimateurs.

En novembre 1970, la création d'une direction générale de l'évaluation foncière est annoncée par le ministre des Affaires municipales, Me Maurice Tessier. Ce dernier précise que le projet de loi-cadre sur l'évaluation foncière, en cours d'élaboration, donnera suite aux recommandations des commissions d'enquête et confiera une tâche considérable à cette nouvelle unité du ministère, en matière de développement et d'assistance spécialisés en évaluation foncière. Il est alors prévu que cette DGEF coordonnerait l'action de plusieurs directions régionales projetées dans cette loi-cadre, intention qui est ensuite abandonnée.

Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales, de 1970 à 1973

La DGEF du MAM est officiellement créée par le ministre Tessier le 17 février 1971. L'élaboration du projet de loi sur l'évaluation foncière n'est toutefois pas complétée, ce qui retarde la mise en action de cette nouvelle unité, dont le premier directeur n'entre en fonction qu'en septembre suivant.

Au terme de plusieurs mois de débats et de nombreuses modifications, le projet de loi 48, intitulé « *Loi sur l'évaluation foncière* » (L.Q. 1971, chapitre 50) est finalement sanctionné le 23 décembre 1971. Entrée en vigueur le 1er janvier 1972, cette loi amorce la réforme de l'évaluation foncière et définit les modalités selon lesquelles la DGEF aura à exercer son mandat.

Historique du mandat et de la structuration de la DGEF

À compter de 1972, le mandat de la DGEF nouvellement créée concrétise la mission du MAM en matière d'évaluation foncière : mettre à exécution les dispositions de la récente Loi sur l'évaluation foncière et procéder aux réformes qui sont requises à cette fin, ce qui excède largement les simples fonctions d'assistance antérieurement exercées par le MAM. Ainsi, de 1972 à 1976, d'importantes ressources sont déployées pour élaborer les premiers volumes du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), ainsi que les fiches de propriété et autres formulaires afférents à la pratique « réformée » de l'évaluation municipale.

Identifiant graphique de la DGEF, de 1972 à 1993

Outre son mandat permanent de développement et de mise à jour du MEFQ, la DGEF procède, de 1977 à 1984, à la surveillance administrative requise pour administrer le programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation (PAIRE), ainsi qu'à l'élaboration et à la révision des règlements ministériels régissant la confection des rôles alors dits « de nouvelle génération ». La mise en vigueur de la Loi sur la fiscalité municipale, en 1980, a peu d'impact sur le mandat de la DGEF, puisque cette loi reconduit l'essentiel des dispositions déjà existantes quant à l'évaluation foncière.

À compter de 1985, soit après l'implantation de la réforme administrative de l'évaluation foncière, la DGEF s'oriente surtout vers la consolidation de cette réforme, par des activités d'information et d'animation. La collaboration et les communications soutenues avec les intervenants concernés (évaluateurs, organismes responsables de l'évaluation, etc.) modifient significativement l'exercice de son mandat général, lequel consiste désormais à « s'assurer que le système d'évaluation foncière produit des valeurs équitables, de façon efficace, transparente et uniforme ».

[95] Intitulée « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », l'étude présentée à la Commission Bélanger par l'AEMQ en septembre 1964 comporte 149 pages, dont cinq appendices relatant des études spécifiques à certains sujets. L'étude énonce trois recommandations générales, associées à un total de 29 recommandations particulières, dont 14 ont trait à la création d'une régie provinciale de l'évaluation foncière.

Au fil des ans, quatre réorganisations administratives au sein du MAM ont pour effet de structurer différemment l'exercice de ce mandat, ainsi que l'appellation[96] de la DGEF :

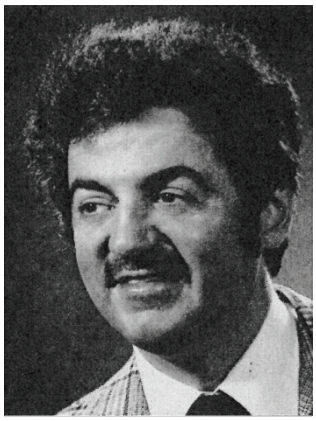
- 1993 : intégration de la DGEF à la nouvelle Direction générale des politiques et de la fiscalité (DGPF). Les travaux d'évaluation foncière y sont répartis en 2 services distincts et multidisciplinaires;
- 1997 : réorganisation créant la Direction des politiques et de la fiscalité (DPF) et regroupant à nouveau les travaux d'évaluation foncière en un seul service multidisciplinaire;
- 2000 : création de la Direction de l'évaluation foncière (DEF), nouvelle unité entièrement dédiée à aux développements et aux opérations d'évaluation foncière municipale;
- 2013 : regroupement de la DEF et de la Direction générale de la fiscalité, pour former la nouvelle Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière (DGFEF).

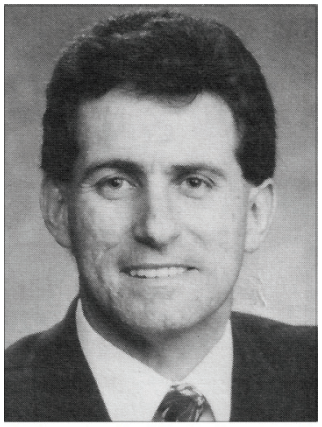
[96] La mission du MAM en matière d'évaluation foncière municipale est d'abord accomplie, de 1971 à 1993, par l'unité administrative appelée « Direction générale de l'évaluation foncière » (DGEF). Bien qu'elle porte ensuite plusieurs autres appellations, seul le sigle « DGEF » est utilisé dans la présente capsule, par souci de simplification.

Le tableau qui suit récapitule, dans l'ordre chronologique, les noms et les mandats des différentes unités administratives chargées d'accomplir la mission du MAM en matière d'évaluation foncière, depuis 1971.

Début	Direction	Services sous-jacents	Principaux mandats en évaluation foncière
1971	Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF)	Aide technique	▪ Information générale aux élus et évaluateurs ▪ Diffusion de formation sur la Loi et le Manuel
		Normes d'évaluation	▪ Recherches sur les méthodes d'évaluation et de calcul informatisé ▪ Production des premiers volumes du MEFQ
		Mesure des incidences de la Loi	▪ Suivi des incidences de la LEF ▪ Élaboration des amendements appropriés
1977	même	Surveillance administrative	▪ Vérification des documents à la base des rôles et soutien technique ▪ Administration du programme PAIRE
		Normes d'évaluation	▪ Élaboration et mise à jour des volumes du MEFQ ▪ Formation des enseignants en évaluation
		Mesure des incidences de la Loi	▪ Révision des lois et règlements ▪ Approbation des proportions médianes (1981 et +) ▪ Administration du régime de compensation tenant lieu de taxes (1980 et +)
1985	même	Information	▪ Information générale aux élus et évaluateurs ▪ Élaboration des activités de formation
		Animation	▪ Soutien technique sur la confection des rôles ▪ Développement et mise à jour du MEFQ ▪ Approbation des proportions médianes ▪ Collecte des sommaires de rôles (1989 et +)
		Programmes de compensation	▪ Administration du régime de compensation tenant lieu de taxes
1993	Direction générale des politiques et de la fiscalité (DGPF)	Études fiscales et évaluation foncière	▪ Révision des lois et règlements ▪ Développement et mise à jour du MEFQ ▪ Recherches sur les procédés statistiques ▪ Autres mandats non reliés à l'évaluation foncière
		Information et développement technique	▪ Mesure de la qualité des rôles (indicateurs de performance et vérifications) ▪ Approbation des proportions médianes et validation des sommaires de rôles ▪ Publications statistiques sur l'évaluation foncière ▪ Autres mandats non reliés à l'évaluation foncière
		Institutions municipales et formation	Mandat non relié aux pratiques d'évaluation foncière
1997	Direction des politiques et de la fiscalité (DPF)	Politiques financières et de l'évaluation foncière	▪ Révision des lois et règlements ▪ Développement et mise à jour du MEFQ ▪ Mesure de la qualité des rôles ▪ Approbation des proportions médianes et validation des sommaires de rôles ▪ Publications statistiques sur l'évaluation foncière ▪ Autres mandats non reliés à l'évaluation foncière
		Politiques fiscales	Mandat non relié aux pratiques d'évaluation foncière
		Politiques municipales	Mandat non relié aux pratiques d'évaluation foncière
2000	Direction de l'évaluation foncière (DEF)	s.o.	▪ Révision des lois et règlements ▪ Développement et mise à jour du MEFQ ▪ Mesure de la performance des rôles ▪ Approbation des proportions médianes et validation des sommaires de rôles ▪ Publications statistiques sur l'évaluation foncière
2013	Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière (DGFEF)	Évaluation foncière	▪ Mêmes mandats que la DEF avant 2013
		Fiscalité et finances	Mandat non relié aux pratiques d'évaluation foncière

Les personnes qui ont occupé la fonction de directeur général de la DGEF et des autres unités qui lui ont succédé sont :


M. Robert Fournier, E.A., directeur général de la DGEF, de 1971 à 1986


M. Réjean Carrier, E.A., directeur général de la DGEF/DGPF, de 1987 à 1999

M. Luc Sauvageau, E.A., directeur de la DEF, de 2000 à 2012

M. Bernard Guay, directeur général de la DGFEF, de 2013 à 2018

Au bénéfice de l'historique des pratiques d'évaluation municipale au Québec, il apparaît utile de rappeler la chronologie des ministres des Affaires municipales qui ont occupé cette fonction depuis la création de la DGEF, en 1971. Le tableau qui suit énumère diverses données à cet effet, dont les changements d'appellation de ce ministère.

Nom du ministère	Sigle	Ministre	Parti	De	Jusqu'à
Affaires municipales	MAM	Maurice Tessier	PLQ	1970-05-12	1973-02-21
(même)	MAM	Victor-C. Goldbloom	PLQ	1973-02-21	1976-11-26
(même)	MAM	Guy Tardif	PQ	1976-11-26	1980-11-06
(même)	MAM	Jacques Léonard	PQ	1980-11-06	1984-03-05
(même)	MAM	Alain Marcoux	PQ	1984-03-05	1985-12-12
(même)	MAM	André Bourbeau	PLQ	1985-12-12	1988-06-23
(même)	MAM	Pierre Paradis	PLQ	1988-06-23	1989-10-11
(même)	MAM	Yvon Picotte	PLQ	1989-10-11	1990-10-05
(même)	MAM	Claude Ryan	PLQ	1990-10-05	1994-09-26
(même)	MAM	Guy Chevrette	PQ	1994-09-26	1996-01-29
(même)	MAM	Rémy Trudel	PQ	1996-01-29	1998-12-15
Affaires municipales et Métropole	MAMM	Louise Harel	PQ	1998-12-15	2002-01-30
(même)	MAMM	André Boisclair	PQ	2002-01-30	2003-04-29
Affaires municipales, Sport et Loisir	MAMSL	Jean-Marc Fournier	PLQ	2003-04-01	2005-02-18
Affaires municipales et Régions	MAMR	Nathalie Normandeau	PLQ	2005-02-18	2008-12-18
Affaires municipales, Régions et Occupation du Territoire	MAMROT	(même)	(même)	2008-12-18	2009-06-23
(même)	MAMROT	Laurent Lessard	PLQ	2009-06-23	2012-09-19
(même)	MAMROT	Sylvain Gaudreault	PQ	2012-09-19	2014-04-23
Affaires municipales et Occupation du Territoire	MAMOT	Pierre Moreau	PLQ	2014-04-23	2016-01-28
(même)	MAMOT	Martin Coiteux	PLQ	2016-01-28	2018-10-18
Affaires municipales et Habitation	MAMH	Andrée Laforest	CAQ	2018-10-18	

Contribution de la DGEF à l'évolution des pratiques d'évaluation municipale

Le principal apport de la DGEF à l'évolution des pratiques québécoises d'évaluation municipale se fonde dans les recherches et développements menant à l'élaboration du MEFQ, dont l'usage est prescrit par la réglementation depuis 1977. Le tableau suivant énumère, en ordre chronologique, les éléments aux apports les plus significatifs à cet égard.

Année	Identifiant et titre	Apports significatifs aux pratiques d'évaluation foncière
1974	Volume 1 - Principes et concepts généraux en évaluation foncière	▪ Constitue un premier ouvrage de référence en langue française ▪ Facilite la formation par les institutions d'enseignement
1975	Volume 3 - Matrice graphique	▪ Instaure un système innovateur d'identification spatiale et d'immatriculation des immeubles évalués ▪ Constitue un outil didactique inédit
1975	Volume 3A - Codification	▪ Instaure un système de codes numériques pour décrire l'utilisation des immeubles et identifier chaque municipalité
1975	Appendice 3B - Guide d'utilisation du formulaire 1.3	▪ Standardise les données devant composer le fichier central des données du marché
1976	Volume 4 - Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels	▪ Uniformise la façon de décrire ces bâtiments avec la fiche de propriété 1.4.1 et d'y procéder aux calculs à l'aide de taux unitaires en base 1972
1976	Volume 5 - Technique du coût - Répertoire des taux unitaires; système paramétrique bâtiments résidentiels	▪ Uniformise la façon de décrire ces bâtiments avec la fiche de propriété 1.5.1 et d'y procéder aux calculs selon un système paramétrique inédit, en base 1972
1984	Volumes 4 et 5 - Technique du coût (édition métrique)	▪ Instaurent l'usage du système international de mesures ▪ Actualisent, en base 1983, tous les taux unitaires destinés à l'application de la technique du coût ▪ Nouveau système de description et de calcul avec la fiche de propriété 2.4.1 (bâtiments non résidentiels)
1994	Volume 2 - Processus de traitement du rôle d'évaluation - Guide méthodologique	▪ Documente, pour la première fois, toutes les activités de collecte et d'analyse comprises dans le processus d'établissement du rôle et de sa tenue à jour
1998	Volumes 4 et 5 - Méthode du coût	▪ Actualisent, en base 1997, tous les taux unitaires destinés à l'application de la méthode du coût
2001	Volume 6 - Méthode de comparaison - Guide méthodologique	▪ Documente, pour la première fois, l'application de la méthode de comparaison pour évaluer les résidences de 3 logements et moins
2010	Partie 2C - Dossiers de propriété	▪ Allège les renseignements descriptifs requis quant aux bâtiments et introduit des renseignements qualitatifs sur leur qualité et leur état
2011	Partie 2B - Système d'information géographique	▪ Normalise les renseignements géographiques et descriptifs, adaptés aux technologies modernes ▪ Prescrit une nomenclature facilitant transferts et tenues à jour

Depuis sa création, la DGEF exerce également une mission d'encadrement des pratiques d'évaluation foncière municipale, par l'élaboration de recommandations quant aux lois et règlements adoptés ou modifiés en cette matière. Le tableau qui suit présente les changements les plus déterminants ainsi apportés.

Année	Changements législatifs ou réglementaires déterminants en évaluation foncière	Loi / règlement
1977	Prescription de la forme et du contenu des rôles de nouvelle génération, ainsi que le processus de leur confection	RREF
1980	Instauration de l'obligation d'établir annuellement la proportion médiane de chaque rôle, selon des règles de calcul définies	LFM et RPM
1983	Introduction des règles relatives aux équivalents informatiques de formulaires prescrits	RREF
1988	Instauration de la périodicité triennale de confection des rôles, associée l'exigence de procéder à leur équilibration aux 3 ans ou aux 6 ans	LFM
1988	Fixation de résultats à atteindre lors de l'équilibration du rôle, sous peine de son invalidation	RREF
1996	Instauration de la procédure de révision administrative, préalablement à tout autre recours	LFM
1998	Instauration de règles relatives à l'évaluation des immeubles à vocation unique	LFM et RIVU
2010	Élimination des formulaires obligatoires, remplacés par l'instauration de normes universelles de transmission électronique des renseignements prescrits	RREF

À plusieurs occasions, la DGEF appuie les exigences d'ordre législatif, réglementaire ou normatif, par l'élaboration et la diffusion de guides explicatifs spécifiques. Bien que n'étant pas d'usage obligatoire, ces documents tiennent lieu d'ouvrages de référence pour les évaluateurs municipaux et leurs collaborateurs. Les plus déterminants d'entre eux sont énumérés au tableau suivant :

Année	Guides explicatifs déterminants élaborés et diffusés par la DGEF hors du MEFQ
1977	Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes
1988	Inscription des répartitions fiscales au bloc 62 du rôle d'évaluation (mis à jour et réédité en 1989, puis incorporé au volume 2 du MEFQ en 1994)
1988	Le sommaire du rôle d'évaluation foncière (mis à jour et réédité en 1989, puis incorporé au volume 2 du MEFQ en 1994)
1989	Système de mesure de la qualité des rôles d'évaluation foncière (révisé et réédité en 1990)
1992	Les fiches de propriété en évaluation foncière municipale (incorporé au volume 2 du MEFQ en 1994)
2001	La mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec (mis à jour et réédité en 2011)
2005	La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec

Contribution de la DGEF à la formation des ressources humaines en évaluation municipale

Alors que s'achève la publication de la première édition du MEFQ, la DGEF poursuit sa mission de réformer les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec en élaborant un programme de perfectionnement visant tous les intervenants concernés par la mise en application de cette réforme. Diffusé de 1975 à 1979 en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ENAP), ce programme vise distinctement soit les cadres et élus municipaux, soit les évaluateurs et leur personnel. Pendant plusieurs années ensuite, les documents de support utilisés lors de ces formations tiennent lieu de guides méthodologiques dans les pratiques des évaluateurs municipaux, sans que leur utilisation soit imposée.

Au cours des années 80, la DGEF se retire des activités de formation, sous réserve de quelques ateliers portant sur les mises à jour du MEFQ. Considérant que les institutions d'enseignement et le milieu professionnel sont désormais en mesure de répondre aux besoins de formation en évaluation municipale, elle définit, en 1990, sa politique d'intervention en ce domaine, à l'effet que la DGEF :

- ne dispensera plus de cours de formation en évaluation municipale;
- collaborera à l'élaboration de tels cours avec les organismes intéressés à prendre charge de leur diffusion;
- privilégiera la concertation entre ces organismes quant aux sujets à être traités.

En 1991, la DGEF du MAM conclut une entente de partenariat avec l'AEMQ et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ), visant à mieux résoudre les difficultés qui existent quant à la formation académique de base en évaluation et à mieux coordonner les activités de perfectionnement en ce domaine.

Après avoir cherché en vain à faire modifier les programmes de formation universitaire, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ développe et diffuse, à compter de 1996, un programme de formation professionnelle destiné à pallier les lacunes constatées. Parmi les sept blocs de cours formant ce programme, un cours de deux jours traite spécifiquement d'évaluation municipale.

Actif jusqu'en 2002, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ est alors fusionné au Comité de formation continue de l'OEAQ, en vertu d'une nouvelle entente prévoyant que des représentants du MAM et de l'AEMQ doivent y siéger. Ce comité est notamment chargé de répartir, selon des règles définies à l'entente, la prise en charge par l'AEMQ ou l'OEAQ des activités de formation et de perfectionnement destinées aux personnes œuvrant en évaluation municipale.

En 2010, une entente supplémentaire de collaboration MAM-OEAQ-AEMQ est conclue pour réaliser un programme de formation appuyant l'implantation de la modernisation réglementaire entrée en vigueur quelques mois plus tôt. Il est alors retenu que ce programme soit accessible à une clientèle élargie œuvrant en évaluation municipale, tant à titre professionnel que technique ou administratif.

Le tableau présenté ci-dessous dresse la liste, avec quelques données statistiques, des principales activités de formation ou de perfectionnement auxquelles la DGEF a collaboré, en matière d'évaluation municipale.

Année(s)	Titre ou description de l'activité de perfectionnement	Organisme(s	Nombre de …		
			jours	séances	inscriptions
1975 à 1979	Programme de perfectionnement sur la réforme administrative	MAM/ENAP	40	188	±11 000
1977	Journée d'étude sur la réforme administrative de l'évaluation foncière	CPEAQ/MAM	1	2	275
1980	Journée d'étude sur l'interprétation de la nouvelle loi sur la fiscalité municipale	CPEAQ/MAM	1	2	n.d.
1986 à 1988	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1983) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ/MAM	2	4	n.d.
1989	Le nouveau sommaire du rôle / blocs 61 et 62 des fiches de propriété	AEMQ, MAM COMAQ, CSMQ	1	12	±1 000
1997	La mise en application de la révision administrative de l'évaluation foncière	AEMQ/MAM	1	3	264
1999	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1997) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ/MAM	1	2	170
2001 & 2011	La mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec	AEMQ/MAM	1	4	245
2004 & 2006	Mises à jour du MEFQ	AEMQ/MAM	1	5	381
2005	La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale	OEAQ/MAM	1	2	101
2010 à 2018	Formation de transition sur la modernisation réglementaire et normative de l'évaluation foncière	OEAQ, MAM et AEMQ	1 ou 2	50	1 606

Communications de la DGEF à l'intention des praticiens de l'évaluation foncière

Au cours des 15 premières années qui suivent son instauration, la DGEF cherche avant tout à faire exécuter les dispositions législatives et réglementaires destinées à uniformiser les pratiques québécoises d'évaluation foncière. Aussi, ses nombreuses communications avec les évaluateurs municipaux et leurs collaborateurs sont surtout unidirectionnelles : promotion de la première édition du MEFQ et des formulaires prescrits (1974 à 1981), perfectionnement sur la réforme administrative à implanter (1975 à 1979) et surveillance administrative nécessaire à l'administration du programme PAIRE (1977 à 1984).

À partir du milieu des années 80, la fin du programme de subventions et la nécessité d'assurer la pérennité de la réforme maintenant implantée changent la dynamique. Bien que la DGEF poursuive la présentation régulière de conférences et la diffusion d'articles ou de communiqués, elle priorise désormais le service à la clientèle pour déployer l'exercice de sa mission et développe divers moyens d'animation et de consultation

consistant à intensifier les communications avec les praticiens. Ainsi, un comité consultatif en évaluation foncière est créé en 1988 pour servir de lieu d'échanges d'information entre les professionnels responsables des rôles d'évaluation du Québec.

De plus, sur environ 20 ans, la DGEF réalise six consultations auprès de l'ensemble des services privés et publics d'évaluation municipale, sur leurs besoins et sur les enjeux liés aux interventions gouvernementales en ce domaine. Toutes amorcées par un document de travail énonçant des développements proposés, ces consultations générales ont lieu :

- en 1985, concernant la révision du règlement numéro 2 pour assurer la continuité de la réforme administrative. Elle conduit aux amendements réglementaires substantiels de 1988 et 1989;
- en 1989, en 1995 et en 1999, concernant la satisfaction envers les services offerts par la DGEF et sur les activités ou développements à prioriser. Chaque fois diffusés aux intervenants consultés, les résultats obtenus orientent ensuite les choix du MAM en matière d'évaluation foncière, notamment en ce qui concerne le MEFQ (explications méthodologiques, actualisation des barèmes de coûts, méthode de comparaison, etc.);
- en 2006, concernant les changements possibles pour actualiser le contenu des dossiers d'évaluation foncière. Les résultats obtenus mènent, en 2010, à la production de l'édition modernisée du MEFQ et aux amendements réglementaires instaurant la modernisation des règles sur la forme et le contenu des dossiers d'évaluation.

La priorité accordée au rapprochement avec la clientèle des praticiens de l'évaluation foncière conduit aussi la DGEF à développer un nouveau type de partenariat, variable selon les priorités et les enjeux. Ainsi, plusieurs groupes de travail sont constitués, au fil des ans, pour élaborer concrètement des solutions à des difficultés spécifiques. Mettant en présence des représentants des divers milieux concernés (évaluation, enseignement, industries, etc.), les principaux comités agissant sous la responsabilité de la DGEF sont :

- Comité technique sur les règles de continuité des rôles (1985 à 1988);
- Comité de coordination des travaux de développement relatifs à l'évaluation foncière des immeubles industriels majeurs (2001 à 2005);
- Comité technique sur l'évaluation des immeubles industriels majeurs au Québec (2002-2003);
- Comité d'orientation sur le barème de taux du volume 4 du MEFQ (2002 à 2006);
- Comité réviseur des développements sur la modernisation des dossiers d'évaluation municipale (2007 à 2010);
- Comité technique sur l'élaboration de solutions aux problématiques d'évaluation foncière des immeubles industriels au Québec (2010 à 2013);
- Comité consultatif sur l'implantation de la modernisation de l'évaluation foncière (2011 à 2016);
- Table d'échanges portant sur l'actualisation des barèmes de coûts unitaires du MEFQ (depuis 2017).

À partir de 2006, la DGEF utilise le site web du MAM pour diffuser des renseignements concernant l'évaluation foncière au Québec, certains étant destinés aux praticiens en ce domaine alors que d'autres s'adressent au grand public. Cet usage graduel du site web du MAM se caractérise notamment par :

- 2006 : publication du répertoire des proportions médianes et des données sur l'évaluation foncière de toutes les municipalités. Abandon du format papier de ces publications;
- 2008 : ajout de renseignements généraux sur l'organisation des travaux d'évaluation foncière, le MEFQ, le contenu du rôle d'évaluation, etc.;
- 2010 : nouvelle section relative à la modernisation 2010-2016, incluant à la fois de l'information générale à ce sujet et diverses consignes spécifiques, prescrites par la réglementation;
- 2016 : diffusion des formats de données, prescrits par la réglementation, à respecter aux fins de la transmission électronique des renseignements d'évaluation foncière.

À compter de 2012, la DGEF modernise et concentre ses communications écrites, en instaurant la diffusion d'un cyberbulletin : le *DEFexpress* (devenu *EFexpress* en 2013). Alimenté par le fichier de la clientèle tenu par le MAM sur environ 300 intervenants en évaluation foncière (évaluateurs, associations, organismes responsables, institutions d'enseignement, etc.), ce bulletin leur est périodiquement transmis par courriel.

Accessible à quiconque voulant s'y abonner et archivé sur le site web du MAM après sa diffusion, il a pour fonctions de :

- diffuser brièvement de l'information émanant de la DGEF sur des sujets d'actualité;
- fournir des hyperliens permettant d'accéder à l'information plus complète, au besoin;
- réduire l'envoi de communications traditionnelles, telles les lettres et autres communiqués.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Sommaire du rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, février 1956, pp. 38-39.
- *Le régime municipal de la province de Québec*, Roger Bussières, ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 34 à 37.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 43 à 66.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 296 à 299.
- *D'ici quatre ou cinq ans, le Québec aura sa réforme de l'évaluation foncière*, Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales, Municipalité 70, décembre 1970, p. 5.
- *Nouvel organigramme du ministère des Affaires municipales*, Municipalité 71, mai 1971, pp. 8-9 et 14.
- *En vertu de la loi-cadre : direction générale et régionales*, Maurice Tessier, Municipalité 72, janvier 1972, p. 5.
- *La Direction générale de l'évaluation foncière* (directeur et chefs de service), Municipalité 76, avril 1976, p. 32.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière (Programme de formation des cadres municipaux)*, Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 92.
- *La réforme de la fiscalité municipale - Information générale*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980, p. 23.
- *Le mandat de l'évaluateur - L'action du MAM*, Gérald Lellbach, Revue Municipalité, octobre 1985, p. 20.
- *Une équipe à découvrir : le Service de l'animation*, Denise Boulanger, journal L'Approche, avril 1986, pp. 4-5.
- *Allocution de M. Jean-Paul Arsenault, sous-ministre adjoint au MAM*, Congrès AEMQ 1986, Le Faisceau, octobre 1986, pp. 4-5.
- *Propos tenus lors du congrès de l'AEMQ*, Réjean Carrier, é.a., Le Faisceau, juin 1988, pp.17-18.
- *Le service à la clientèle : LA priorité de la Direction générale de l'évaluation foncière*, Réjean Carrier, É.A., Le Faisceau, été 1989, pp. 6-7.
- *Le point sur le Comité consultatif*, Réjean Carrier, É.A., Revue Municipalité, mai 1990, pp.7-8.
- *La Direction générale de l'évaluation foncière et les évaluateurs municipaux : partenaires efficaces?*, Réjean Carrier, E.A., Le Faisceau, été 1990, pp. 9 à 11.
- *Le Manuel d'évaluation foncière du Québec en amélioration constante*, Gilles Chenel, Revue Municipalité, février 1991, pp. 17 à 19.
- *La formation technique et professionnelle en évaluation foncière au Québec*, Roger Mayrand, Le Faisceau, printemps 1991, pp. 8-9.
- *Le MAM rencontre l'AEMQ* (Réjean Carrier, conférencier), Alain Roy, Le Faisceau, printemps 1993, pp. 3-4.
- *Choisir d'agir au bon endroit, au bon moment*, Alain Raby, É.A., Le Faisceau, été 1995, pp. 20 à 22.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, pp. 9-10.
- *Savoir regarder au-delà de la valeur - Ajuster les interventions*, Réjean Carrier, É.A., Le Faisceau, été 1996, p. 24.

- *Rapport annuel 1998-1999 du ministère des Affaires municipales et de la Métropole*, Publications du Québec, octobre 1999, pp. 14, 18 et 32.
- *Commentaires et propositions formulés par les praticiens lors des ateliers de consultation*, Direction de l'évaluation foncière, MAMR, mars 2006, 28 pages.
- *Le DEFexpress : une nouveauté destinée aux praticiens de l'évaluation municipale*, Le DEFexpress, 2012-02-07, p.1.
- *Mise sur pied du Comité consultatif sur l'implantation de la modernisation*, Le DEFexpress, 2012-02-07, p.1.
- *Une nouvelle ère s'amorce : soyons prêts!*, Nicolas Bouchard E.A., 2014-05-31, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/documentation/conferences/2014)
- *Site web de l'Assemblée nationale du Québec*, Section Députés (www.assnat.qc.ca/fr/deputes), consulté le 2017-12-04
- *Site web du MAMOT, section Évaluation foncière* (www.mamot.gouv.qc.ca), consulté le 2017-12-11.

3.5 Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ)

Présentation et sommaire

L'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) est un ordre professionnel régi par le *Code des professions* (RLRQ, c. C-26). Sa mission est de protéger l'intérêt du public en garantissant la qualité des actes professionnels posés par ses membres quant à l'estimation de la valeur de droits et de biens à diverses fins telles l'assurance, le financement, l'expropriation ou l'imposition foncière.

D'abord créé législativement en 1969 sous le nom de *Corporation des évaluateurs agréés du Québec*, l'OEAQ connaît ensuite deux changements d'appellation[97]. Bien que s'appliquant à tous les champs de pratique des évaluateurs agréés québécois, l'exercice de la mission de l'OEAQ en matière d'évaluation foncière municipale est déterminant. Cela se concrétise particulièrement par sa contribution à la formation et au perfectionnement des ressources humaines concernées, par l'application de normes de pratique spécialisées en ce domaine et par sa contribution aux développements méthodologiques, législatifs et réglementaires.

Historique général de l'OEAQ

L'effervescence économique qui caractérise les années 1960-1965 se traduit notamment par d'importants investissements publics en infrastructures routières. Outre les tâches inhérentes aux rôles d'évaluation municipaux et scolaires, les expropriations à réaliser accroissent le nombre des spécialistes de l'évaluation immobilière de plusieurs provenances : construction, génie civil, agronomie, etc. Ceux-ci forment divers groupes d'intérêts, mais il n'existe pas de véritable encadrement des actes professionnels posés.

En mars 1966, un premier projet de loi privé visant à créer une corporation est présenté à l'Assemblée nationale, puis écarté en raison des vives dissensions constatées entre les regroupements professionnels. Ce n'est toutefois qu'après trois ans de discussions et de compromis entre ces derniers qu'est sanctionnée, le 13 juin 1969, la *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (1969, chap. 104). Prenant appui sur la demande conjointe de 19 spécialistes représentant l'Institut canadien des évaluateurs (ICE), l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ) et l'Association professionnelle des estimateurs en expropriation du Québec (APEEQ), cette loi privée consiste notamment à :

- définir la profession d'évaluateur : formulation d'une opinion motivée de la valeur de biens ou de droits en différentes matières, dont l'expropriation et l'évaluation municipale (art. 4);
- définir les buts de la nouvelle Corporation : protection du public, développement d'aptitudes professionnelles et réglementation disciplinaire (art. 3);
- déterminer ses pouvoirs, dont ceux d'adopter des règlements et de conclure des ententes avec les institutions et organismes d'enseignement (art. 5 et 8);
- réserver à ses seuls membres le titre d'évaluateur agréé, ainsi que les initiales « E.A. » (art. 13);
- fixer les règles initiales d'admission de ses membres, sur démonstration de diplômes, attestations et expériences qui s'avèrent pertinents (art. 19).

Identifiant graphique initial de la Corporation, en 1970

Dans le but annoncé d'accroître la compétence des évaluateurs par le rehaussement du niveau d'instruction au sein de cette nouvelle profession, la formation exigée pour devenir membre de l'OEAQ évolue radicalement en quelques années. Au départ, la loi de 1969 accorde le droit au titre d'évaluateur agréé à toute personne détenant un diplôme ou titre déjà délivré par l'ICE, l'AEMQ, l'APEEQ ou par un autre organisme reconnu valable. Il en est de même pour celles engagées dans le processus d'obtention de telles certifications, moyennant de deux à quatre années d'expérience en évaluation. On y accorde aussi ce droit à quiconque peut démontrer qu'il exerce la profession d'évaluateur depuis au moins dix ans, disposition

[97] Afin d'en faciliter la compréhension, le texte de la présente capsule n'utilise que le sigle actuel « OEAQ » pour désigner l'Ordre, sans égard à l'ancienne appellation « Corporation » qui n'existe plus depuis 1994.

familièrement appelée « clause grand-père[98] ». Dès septembre 1970, six cours spécialisés de niveau universitaire (18 crédits) sont exigés des aspirants évaluateurs agréés. À compter de 1974, après entente avec les universités québécoises, le diplôme universitaire de 1er cycle ou baccalauréat (90 à 96 crédits) est désormais exigé.

Abstraction faite des années de départ où il n'est pas assujetti au *Code des professions*, l'OEAQ compte environ 1 000 membres agréés tout au long de son histoire : la moyenne annuelle 1974-1999 est de 976, celle 2000-2019 est de 1 026. La présence féminine y est toutefois en forte croissance depuis les années 1990, passant de 5% des évaluateurs agréés en 1991 à 28% en 2019. Par ailleurs, environ 300 évaluateurs agréés œuvrent en matière d'évaluation foncière municipale.

Au total, 20 personnes, dont trois femmes, ont occupé la présidence de l'OEAQ depuis sa création, la plupart durant un mandat de deux ans. Alors qu'elles occupaient ce poste, neuf de ces personnes exerçaient des activités de confection et de tenue à jour de rôles d'évaluation foncière.

Bien qu'initialement créé en juin 1969 sous le nom de *Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (CEAQ), l'organisme s'appelle ensuite *Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec* (CPEAQ) à compter du 1er février 1974, par son assujettissement au *Code des professions*, lequel entre en vigueur à cette date. Ce n'est toutefois qu'à compter de la réforme de cette loi, en juin 1994, qu'il se nomme désormais *Ordre des évaluateurs agréés du Québec*.

Identifiant graphique de la Corporation de 1975 à 1985

Depuis ses débuts, l'OEAQ diffuse des publications périodiques d'information générale à l'intention de ses membres et de tout autre intéressé par l'exercice de sa mission. Ces publications sont :

- *L'Intérim* : 6 numéros publiés de février à décembre 1970, sous une appellation délibérément provisoire;
- *L'Évaluateur* : 68 numéros publiés d'avril 1971 à décembre 1987;
- *En Avant Propos* : 21 numéros publiés de juin 1988 à septembre 1993;
- *Mots d'Ordre* : 34 numéros publiés de janvier 1994 à novembre 2003;
- *L'AlinÉA* : 49 numéros publiés de mars 2004 à décembre 2019 (à ce jour);
- Les rapports d'activités et rapports annuels, publiés annuellement depuis 1975.

Depuis sa création, l'OEAQ fonde ses décisions d'action sur les avis et recommandations de divers comités composés de membres bénévoles (discipline, admission, formation, inspection professionnelle, etc.). Au fil des enjeux professionnels advenus depuis 1969, les comités permanents suivants ont une influence déterminante en matière d'évaluation foncière municipale :

- Comité sur l'évaluation municipale (de 1970 à 1981);
- Comité des affaires municipales (de 1981 à 1994);
- Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ (de 1991 à 2003);
- Comité consultatif des évaluateurs municipaux (de 1994 à ce jour);
- Comité mixte en évaluation municipale (de 1999 à 2004);

Identifiant graphique actuel de l'OEAQ

D'autres comités spécifiques et temporaires - aussi appelés « ad hoc » - ont pour mandat d'analyser et de résoudre, à court terme, des problématiques particulières à l'évaluation municipale, il s'agit notamment des :

- Comité d'analyse du Volume 1 du manuel d'évaluation foncière du Québec (1974-1975);
- Comité sur l'évaluation des immeubles industriels (2001-2005);
- Comité sur l'élaboration d'un guide d'appels d'offres publics (2003 à 2006);

[98] Au cours des années 1969 et 1970, environ 650 évaluateurs agréés obtiennent ce titre en vertu des critères énoncés à l'article 19 de la loi constituante de 1969. De ce nombre, 180 seulement bénéficient de la « clause grand-père » (10 ans d'expérience, sans diplôme);

- Comité sur l'élaboration d'un guide à l'intention des vérificateurs généraux des grandes villes (2003 à 2005);
- Comité réviseur des normes de pratique professionnelle en évaluation municipale (2010 à 2013).

Contribution de l'OEAQ à la formation des ressources humaines en évaluation municipale

Tant par sa loi constituante que par son assujettissement au *Code des professions*, l'OEAQ a notamment pour responsabilité de veiller à la formation de ses membres, ainsi qu'à l'actualisation de leurs connaissances et aptitudes. À cette fin, il doit s'assurer que leur soient offerts des cours, des activités ou des stages de formation continue.

L'exigence, à compter de 1974, d'un diplôme universitaire comme condition d'admission au titre d'évaluateur agréé accroît et uniformise la compétence de ses futurs détenteurs. Ainsi, par un amendement à la loi, quiconque admis comme membre de l'OEAQ après le 1er janvier 1976 obtient automatiquement le droit d'agir comme signataire de rôle sans détenir de permis d'évaluateur délivré à cet effet par la Commission municipale du Québec, tel qu'auparavant requis.

En ajout à ses exigences académiques d'admission, l'OEAQ offre à ses membres, depuis les années 70, divers cours, colloques et séances de formation sur des sujets relatifs à leurs pratiques. De plus, tout évaluateur agréé a l'obligation, depuis 2007, de compléter un volume minimal d'activités de formation continue (48 heures par cycle de trois ans). Bien que plusieurs des activités de formation offertes par l'OEAQ concernent indistinctement tous les champs de pratique (ex. : application des méthodes d'évaluation, nouveau Code civil, etc.), bon nombre d'activités visant plus spécifiquement les pratiques d'évaluation municipale sont aussi diffusées, particulièrement depuis 1996.

En novembre 1991, l'OEAQ conclut une entente de partenariat avec le ministère des Affaires municipales (MAM) et l'AEMQ, visant à mieux résoudre les difficultés qui existent quant à la formation académique de base en évaluation et à mieux coordonner les activités de perfectionnement en ce domaine. Dès 1992, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ cherche d'abord à faire adapter les programmes de formation universitaire aux besoins des milieux de travail en évaluation immobilière. L'insuccès de cette démarche motive ensuite ce comité à développer et diffuser, à compter de 1996, un programme de formation professionnelle destiné à pallier les lacunes constatées. Parmi les sept blocs de cours formant ce programme, un cours de deux jours traite spécifiquement d'évaluation municipale.

Actif jusqu'en 2002, le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ est alors fusionné au Comité de formation continue de l'OEAQ, en vertu d'une nouvelle entente prévoyant que des représentants du MAM et de l'AEMQ doivent y siéger.

À l'automne 2010, une autre entente de collaboration MAM-OEAQ-AEMQ est conclue pour réaliser un programme de formation appuyant l'implantation de la modernisation réglementaire entrée en vigueur quelques mois plus tôt. Diffusé de 2010 à 2018, ce programme est rendu accessible à une clientèle élargie œuvrant en évaluation municipale, tant à titre professionnel que technique ou administratif.

Le tableau présenté ci-dessous dresse la liste, avec quelques données statistiques, des activités de formation ou de perfectionnement diffusées par l'OEAQ et spécifiques aux pratiques d'évaluation foncière municipale.

Année(s)	Titre ou description de l'activité de formation ou perfectionnement	Organisme(s	Nombre de ...		
			jours	séances	inscriptions
1977	Journée d'étude sur la réforme administrative de l'évaluation foncière	CPEAQ et MAM	1	2	275
1980	Journée d'étude sur l'interprétation de la nouvelle loi sur la fiscalité municipale	CPEAQ et MAM	1	2	n.d.
1996 à 2019*	Évaluation foncière et fiscalité municipale (bloc EMUN du Programme de formation professionnelle)	OEAQ	2	24*	env. 600*
2005	La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale	OEAQ et MAM	1	2	101
2007 à 2010	Le fichier de travail pour l'analyse des ventes dans la confection d'un rôle d'évaluation foncière	OEAQ	2	9	env. 200

2009 2010	La motivation des conclusions professionnelles à la base d'un rôle d'évaluation municipale	OEAQ	1	2	n.d.
2010 à 2018	Formation de transition sur la modernisation réglementaire et normative de l'évaluation foncière	OEAQ, MAM et AEMQ	1 ou 2	51	1 627
2013	Les appels d'offres pour services professionnels en évaluation foncière	OEAQ et COMAQ	1	2	n.d.
2013 à 2015	La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale – Norme 20.1	OEAQ	1	6	195

* Activité de formation toujours diffusée. Données en date de décembre 2019.

Développement et application de normes de pratique spécialisées en évaluation municipale

Bien que n'étant pas décrites dans des normes de pratique professionnelle au cours des décennies 1970 et 1980, les « règles de l'art » applicables à l'évaluation municipale sont toutefois documentées par les apports législatifs, réglementaires et méthodologiques qui caractérisent cette période (*Loi sur l'évaluation foncière* en 1972, volume *Principes et concepts généraux en évaluation foncière* en 1974, règlements ministériels de 1977 et de 1983 sur les rôles de nouvelle génération, etc.). De plus, le MAM vérifie systématiquement, de 1977 à 1985, la réalisation des travaux prescrits et cette surveillance administrative représente un encadrement jugé suffisant à cette époque.

Adoptée en juin 1969, la *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* lui accorde le pouvoir de réglementer la discipline de ses membres mais ne prévoit pas la promulgation de normes de pratique. À compter de 1974 toutefois, son assujettissement au *Code des professions* lui exige d'adopter un code de déontologie imposant aux membres des devoirs d'ordre général et particulier envers le public et leur profession (1973, c. 43, a. 85).

Ayant commencé à exercer avec plus de vigueur son pouvoir de surveillance de l'exercice de la profession d'évaluateur agréé, l'OEAQ publie et implante ses premières normes de pratique en 1989, pour qu'elles servent à la promotion de l'excellence et à des inspections professionnelles effectuées plus strictement. Ces normes sont formées de règles générales et de normes spécifiques à cinq champs de pratique. De loin la plus élaborée des normes spécifiques, celle relative à l'évaluation foncière municipale comporte l'essentiel des obligations et étapes alors prescrites par la réglementation gouvernementale quant à la confection du rôle et à sa continuité. Elle énonce aussi d'autres exigences concernant notamment :

- la responsabilité globale de l'évaluateur agréé signataire de rôle quant à l'ensemble des actes posés, par lui-même ou par tout collaborateur, dans le cadre de la confection du rôle et de sa tenue à jour;
- la présentation d'une expertise devant un tribunal, en matière d'évaluation municipale;
- l'interdiction de fixer des honoraires fondés exclusivement sur l'économie de taxes résultant d'une contestation.

Au cours des 10 ans pendant lesquels elle demeure en vigueur, la norme de 1989 relative à l'évaluation foncière municipale sert efficacement de critère de référence aux fins des inspections professionnelles effectuées durant cette période par l'OEAQ, dans ce champ de pratique.

D'abord en janvier 1999, puis en 2000 et 2001, l'OEAQ met graduellement en vigueur des normes de pratique révisées, notamment pour les harmoniser avec celles alors imposées aux États-Unis et ailleurs au Canada : les « Uniform Standards of Professional Appraisal Practice » (USPAP)[99]. Respectant à la fois les principes des USPAP et le contexte législatif distinct du Québec, les normes ainsi révisées ont pour principale caractéristique de distinguer la substance de chaque acte professionnel visé (processus intellectuel) et la façon d'en rapporter les résultats (processus matériel), créant ainsi un ensemble de deux normes connexes pour chaque champ de pratique concerné.

[99] En 1989, l'Appraisal Foundation, organisme sans but lucratif fondé aux États-Unis pour promouvoir l'uniformisation de la pratique et le professionnalisme en évaluation, définit et adopte des normes visant à garantir la qualité et l'uniformité des actes professionnels dans ce domaine. Appelées « Uniform Standards of Professional Appraisal Practice » (USPAP), ces normes sont aussitôt rendues obligatoires par la loi américaine. L'Institut canadien des évaluateurs produit ensuite une adaptation de ces normes et les rend obligatoires pour ses membres à compter du 1er janvier 1994.

Bien qu'adaptées à la structure des USPAP, les normes 19-20 relatives à l'évaluation municipale ne bénéficient pas, quant à leur contenu, d'un apport significatif provenant des normes américaines, compte tenu que ces dernières ne traitent de l'évaluation de masse que de façon très générale. L'adaptation effectuée provient davantage des changements survenus, entre 1989 et 1998, dans les dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) et du *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (RREF). Entre autres, par rapport aux normes de 1989, ces deux normes révisées :

- distinguent la date de référence et le moment de l'évaluation;
- respectent la structure du processus de confection et de tenue à jour du rôle prévu au RREF et décrit, depuis 1994, au volume 2 (deuxième édition) du *Manuel d'évaluation foncière du Québec* (MEFQ);
- incorporent les obligations, introduites en 1997 dans la LFM, quant à la révision administrative de l'évaluation.

Depuis leur mise en vigueur, en 1999, les normes 19-20 ne font l'objet d'aucune modification et servent efficacement de critère de référence aux fins des inspections professionnelles effectuées par l'OEAQ en matière d'évaluation municipale[100], contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité des rôles d'évaluation.

En 2013, une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale est adoptée, notamment pour refléter les prescriptions gouvernementales de 2010 sur la modernisation de l'évaluation foncière et pour uniformiser la terminologie utilisée. La norme 20.1 de 2013 est formée d'un ensemble détaillé d'énoncés, numérotés distinctement et structurés selon l'ordre du processus de confection et de tenue à jour prescrit par la réglementation provinciale. Elle décrit ainsi, plus précisément que jamais, les obligations professionnelles applicables aux évaluateurs agréés œuvrant en évaluation foncière municipale au Québec. Outre la prise en compte des changements méthodologiques et normatifs caractérisant la modernisation du RREF et du MEFQ, elle instaure plusieurs exigences significatives concernant notamment :

- l'obligation d'avoir accès aux ouvrages de référence reconnus;
- l'obligation de pouvoir expliquer clairement les principales prescriptions;
- la définition des actes visés par la vérification de l'exactitude des renseignements descriptifs;
- l'obligation de tenir à jour un fichier des nouvelles constructions;
- l'obligation que toute analyse ou décision identifie l'évaluateur agréé qui en est l'auteur ou qui en a vérifié la réalisation.

Bien qu'entrée en vigueur le 31 janvier 2013, la norme 20.1 ne prend effet qu'à l'égard de la confection de tout rôle d'évaluation entrant en vigueur le 1er janvier 2016 ou après, ce qui s'harmonise à l'échéancier d'application du RREF « modernisé ». Ainsi, les normes 19-20 de 1999 continuent de s'appliquer aux autres situations, tant qu'il en subsiste.

Contribution de l'OEAQ aux développements méthodologiques

En raison de l'important volet de sa mission consistant à surveiller l'exercice de la profession d'évaluateur agréé, l'OEAQ est souvent appelé à collaborer, avec les responsables gouvernementaux, aux développements méthodologiques propres aux pratiques d'évaluation municipale. Parmi les résultats ainsi produits, l'OEAQ :

- contribue significativement, de 1970 à 1973, à l'élaboration de l'ouvrage de référence *Principes et concepts généraux en évaluation foncière*, lequel devient ensuite le volume 1 du MEFQ;
- est chargé de la coordination des recherches et développements qui, de 2001 à 2005, engendrent le guide intitulé *La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec*;

[100] À la suite d'une entente de partenariat conclue avec le MAM, l'Ordre intègre, à compter de 2003, la vérification des rôles d'évaluation foncière à ses activités d'inspection professionnelle, notamment en application des normes de pratique de 1999 et des procédures d'examen développées par le MAM. Jusqu'en 2011, 14 rôles d'évaluation sont soumis à cette inspection individuelle.

- développe, de 2003 à 2005, un premier guide de référence quant à l'élaboration d'appels d'offres publics en matière d'évaluation municipale. Celui-ci est ensuite intégré, après adaptation à la modernisation réglementaire de 2010, au document *Modèle d'appel d'offres pour services professionnels en évaluation foncière*, publié par la Corporation des officiers municipaux du Québec (COMAQ) en 2013;
- formule différents commentaires et suggestions dans le cadre des travaux du Comité réviseur des développements sur la modernisation des dossiers d'évaluation municipale, échelonnées de 2006 à 2010.

Contribution de l'OEAQ aux développements législatifs et réglementaires

Au fil des projets de lois et de règlements présentés par les gouvernements, l'OEAQ intervient auprès de ceux-ci pour faire valoir ses points de vue. En évaluation municipale, d'importants développements législatifs ou réglementaires portent la marque de l'OEAQ qui :

- présente, en décembre 1971, un mémoire recommandant des correctifs à 17 des 136 articles que compte le projet de loi 48, devenu ensuite la *Loi sur l'évaluation foncière* (1971, c. 50);
- dépose aux autorités du MAM, en mars 1979, un mémoire étoffé analysant les dispositions qui régissent la confection des rôles de nouvelle génération depuis 1977. Accueillies favorablement, les propositions formulées servent ensuite dans l'élaboration de la *Loi sur la fiscalité municipale*, entrée en vigueur en 1980, puis dans celle du *Règlement numéro 2 sur la continuité*, en 1983;
- revendique, dès 1971, la préséance du titre d'évaluateur agréé sur le permis délivré par la Commission municipale pour agir comme signataire de rôle. D'abord écartée, cette préséance est ensuite accordée aux nouveaux membres de l'OEAQ à compter de 1976. À la suite de plusieurs autres interventions de l'OEAQ, les dispositions législatives et réglementaires reconnaissent, à compter de 2001, la signature des rôles d'évaluation comme un acte exclusif aux évaluateurs agréés;
- obtient du législateur, en 1996, qu'un évaluateur agréé fasse partie de toute formation de jugement composée de plusieurs membres de la Section des Affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec (*Loi sur la justice administrative*, art. 33). Cette reconnaissance est à nouveau défendue, puis maintenue en 2003.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

Concernant la formation des ressources humaines en évaluation municipale :

- *Études universitaires*, Journal l'Intérim, avril 1970, pp. 3-4;
- *Rapport d'activités 1974-1975*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, pp.11-12;
- *Sessions d'étude profitables*, L'Évaluateur, septembre 1977, pp. 10-11;
- *Session d'information, L'Évaluateur, mars 1980, p. 7;*
- *Le Comité tripartite rencontre les représentants de l'Université Laval*, En Avant-propos, mars 1993, p. 1;
- *25 ans d'éducation et d'admission*, Louise Savoie É.A., Mots d'Ordre, novembre 1994, pp. 4-5;
- *Le Comité tripartite* (résumé 1991-1995), Gilles Racicot, Le Faisceau, Printemps 1996, p. 30;
- *Rapport annuel*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 1992-1993, p. 7; 1998-1999, p. 12; 2002-2003, p. 15; 2015-2016, p. 26; 2016-2017, p. 29 ; 2017-2018, p. 27 ; 2018-2019, p. 29.
- *… et un autre avec l'AEMQ et le MAMM !*, Mots d'Ordre, février 2003, p. 11;
- Site web de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (www.oeaq.qc.ca), Zone membres / Formations / Programmes de formation, mars 2016.

Concernant les normes de pratique en matière d'évaluation municipale :

- Lettre-communiqué aux évaluateurs agréés, Jean-Guy Kirouac É.A., 1989-07-20.
- *Les normes de pratique des évaluateurs agréés - Guide*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, juillet 1989.
- Message du président - La surveillance stricte de la profession, Jean-Guy Kirouac É.A., En Avant-propos, septembre 1989, p. 2.

- *Le Bureau de direction adopte les nouvelles normes de pratique professionnelle*, Mots d'Ordre, juillet 1998, p. 3.
- *Les normes de pratique professionnelle : nouvelles règles de conduite*, René Cloutier É.A., L'évaluateur agréé Ad Hoc No 10, novembre 1998, pp. 38-39.
- *Une nouvelle norme de pratique en évaluation municipale*, AlinÉA, mars 2013, p. 8.
- *Normes de pratique, guides et lignes directrices*, Site web de l'OEAQ (www.oeaq.qc.ca), consulté le 2019-04-18.

Concernant les autres sujets :

- *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (1969, chap. 104), sanctionnée le 1969-06-13.
- *Commentaires sur le manuel provincial d'évaluation*, L'Évaluateur, juin 1971, p. 11.
- *Mémoire sur le Projet de loi Bill 48*, Corporation des évaluateurs agréés du Québec, août 1971.
- *Rapport d'activités*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, 1974-1975, p. 28; 1975-1976, pp. 28-29; 1978-1979, pp.17-21, 1979-1980, p. 16.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, c. E-16), article 97, à jour au 1979-12-31, Site web LégisQuébec (legisquebec.gouv.qc.ca).
- *Lettre au ministre des Affaires municipales, M. André Bourbeau,* Claude A. Chevalier, Bulletin En Avant-propos, juin 1988.
- *Message du président – Information, promotion et sentiments d'appartenance*, Jean-Guy Kirouac É.A., En Avant-propos, septembre 1989, p. 3.
- *Historique de la Corporation : une Corporation à bâtir*, Jean Jacques Lacroix, E.A., Congrès 1990 : Vingt ans plus tard l'effervescence, octobre 1990, pp. 7-9.
- *C.P.E.A.Q. : une histoire à suivre*, Louise Savoie É.A., Mots d'Ordre, mai 1994, pp. 4-5.
- *La Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec n'est plus …*, Mots d'Ordre, août 1994, p. 1.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, pp. 8-9.
- *Mémoire de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec sur le projet d'amendements aux articles 22 à 29 de la LFM*, 1996-10-28.
- *Les évaluateurs agréés du BREF au TAQ*, Mathieu L'Écuyer, E.A., L'évaluateur agréé Ad Hoc, juin 1997. pp. 45-46.
- *La signature d'un rôle d'évaluation : un acte exclusif enfin reconnu aux évaluateurs agréés,* Mots d'Ordre, mars 2000, pp. 3 à 5.
- *Mémoire déposé à la Commission des institutions concernant le Projet de loi 4,* Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 2003-09-11.
- *Rapport annuel*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 2000-2001, p. 20; 2001-2002, p. 20.
- Rapport annuel, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, années 2003-2004 à 2018-2019, Site web de l'OEAQ (www.oeaq.qc.ca);
- *Publication du Guide sur la dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale au Québec*, L'AlinÉA, juin 2005, p. 8.
- *Mission accomplie pour le comité ad hoc sur l'élaboration d'un guide d'appels d'offres publics*, L'AlinÉA, juin 2006, p. 7.
- *Flash actualités en évaluation municipale*, Richard Côté É.A. et Christiane Guimond, É.A., mai 2013, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/documentation/conférences).
- *Mission, Développement professionnel, Publications et communications*, Site Web de l'OEAQ, octobre 2016.
- *Code des professions* (RLRQ, chap. C-26), Site web LégisQuébec (legisquebec.gouv.qc.ca), novembre 2016.

3.6 Organisme municipal responsable de l'évaluation foncière

Présentation et sommaire

L'expression « organisme municipal responsable de l'évaluation » est utilisée pour désigner globalement tous les organismes à qui la loi confère la compétence en matière d'évaluation foncière, soit les municipalités régionales de comté et diverses municipalités locales correspondant à certains critères.

À compter de 1972, à la suite du regroupement des autorités légalement désignées pour agir en matière d'évaluation foncière, la loi utilise d'abord le mot « municipalité » comme appellation globale des autorités ainsi concernés, alors que les autres autorités locales sont simplement appelées « corporation municipale ». Cela n'est pas sans générer une certaine confusion. Ce n'est toutefois qu'en 1991 que sont introduits et définis les termes « organisme municipal responsable de l'évaluation » dans la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), pour y désigner indistinctement ces divers organismes, en remplacement du mot « municipalité ». Ce changement élimine la confusion ayant pu exister et initie l'usage courant de l'acronyme « OMRE » dans le domaine de l'évaluation municipale.

Regroupement des compétences avant 1992

Jusqu'en 1969, les travaux d'évaluation foncière relèvent de la compétence de chaque municipalité locale et ne concernent que son propre territoire. Il n'y a alors aucun besoin d'une désignation spécifique à cet égard.

L'hétérogénéité des méthodes utilisées et des résultats obtenus par environ 1 650 municipalités agissant individuellement suscitent les inquiétudes de commissions d'enquête, notamment quant à l'iniquité des impôts fonciers et à la fiabilité déficiente des évaluations foncières, pourtant essentielles à la réalisation de toute réforme fiscale. D'abord recommandée par l'Association des estimateurs municipaux du Québec en 1964, l'instauration de regroupements municipaux chargés de dresser les rôles d'évaluation sur une base régionale fait ensuite partie des solutions retenues, dans l'objectif que la centralisation de données portant sur un plus grand nombre de propriétés améliore l'efficacité de tels travaux.

Le regroupement des compétences en évaluation foncière est amorcé en 1970, par la mise sur pied des communautés urbaines (Québec et Montréal) et régionale (Outaouais). Ces trois organismes deviennent alors responsables de l'évaluation foncière pour les 99 municipalités locales composant leur territoire respectif.

Ensuite, dans un contexte où le gouvernement provincial privilégie les fusions municipales et exerce une politique de « régionalisation » des services aux citoyens, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) l'impose quant aux travaux d'évaluation foncière pour tout le Québec. Après une tentative infructueuse d'inciter les corporations municipales à se regrouper et à désigner l'une d'entre elles comme mandataire des travaux d'évaluation foncière, cette loi transfère cette compétence aux conseils de comté à compter de 1974, pour les corporations autres que celles régies par la Loi des cités et villes hors des communautés urbaines et régionale. C'est ainsi que 71 corporations de comté prennent alors charge des rôles d'évaluation de 1 376 municipalités locales.

Devant la nécessité de distinguer les responsabilités de chacun, la LEF désigne par le mot « municipalité » tout organisme (Communauté, cité ou ville et corporation de comté) qui détient la compétence en matière d'évaluation foncière et par les termes « corporation municipale » toute autre corporation de cité, de ville, de village ou de campagne, quelle que soit la loi qui la régit. Cela n'est pas sans générer une certaine confusion[101]. La situation n'est pas modifiée par l'entrée en vigueur de la LFM, en 1980, puisque les dispositions de la LEF concernant la compétence en évaluation foncière sont reconduites dans cette nouvelle loi, avec la même terminologie.

[101] De 1972 à 1991, l'emploi du seul mot « municipalité », pour désigner tout organisme (Communauté, cité ou ville et corporation de comté) qui détient la compétence en matière d'évaluation foncière, représente une source de confusion dans les communications écrites et verbales. L'usage répandu, mais non officiel, de l'expression « municipalité au sens de la loi » permet d'atténuer cette difficulté.

De 1980 à 1985, 87 municipalités régionales de comté (MRC) sont constituées en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, chap. A-19.1) et endossent ainsi, au fur et à mesure de leur constitution, les responsabilités des corporations de comté qu'elles remplacent graduellement, sans nécessairement en épouser la délimitation. Ainsi, chaque MRC détient la compétence en matière d'évaluation à l'égard de toute municipalité locale comprise son territoire, sauf pour les cités et villes hors des communautés urbaines et régionale.

Désignation et dénombrement des organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE)

Ce n'est toutefois qu'en 1991 que sont introduits et définis les termes « organisme municipal responsable de l'évaluation » dans la LFM, pour y désigner indistinctement tous les organismes ayant compétence en matière d'évaluation foncière (L.Q. 1991, chap. 32, art. 2), en remplacement du mot « municipalité ». Ce changement élimine ainsi la confusion terminologique ayant pu exister depuis 1972 et marque le début de l'usage courant de l'acronyme « OMRE » dans le domaine de l'évaluation municipale.

Plusieurs années plus tard, les dispositions adoptées en 2001 et 2002 pour renforcer l'autonomie des MRC ont pour effet que 72 municipalités de « ville » comprises dans le territoire des MRC désignées à caractère rural n'ont plus la compétence en matière d'évaluation (L.Q. 2001, chap. 25, art. 108 et 109).

Peu après, les dispositions législatives instaurant les fusions municipales prenant effet en 2002, ainsi que celles menant aux « défusions » ayant effet à compter de 2006, modifient encore significativement le nombre et la répartition des OMRE, notamment par :

- la dissolution de neuf MRC et la constitution de deux autres, aux fins de la constitution des nouvelles villes créées en 2002;
- la dissolution des trois Communautés (Québec, Montréal et Outaouais) en 2002 et la constitution, en 2006, de cinq agglomérations (Québec, Montréal, Longueuil, Îles-de-la-Madeleine et La Tuque), dont la municipalité centrale conserve la compétence quant à l'évaluation foncière de tout le territoire.

À partir de 2006, le nombre et la répartition des OMRE demeurent pratiquement inchangés. Ainsi, en 2020, on compte 180 OMRE qui se répartissent comme suit :

- 5 municipalités centrales, responsables de l'évaluation sur le territoire de leur agglomération (Québec, Montréal, Longueuil, Îles-de-la-Madeleine et La Tuque), soit 29 municipalités locales au total;
- 88 municipalités de ville, chacune responsable de l'évaluation sur son propre territoire;
- 85 MRC, responsables de l'évaluation sur le territoire de 1 020 municipalités locales;
- 2 municipalités locales autonomes.

L'historique du nombre et de la répartition des organismes municipaux responsables de l'évaluation au Québec est résumé ci-dessous, selon diverses années servant de repères.

Dénombrement des organismes municipaux responsables de l'évaluation foncière au Québec

	1961	**1970**	**1979**	**2004**	**2006**	**2020**
Nombre total de municipalités	1 748	1 662	1 506	1 120	1 147	1 139
Répartition des OMRE						
Communautés ou agglomérations	0	3	3	0	5	5
Cités et villes (autonomes)	228	165	212	103	87	88
Corporations de comté ou MRC	0	0	71	85	84	85
Municipalités locales (autonomes)	1 520	1 398	1	2	7	2
Total des OMRE	1 748	1 566	287	190	183	180

Sources de références utilisées aux fins de la présente capsule

- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la Province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité,* Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 40-41.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.), gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 17-26 et 289-299.
- *Les communautés urbaines : une solution moderne à des besoins nouveaux*, Municipalité 69, juillet-août 1969, p.1.
- *Une véritable politique de régionalisation*, Me Maurice Tessier, Municipalité 70, novembre 1970, p. 3 et 4.
- *Proposition de réforme des structures municipales*, Me Maurice Tessier, Éditeur officiel du Québec, mars 1971, p. 16.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chap. 50), sanctionnée le 1971-12-23, articles 1h, 1i et 34 à 43, Site web de l'Assemblée nationale.
- *L'ère de la diversité d'action en évaluation municipale est maintenant révolue*, Maurice Tessier, Municipalité 72, Janvier/Février 1972, p. 6.
- *La Loi 48 : des rôles d'évaluation régionaux*, Florian Bernard, La Presse, 1972-09-15, p. D-10.
- *Message de Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales, sur la loi de l'évaluation foncière*, Municipalité 72, novembre 1972, pp. 3 à 5.
- Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, chap. 31), sanctionnée le 1973-07-06, articles 1a, 2 et 20, Site web de l'Assemblée nationale.
- *Étude chronologique de la constitution et du regroupement des municipalités du Québec*, Julien Drapeau, Revue Municipalité, novembre 1973.
- *Délégation de compétence*, Municipalité 74, juillet 1974, p. 12.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 48.
- *Répartition des municipalités en date du 10 juillet 1979*, Municipalité 79, août-septembre 1979, p. 55.
- *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Alain Baccigalupo, Éditions Agence d'Arc inc., 1990, pp. 27-28.
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales* (L.Q. 1991, chap. 32), article 2, sanctionnée le 1991-06-20, site web de l'Assemblée nationale.
- *Loi modifiant diverses dispositions en matière municipale* (L.Q. 2001, chap. 25), articles 108 et 109, sanctionnée le 2001-06-21, Site web de l'Assemblée nationale.
- *L'organisation municipale au Québec en 2016*, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, janvier 2016, p. 5.
- *Le processus de contestation d'une inscription au rôle d'évaluation foncière,* Me Marylise Parent, Wolters Kluwer, 2016, pp. 10-11
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, chap. F-2.1), articles 1 et 5 à 8, à jour au 2016-11-01, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *Données statistiques*, section Évaluation foncière, site Web du MAMOT (www.mamrot.gouv.qc.ca), consulté le 2020-02-25.

3.7 Tribunal administratif du Québec (TAQ)

Présentation et sommaire

Le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est un organisme multidisciplinaire indépendant instauré en 1998 par la *Loi sur la justice administrative* (RLRQ, chap. J-3) pour disposer de l'ensemble des recours exercés par les citoyens du Québec à l'encontre des décisions de l'Administration publique provinciale et municipale.

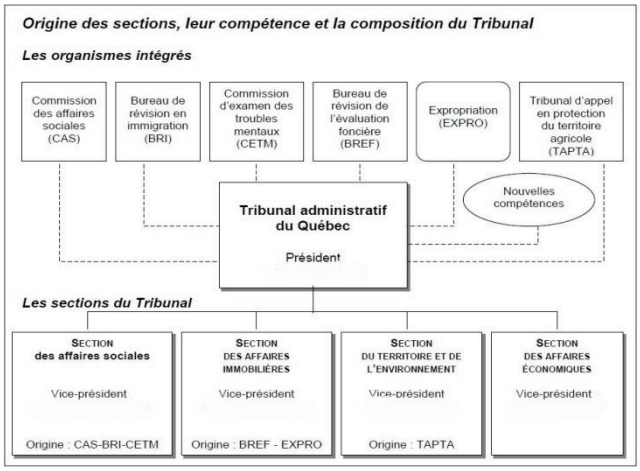
La Section des affaires immobilières du TAQ est chargée de statuer sur les recours qui lui sont soumis en vertu de plusieurs lois, principalement la *Loi sur la fiscalité municipale*. Depuis 1998, il s'agit d'environ 1 300 recours par année, dont près de 70% en matière de fiscalité municipale.

Origine et mission du Tribunal administratif du Québec (TAQ)

Dès le début des années 1970, le nombre et la variété des organismes administratifs décisionnels (ministères, régies, municipalités, etc.) suscite des questionnements quant à la gestion des litiges issus des rapports entre l'administration publique et les citoyens. Divers spécialistes recommandent alors l'instauration d'une justice administrative uniforme et distincte de la justice civile ou pénale.

Ce n'est toutefois qu'en 1987 que les premières mesures concrètes sont élaborées quant à l'instauration de tribunaux administratifs et à leur fonctionnement[102]. À la suite de l'abandon d'un premier projet de loi sur la justice administrative rendu public en 1993 (Projet de loi 105) et vivement critiqué, le gouvernement convient de la nécessité d'approfondir l'analyse des organismes administratifs existants et de leurs pouvoirs décisionnels spécifiques. Cet approfondissement prend forme en octobre 1994, par la production du rapport Garant intitulé *Une justice administrative pour le citoyen*, livré par un groupe de travail spécialisé[103].

Au terme de multiples consultations préalables à l'élaboration, puis à l'adoption des textes législatifs, la réforme tant attendue de la justice administrative se réalise en deux volets complémentaires :



- la *Loi sur la justice administrative* (L.Q., 1996, chap. 54), sanctionnée le 16 décembre 1996, affirme la spécificité de la justice administrative québécoise et vise à en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité aux citoyens. Elle institue le TAQ, en circonscrit les compétences réparties en quatre sections, et détermine les règles régissant son fonctionnement et ses membres;
- la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1997, chap. 43), sanctionnée le 19 juin 1997, assure la mise en œuvre des principes de la loi de 1996 dans 131 lois particulières. Entre autres, elle effectue les concordances nécessaires dans la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) et s'harmonise au mécanisme de révision administrative des plaintes récemment introduit dans la LFM. De plus, elle abolit et intègre au

[102] Remis au ministre de la Justice (Me Herbert Marx) en 1987, le *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs* présidé par le professeur Yves Ouellette, recommande diverses mesures touchant l'organisation de plusieurs tribunaux administratifs, leur composition, leur fonctionnement et leur encadrement par un conseil. Il prévoit également le statut et les conditions de travail des membres de ces tribunaux et propose les principes directeurs d'une éventuelle procédure administrative.

[103] Le rapport intitulé « *Une justice administrative pour le citoyen* » est produit au ministre de la Justice (Me Paul Bégin) le 7 octobre 1994, par le *Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative*, présidé par le professeur Patrice Garant.

TAQ divers organismes existants[104], dont le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF).

Concrétisant les objectifs de cette importante réforme, le TAQ est en fonction depuis le 1er avril 1998. Il a pour mission de statuer sur les recours déposés par les citoyens du Québec à l'encontre de décisions prises par l'Administration publique (ministères, régies, commissions, municipalités, etc.). Il doit notamment favoriser l'accessibilité à la justice administrative à tous les citoyens, tout en offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité.

Pour l'ensemble des compétences sous sa juridiction, le TAQ dispose annuellement d'environ 11 000 recours, dont les conclusions sont motivées par près de 130 juges administratifs, dont une trentaine à temps partiel[105].

Section des affaires immobilières du TAQ

Tout comme les autres sections[106] du TAQ, la Section des affaires immobilières (SAI) entre en fonction le 1er avril 1998. Depuis, elle est chargée de statuer sur les recours prévus par plusieurs lois, principalement ceux :

- prévus par la LFM relativement aux inscriptions au rôle d'évaluation foncière ou au rôle de la valeur locative, ainsi qu'aux exemptions ou remboursements de taxes foncières ou d'affaires. En ces matières, elle exerce les fonctions antérieurement dévolues au BREF;
- portant notamment sur la fixation des indemnités découlant de l'imposition de réserves pour fins publiques, de l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers ou de dommages causés par des travaux publics. En ce domaine, elle succède à la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec.

Exception faite des années 1998 à 2000, au cours desquelles doivent être traités plus de 7 500 recours antérieurs, pendants devant le BREF et la Chambre de l'expropriation, la SAI dispose annuellement d'une moyenne d'environ 1 300 recours (fiscalité municipale et expropriation), ce qui représente près de 12% du volume annuel total de dossiers réglés par le TAQ. Selon les besoins et les disponibilités, de entre 15 et 20 juges administratifs exercent cette responsabilité, répartis à peu près également entre juristes et évaluateurs agréés.

Plusieurs dispositions législatives ou réglementaires visent spécifiquement l'exercice des recours en matière d'évaluation foncière et leur disposition par la SAI. Il s'agit principalement de :

- l'énoncé des conditions et des modalités de formation d'un recours devant le TAQ (LFM, art. 138.5 à 138.9), ainsi que la définition des responsabilités du TAQ et des différents intervenants concernés par un tel litige, y compris l'évaluateur municipal (LFM, art. 138.10 à 143);
- l'obligation, remontant à 1998, que toute formation de deux membres appelée à disposer d'un recours relevant de la SAI soit constituée d'un évaluateur agréé[107] et d'un juriste (LJA, art. 33);
- l'obligation, instaurée en 2000 quant aux dossiers majeurs (500 000$ ou plus), que tout témoin-expert dépose son rapport d'expertise au TAQ, au moins 15 jours avant la date fixée pour l'audience concernée (Règles de procédure du TAQ, art. 28);

---

[104] À compter du 1er avril 1998, le TAQ assume les fonctions antérieurement dévolues à la Commission des affaires sociales, au Bureau de révision de l'évaluation foncière, à la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec, au Bureau de révision en immigration, au Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole et à la Commission d'examen des troubles mentaux.

[105] Au 31 mars 2018, l'effectif total du TAQ s'établit à 285 postes, soit 90 postes de juges administratifs, 157 postes réguliers (cadres, professionnels et fonctionnaires) et 38 postes occasionnels.

[106] Bien que le TAQ soit composé de quatre sections, la présente capsule ne traite que de la Section des affaires immobilières, soit la seule concernée par l'évaluation foncière municipale au Québec. C'est donc volontairement que la Section des affaires sociales, la Section du territoire et de l'environnement et la Section des affaires économiques, pourtant essentielles dans leur domaine, sont ignorées dans le présent texte.

[107] Instaurée avec la création du TAQ en 1998, l'exigence législative qu'un évaluateur agréé fasse partie de toute formation de jugement composée de plusieurs membres est un pas important dans la reconnaissance officielle de cette profession. Par ses représentations en Commission parlementaire, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec a d'abord obtenu cette reconnaissance en 1998, puis l'a défendue à nouveau en 2003.

- l'exigence de droits pécuniaires, introduite à compter de 2014, devant accompagner la requête introductive de tout recours formé en vertu de la LFM (Tarif des droits afférents aux recours devant le TAQ, art. 1)

Historique statistique des recours au TAQ en matière de fiscalité municipale

Le volume des recours dont le TAQ doit disposer en matière de fiscalité municipale (évaluations, exemptions de taxes, etc.) est irrégulier en raison de la périodicité triennale du dépôt des rôles d'évaluation, dont le nombre et l'envergure diffèrent selon les années. Les données statistiques triennales - plus réalistement comparables que les données annuelles - recueillies depuis 1998 permettent notamment de constater que :

- mise à part la période de démarrage (1998-1999-2000), la SAI dispose d'environ 2 800 recours par cycle triennal, ce qui correspond au nombre de recours exercés;
- les recours réglés par décision suite à la tenue d'une audience représentent environ 73% des dossiers ainsi disposés, les 27% restants correspondant aux désistements et règlements à l'amiable;
- en croissance de 1998 à 2009, le pourcentage de dossiers réglés par décision varie de 70% à 81%, entre autres par l'effet de la tenue de conférences préparatoires favorisant la conciliation entre les parties aux litiges.

Recours au TAQ en fiscalité municipale depuis 1998

Période triennale	Recours exercés	Recours disposés	Recours disposés par décision (n. et %)	
1998-1999-2000	3 491	6 331	4 411	70%
2001-2002-2003	2 111	2 814	2 013	72%
2004-2005-2006	2 237	2 316	1 722	74%
2007-2008-2009	2 970	2 460	1 924	78%
2010-2011-2012	3 346	3 392	2 608	77%
2013-2014-2015	3 340	2 624	2 118	81%
2016-2017-2018	3 156	2 889	2 106	73%
Moyenne triennale	2 950	3 261	2 415	73%

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Les évaluateurs agréés du BREF au TAQ*, Mathieu L'Écuyer, E.A., L'évaluateur agréé Ad Hoc, juin 1997. pp. 45-46.
- *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1997, chap. 43), sanctionnée le 1997-06-19, G.O.2, 1997-07-23, p. 4761
- *La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités*, Marie-José Longtin, XIIIe conférence des juristes de l'État, 1998-04-02, pp. 65 à 70.
- *L'avènement du Tribunal administratif du Québec et ses effets sur la solution des litiges en fiscalité municipale*, Me François T. Tremblay, Le Faisceau, été 1998, pp.13 à 16.
- Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, 1999-11-17 G.O.2, 5616.
- *Rapport d'activités 1998-2000*, Tribunal administratif du Québec, 2000-03-31, Site Web du TAQ (www.taq.gouv.qc.ca).
- *Le TAQ : un bilan de ses deux premières années d'existence*, Me Paul Wayland et Me Louis Béland, Le Faisceau, été 2000, pp.10 à12.
- *Mémoire déposé à la Commission des institutions concernant le Projet de loi 4*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 2003-09-11.
- *Rapports annuels 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004*, Tribunal administratif du Québec, Site Web du TAQ (www.taq.gouv.qc.ca).
- *Rapports annuels de gestion 2004-2005 à 2017-2018*, Tribunal administratif du Québec, Site Web du TAQ (www.taq.gouv.qc.ca).
- *Tarif des droits, honoraires et autres frais afférents aux recours instruits devant le Tribunal administratif du Québec*, 2013-09-18 G.O. 2, 4061.
- *Loi sur la justice administrative* (RLRQ, c. J-3), à jour au 2018-02-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-04-14.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-02-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-04-14.

4.1 Dossier de propriété et inventaire permanent

Présentation et sommaire

Le dossier de propriété est formé d'un ensemble structuré de renseignements propres à chaque unité d'évaluation, recueillis ou établis par l'évaluateur aux fins de la confection du rôle d'évaluation. Constamment tenus à jour, les dossiers de propriété d'une municipalité forment ensemble un fichier permanent qui assure la pérennité des données servant de base à l'évaluation foncière sur le territoire concerné.

D'abord consignés sur des fiches cartonnées propres à chaque organisation municipale, ces renseignements sont ensuite standardisés sur des formulaires prescrits par le gouvernement, à compter de 1977. Des règles et normes de pratique imposent ensuite le maintien à jour de cet inventaire descriptif, par l'exigence d'un délai maximal de « réinspection ». Appelé « dossier d'évaluation » à compter de 1994, l'ensemble des renseignements alors contenus aux formulaires prescrits quant à une propriété est, depuis 2010, désigné par les termes « dossier de propriété ».

Raison d'être des dossiers de propriété en évaluation municipale

Le maintien d'un dossier permanent sur chaque propriété évaluée est une exigence favorisant la crédibilité et la stabilité de la taxation basée sur la valeur immobilière. Élément fondamental du système québécois d'évaluation foncière municipale, le dossier de propriété a pour fonctions de :

- démontrer une connaissance objective et documentée des immeubles portés au rôle;
- contenir les renseignements pertinents à l'établissement de leur valeur et en démontrer la provenance;
- assurer la pérennité des données sur lesquelles s'appuient les travaux d'évaluation municipale, tant entre les rôles successifs qu'entre les évaluateurs qui se succèdent au fil du temps.

Prescrit par la réglementation et décrit au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), le maintien d'un dossier de propriété pour chaque unité d'évaluation fait partie du processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière. L'ensemble des dossiers de propriété du territoire de chaque municipalité forme ainsi l'un des fichiers permanents prévus à ce processus.

Dossiers individuels en usage avant les réformes des années 1970

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[108]. Bien que souvent modifiées, elles ne comportent pas d'exigences quant à la constitution et au maintien de dossiers individuels sur les immeubles évalués[109].

Le contenu et la conservation des descriptions et des calculs concernant l'établissement des valeurs réelles aux rôles d'évaluation relève alors du choix des estimateurs[110] locaux. Selon la nature du parc immobilier à évaluer et les procédés appliqués à cette fin, de nombreuses organisations (services permanents des grandes villes, municipalités rurales, firmes privées, etc.) utilisent des fiches d'inspection qui leur sont propres. Là où il en existe, il s'agit généralement de cartes-fiches permanentes contenant principalement une description des immeubles évalués (dimensions, matériaux, croquis), les calculs ayant mené à la valeur retenue, ainsi que les renseignements devant figurer au rôle d'évaluation (adresse, cadastre, propriétaire, valeur, etc.).

[108] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[109] À compter de 1959, la LCV permet toutefois à chaque conseil municipal d'ordonner que le rôle d'évaluation soit composé de fiches ou feuilles mobiles, à condition que chacune comporte l'attestation, par le greffier, de l'année de confection du rôle, même si aucun changement ne leur est alors apporté (7-8 Eliz. II, c. 19, a. 6).

[110] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme «évaluateur», introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

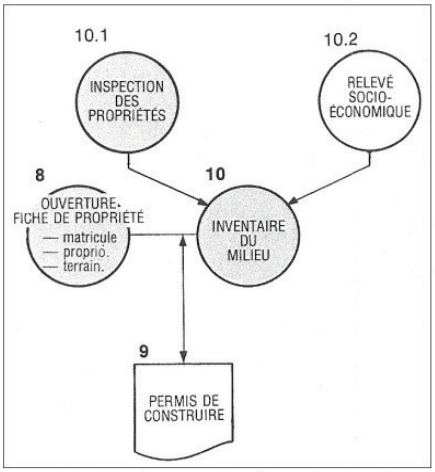
Standardisation des fiches de propriété utilisées en évaluation municipale

Devant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement de l'impôt foncier, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière.

Au cours des années 1970, le gouvernement du Québec prend donc les moyens nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. En vigueur à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle universalise également plusieurs exigences nouvelles pour ainsi constituer la réforme de l'évaluation foncière.

La standardisation des fiches de propriété à utiliser par les évaluateurs municipaux s'amorce par les expérimentations et développements du ministère des Affaires municipales (MAM), effectués à partir de l'expertise existante de divers services publics d'évaluation foncière, dont celui de la Ville de Sherbrooke. En décembre 1975, la LEF accorde au ministre le pouvoir de notamment prescrire le processus et les formulaires inhérents à la confection des rôles d'évaluation.

Une ordonnance ministérielle générale[111], rendue en mars 1977, exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont celles d'ouvrir des fiches de propriété et d'y consigner l'inventaire immobilier de chaque territoire municipal.



Extrait du cheminement de préparation des rôles de nouvelle génération - Mars 1977

Aussi adopté en mars 1977, le Règlement numéro 1 présente le cheminement à suivre quant à la réalisation des étapes prescrites de confection de tels rôles. L'inspection systématique de toutes les propriétés, à laquelle s'ajoute un relevé socio-économique (revenus immobiliers et recensement en milieu rural) constituent l'étape alors appelée « inventaire du milieu ». À cette fin, ce règlement impose aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ et de compléter les formulaires qui y sont décrits, particulièrement quant aux renseignements pertinents à l'identification et à la description des immeubles, ainsi qu'à ceux relatifs à l'établissement de leur valeur.

Pour assurer le respect de ces exigences de la réforme à implanter, le MAM vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prescrits. Pour chaque municipalité, le contenu des fiches de propriété est notamment visé par cette surveillance administrative. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

[111] Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté font ensuite, de 1977 à 1979, l'objet d'ordonnances particulières, par comté. Ces ordonnances particulières comportent toutefois exactement les mêmes exigences que l'ordonnance générale.

Inventaire permanent et continuité des rôles

À compter de 1984, alors que sont presque complétées plus de deux millions[112] de fiches de propriété standardisées, le Règlement numéro 2 remplace entièrement les dispositions du règlement initial. Reprenant l'essentiel des prescriptions précédentes, il comporte également d'importants ajouts visant à assurer la pérennité de la documentation déjà produite, ainsi que la continuité des rôles à venir.

Ce règlement instaure notamment la notion de maintien de l'inventaire et exige que l'exactitude des données relatives à toute unité d'évaluation soit assurée au moins tous les dix ans, à compter du 1er janvier 1984[113]. Ce délai est ensuite ramené à neuf ans par une disposition législative (LFM, art. 36.1) visant à l'harmoniser au régime triennal de dépôt des rôles d'évaluation, instauré en 1989.

Publiée en octobre 1984, la deuxième édition (aussi appelée l'édition « métrique ») des volumes 4 et 5 du MEFQ instaure divers changements au contenu des fiches de propriété, surtout quant à la description et au calcul du coût neuf des bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels (fiche 2.4.1). Elle n'acquiert toutefois un caractère officiel qu'en 1988, alors que la réglementation ouvre simultanément plusieurs possibilités :

- fiches de propriété conçues en fonction du système international d'unités de mesure, au lieu de celles antérieurement prescrites[114];
- version informatique, plutôt que manuscrite, des formulaires prescrits;
- intercalaire de continuité permettant la tenue à jour informatique d'une fiche manuscrite.

Au total, cela triple (de 6 à 18) le nombre de formulaires prescrits pour constituer ou compléter les fiches de propriété.

En 1989, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) instaure une norme de pratique spécifique à l'évaluation municipale. On y trouve l'essentiel des obligations alors prévues au Règlement numéro 2 et au MEFQ quant à la description et à l'évaluation des immeubles. De plus, cette norme exige de l'évaluateur qu'il prenne les moyens nécessaires pour connaître l'état de l'inventaire des immeubles portés au rôle et qu'il conseille les autorités sur les moyens à prendre pour en assurer la fiabilité (NPP89 VI-3.13). Ainsi, à compter de 1990, le sommaire du rôle de chaque municipalité comprend une déclaration annuelle sur le nombre de propriétés dont l'inventaire descriptif a été vérifié (voir données en annexe de cette capsule).

Ce n'est toutefois qu'en 1994, lors de la révision des dispositions du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) qu'y est introduite la notion de « dossier d'évaluation », pour désigner l'ensemble des formulaires - comprenant au moins une fiche de propriété - utilisés relativement à une même unité d'évaluation[115]. Aussi en 1994, cette notion est plus amplement documentée au volume 2 du MEFQ (Processus de traitement du rôle d'évaluation), où les dossiers d'évaluation d'une municipalité sont décrits comme formant l'un des fichiers permanents à la base de son rôle d'évaluation.

Bien qu'entièrement restructurées en 1999, les normes de pratique de l'OEAQ relatives à l'évaluation municipale sont simplement adaptées aux changements législatifs et réglementaires survenus depuis 1989. Elles s'harmonisent à la structure et à la terminologie du processus alors décrit au volume 2 du MEFQ, notamment quant à la pérennité des dossiers d'évaluation.

---

[112] Bien qu'inconnu pour 1984, le premier dénombrement formel, tiré des sommaires de rôles 1991, indique un total de 2 719 725 unités d'évaluation.

[113] Dans le cas des quelques municipalités dont le premier rôle de nouvelle génération est entré en vigueur après 1984, le délai de 10 ans commence à l'entrée en vigueur de ce rôle.

[114] Cette possibilité d'utiliser les fiches de propriété référant au système international OU celles référant au système impérial demeure finalement applicable jusqu'en juillet 2000, alors que ces dernières sont définitivement retirées par la réglementation.

[115] Dans les pratiques antérieures à l'informatisation des processus, les formulaires cartonnés désignés comme fiches de propriété (1.4.1, 1.5.1, 2.4.1 et 2.5.1), tiennent souvent lieu de « contenant » pour rassembler non seulement les formulaires réglementaires, mais aussi divers autres documents jugés pertinents quant à l'unité d'évaluation en cause.

Modernisation réglementaire et normative des dossiers d'évaluation

En 2010, un important amendement est apporté au RREF de 1994 pour réaliser la modernisation des dossiers d'évaluation et ainsi les adapter au contexte professionnel et technologique contemporain. Ayant un impact majeur sur les pratiques d'évaluation foncière québécoises, ce changement réglementaire a notamment pour effets :

- d'éliminer les formulaires obligatoires de fiches de propriété et leurs équivalents informatiques;
- d'instaurer l'unique prescription de renseignements informatisés, précisément définis dans l'édition modernisée du MEFQ. D'ordre administratif, descriptif et de résultats d'évaluation, ces renseignements sont désormais désignés par l'appellation « dossier de propriété »[116];
- d'imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements d'évaluation foncière, afin d'assurer la cohérence des transmissions entre tous les intervenants concernés.

Les mesures réglementaires de 2010 imposent alors l'implantation de cette modernisation pour tout rôle triennal entrant en vigueur en 2016 ou après, ce qui accorde aux municipalités un délai pouvant aller jusqu'à la fin de 2017, selon les situations. En 2015 toutefois, cette date butoir est reportée de 3 ans en ce qui concerne les renseignements descriptifs des bâtiments non résidentiels, ce qui porte le délai ultime à 2020 pour ce type d'immeuble.

En 2013, l'OEAQ adopte une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), notamment pour s'harmoniser aux prescriptions gouvernementales de 2010. Outre les changements réglementaires relatifs aux dossiers de propriété qui y sont entièrement pris en compte, cette nouvelle norme innove en exigeant que la vérification de l'exactitude des renseignements descriptifs physiques :

- s'effectue par la visite et l'examen complet des immeubles compris dans toute unité d'évaluation, sous réserve de certaines circonstances;
- soit effectuée lorsque l'unité a fait l'objet d'une vente conservée aux fins d'analyses.

[116] Instaurée en 2010, l'appellation « dossier de propriété » remplace celle de « dossier d'évaluation », alors en usage depuis 1994. La distinction tient au fait que la modernisation réglementaire n'exige plus que la démonstration d'application de toute méthode d'évaluation utilisée figure au dossier, mais seulement les résultats en découlant.

ANNEXE - Dénombrement annuel des unités d'évaluation dont l'exactitude de l'inventaire descriptif a été vérifiée

Les normes de pratique de l'OEAQ exigent de l'évaluateur municipal qu'il dresse annuellement un état de situation dénombrant l'âge de la vérification d'exactitude des renseignements descriptifs des unités d'évaluation d'une même municipalité (NPP 20.1, élément 2.2.3). Ainsi, depuis 1992, le sommaire du rôle de chaque municipalité comprend une déclaration annuelle sur le nombre d'unités d'évaluation dont l'exactitude de l'inventaire descriptif a été vérifiée au cours de l'année précédente.

L'examen de la compilation provinciale des données disponibles à ce sujet permet de dégager certaines conclusions :

- une moyenne de 505 000 propriétés sont vérifiées chaque année, ce qui représente 16% du nombre total au Québec (cela englobe toutes les vérifications : ventes, constructions, rénovations, plaintes, etc.);
- avant 2001, les années de dépôt des rôles majeurs (grandes villes) correspondent à des pourcentages de vérification plus élevés;
- le pourcentage annuel de vérification a diminué légèrement depuis 2001 et représente maintenant plutôt 14% du total ;
- à ce rythme, l'ensemble des unités est globalement vérifié à tous les 7,1 ans, ce qui respecte la limite maximale de 9 ans fixée par la LFM (cela ne signifie pas pour autant que chaque unité est conforme à cette limite).

Vérification de l'exactitude de l'inventaire descriptif des unités d'évaluation depuis 1991

Année de vérification	Total des unités	Unités vérifiées	% vérifié
1991*	2 719 725	746 928	27,5%
1992	2 804 136	422 269	15,1%
1993	2 826 221	482 486	17,1%
1994*	2 861 376	574 153	20,1%
1995	2 887 742	470 571	16,3%
1996	2 914 885	492 856	16,9%
1997*	2 929 243	527 506	18,0%
1998	2 945 714	425 740	14,5%
1999	2 960 173	479 254	16,2%
2000*	2 978 927	609 618	20,5%
2001	2 993 441	428 263	14,3%
2002	3 012 524	400 149	13,3%
2003*	3 026 402	450 415	14,9%
2004	3 058 100	431 599	14,1%
2005	3 091 719	457 636	14,8%
2006*	3 140 721	547 093	17,4%
2007	3 188 822	438 176	13,7%
2008	3 229 157	598 552	18,5%
2009*	3 279 575	581 606	17,7%
2010	3 319 139	521 666	15,7%
2011	3 355 318	509 298	15,2%
2012*	3 399 395	516 731	15,2%
2013	3 446 554	513 793	14,9%
2014	3 488 774	526 804	15,1%
2015*	3 522 571	516 302	14,7%
2016	3 554 100	472 407	13,3%
2017	3 578 907	475 179	13,3%
2018*	3 604 696	520 334	14,4%
2019	3 626 328	508 828	14,0%
Moyenne annuelle :		**505 042**	**16,1%**

* : Année de dépôt des rôles majeurs

Source : Sommaire des rôles d'évaluation - Ensemble du Québec
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation - 2020

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 68 à 71
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 6, 50-51, 56-57, 325 à 356, 377 à 386.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 39.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, complément explicatif no VI.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, *Gazette officielle du Québec* : 1977-03-23 G.O.2, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Les normes de pratique des évaluateurs agréés*, section VI, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, juillet 1989, pp. 23 à 29.
- *Assurer la fiabilité de l'inventaire des propriétés*, Alain Raby, E.A., revue Municipalité, décembre 1991, pp. 28 à 30.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 1-Processus d'évaluation.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, avril 2004, pp. 39 à 42.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, pp. 4 et 12-13.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 38 à 43.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, pp. 12-13.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 2C-Dossiers de propriété, pp. 2C-1 et 2C-2.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-07-12, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-11-05.
- *Sommaire des rôles d'évaluation foncière - Ensemble du Québec* (années 1992 à 2020), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2020.

4.2 Équilibration du rôle

Présentation et sommaire

L'équilibration du rôle désigne un ensemble de travaux, prévus dans le cadre de la confection d'un prochain rôle d'évaluation et consistant à modifier les valeurs inscrites au rôle en vigueur, de façon à minimiser les écarts entre les nouvelles valeurs et la pleine valeur réelle des immeubles, évalués à une nouvelle date.

Prévue par les lois depuis les débuts de la taxation foncière sous le régime britannique, la réévaluation périodique des immeubles à leur pleine valeur réelle reste, pendant fort longtemps, une obligation confuse et mal respectée. En 1980, la Loi sur la fiscalité municipale impose un équilibre horizontal entre les évaluations d'un même rôle, en exigeant qu'elles représentent une même proportion de la valeur réelle. Ce n'est toutefois qu'à compter de 1989, avec l'instauration du régime des rôles triennaux, que les lois et règlements définissent plus clairement l'équilibration du rôle et y associent des obligations de résultat. Davantage encadrées et mieux documentées, les équilibrations effectuées depuis les années 1990 ont un effet très positif et durable sur la qualité des rôles d'évaluation foncière au Québec.

Raison d'être de l'équilibration du rôle en évaluation municipale

La répartition des impôts locaux basée sur la valeur réelle des biens immobiliers est réputée équitable en matière de fiscalité municipale au Québec. Ses avantages sont nombreux : assiette circonscrite à un territoire bien défini, perception simple, évasion fiscale pratiquement nulle, coût peu élevé en regard des revenus générés et transparence pour le contribuable.

La valeur des immeubles est toutefois changeante au fil du temps, parce que sujette aux aléas de forces socio-économiques de tous ordres. Sur un même territoire municipal, elle peut donc évoluer différemment selon les secteurs, les catégories d'immeubles ou même selon les propriétés.

Aussi, chaque fois qu'un nouveau rôle triennal d'évaluation est dressé, il est nécessaire de réévaluer les immeubles qui y sont inscrits, afin de rétablir l'équilibre pouvant s'être altéré au cours des trois années précédemment écoulées. Plusieurs exigences précises régissent alors l'établissement des nouvelles évaluations. Prescrite par la loi et par la réglementation, l'application du processus d'équilibration du rôle d'évaluation est documentée au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ).

L'équilibre des valeurs aux rôles d'évaluation, avant les réformes

Prenant origine sous le Régime britannique, les premières dispositions législatives régissant la confection de rôles d'évaluation foncière s'appliquent d'abord aux cités de Québec et de Montréal, à compter de 1796. Elles sont ensuite étendues à tout le territoire du Bas-Canada à partir de 1855. Puis, en vertu des pouvoirs accordés aux provinces par la Confédération canadienne en matière d'institutions municipales, les règles régissant les pratiques d'évaluation municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[117].

Bien que souvent révisées au cours de cette longue période, ces dispositions ne comportent pas d'exigence précise quant aux réévaluations destinées à rétablir l'« équilibre » d'un rôle d'évaluation. Deux règles importantes sont toutefois communes à ces différentes lois :

- les estimateurs[118] doivent établir et inscrire au rôle la valeur réelle des immeubles situés sur le territoire municipal concerné;
- chaque rôle d'évaluation doit être refait périodiquement : chaque année, aux trois ans ou aux cinq ans, selon les époques[119].

[117] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[118] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière (LEF).

Les modalités d'établissement des nouvelles évaluations relèvent alors seulement du choix des estimateurs locaux et sont très peu structurées, sinon dans certaines villes disposant d'un service d'évaluation permanent. Il en est de même pour la vérification de la cohérence des nouvelles évaluations, notamment quant à leur niveau par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués[120].

Devant la nécessité, constatée par une commission d'enquête en 1965, de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Il est notamment démontré que le niveau de la plupart des rôles d'évaluation s'écarte largement de la pleine valeur réelle des immeubles qui y sont inscrits, ce qui contrevient à la loi[121]. Aussi, à compter de 1972, le gouvernement du Québec procède aux changements requis pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. Ainsi :

- à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations, et maintient que les évaluations municipales doivent représenter la valeur réelle[122] des immeubles évalués. Elle regroupe également les autorités compétentes en ce domaine, en confiant cette responsabilité aux communautés urbaines et, en milieu rural, aux conseils de comté;
- l'ordonnance ministérielle de 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle annuel[123] « de nouvelle génération », au plus tard pour 1984. Le cheminement à suivre à cette fin est décrit au Règlement numéro 1, (1977 G.O.2, 1183) lequel impose notamment aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits.

La révision annuelle des rôles d'« ancienne » et de nouvelle génération (1972-1983)

La réforme administrative amorcée par la LEF en 1972 doit s'étaler sur quelques années. Aussi, il y est notamment prévu que :

- tout rôle d'évaluation en vigueur le 1er janvier 1972 le demeure jusqu'à ce qu'une ordonnance ministérielle exige la confection d'un premier rôle de nouvelle génération (LEF, art. 108);
- en attendant, un tel rôle doit être tenu à jour et révisé annuellement pour « *faire état de la valeur réelle des immeubles, en la maintenant, en l'augmentant ou en la diminuant, selon le cas* » (LEF, art. 89).

---

[119] La loi de 1796, applicable aux cités de Québec et Montréal, exige que le rôle d'évaluation soit refait chaque année. La périodicité de cinq ans est introduite à compter de 1847 et étendue à toutes les municipalités par la loi de 1855. À compter de 1871, le Code municipal fixe la durée maximale des rôles à trois ans, période également prévue par la Loi des cités et villes.

[120] La publication « *Évaluation municipale au Québec* » (Jean B. Grenier, 1969) propose une étape de « contrôle des valeurs » avant le dépôt du rôle, fondée sur l'analyse comparative des prix de vente et des nouvelles évaluations. On y établit, globalement ou par segment, le niveau du rôle par rapport au marché, ainsi que la déviation moyenne. À cette époque, un indicateur de dispersion, appelé « indice de Russell », est aussi utilisé par les évaluateurs chargés de procéder à l'uniformisation des rôles d'évaluation pour fins scolaires.

[121] Cette conclusion s'appuie sur l'étude intitulée « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », présentée à la Commission Bélanger en septembre 1964, par l'Association des estimateurs municipaux du Québec. On y indique notamment qu'en général, les rôles d'évaluation d'alors sont de piètre qualité et que, pour la majorité des municipalités, leur niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle, ce qui témoigne d'une ignorance des prescriptions de la loi.

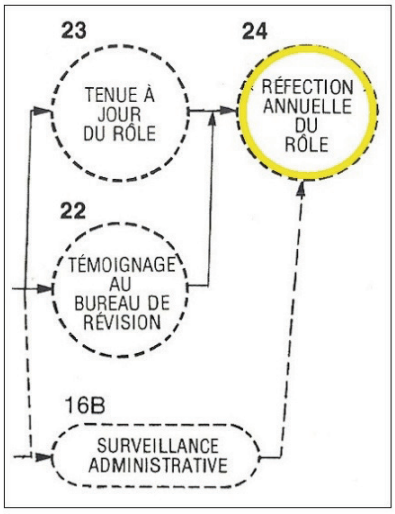
[122] En 1972, la LEF d'origine prescrit la valeur « marchande », jusqu'alors inédite dans la législation, comme référence des évaluations devant être inscrites aux rôles. Par souci d'éviter des divergences jurisprudentielles indésirables, la notion de valeur « réelle », connue en droit municipal depuis 1855, est réintroduite dans la LEF en 1973.

[123] En 1972, la LEF prévoit que les ordonnances ministérielles décrèteront des rôles quinquennaux (5 ans), décret qui n'a jamais eu lieu. Cette disposition est remplacée en 1976 pour ne viser que des rôles annuels.

Ainsi, de la mise en vigueur de la LEF jusqu'à l'échéance ultime de 1984 quant aux premiers rôles de nouvelle génération (soit pendant environ 11 ans), un grand nombre de révisions annuelles de rôles d'« ancienne » génération s'avèrent des réévaluations complètes, sans égard au contenu du rôle de 1972.

Dans ce même esprit, le cheminement réglementaire de 1977 comporte, à sa toute fin, la notion de « réfection » annuelle du rôle. Dans le contexte où tout rôle de nouvelle génération est ensuite déposé chaque année, cette notion « à géométrie variable » comporte trois options[124], selon les constats effectués par l'évaluateur :

a) le nouveau rôle a le même contenu que le précédent, sauf qu'il est mis à jour ;
b) outre sa tenue à jour, il comporte certains rajustements sectoriels ou catégoriels ;
c) il fait l'objet d'une réfection complète sur de nouvelles bases, possiblement à la suite d'une réinspection totale du territoire concerné.



Extrait du cheminement réglementaire de 1977, illustrant la réfection annuelle du rôle après sa confection initiale

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réunit, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause les pratiques déjà exigées en ce domaine depuis 1977, la LFM introduit cependant deux changements majeurs quant à l'équité des évaluations municipales :

- les valeurs inscrites au rôle doivent représenter une même proportion de la valeur réelle des propriétés évaluées (LFM, art. 42, al. 2). Première exigence législative quant à l'équité horizontale entre les évaluations d'un même rôle, cette disposition valide les différentes options de réfection annuelle, mais légitime désormais le fait que le rôle annuel déposé peut ne pas représenter la pleine valeur réelle des immeubles;
- le niveau du rôle doit être mesuré annuellement au moyen de la proportion médiane (LFM, art. 264). Confiée à l'évaluateur et vérifiée par le MAM, cette mesure récurrente du niveau de chaque rôle par rapport à la valeur réelle officialise[125] une mesure objective de son état.

L'équilibration des rôles et leur continuité (1984-1989)

À compter de 1984, alors que la quasi-totalité des municipalités ont dressé leur premier rôle de nouvelle génération, le Règlement numéro 2 (1983 G.O.2, 4464) remplace entièrement les dispositions du règlement initial. Tout en reprenant l'essentiel des prescriptions précédentes, il comporte aussi d'importants ajouts visant à assurer la pérennité de la documentation déjà produite, ainsi que la continuité entre les rôles à venir. Plus particulièrement, ce nouveau règlement :

- introduit la notion d'« équilibration », décrite comme un ajustement aux valeurs inscrites au rôle précédent et ayant pour effet que celles du nouveau rôle représentent une même proportion de la valeur réelle;
- instaure la notion d'« indexation », décrite comme un ajustement aux valeurs inscrites au rôle précédent et ayant pour effet que la proportion médiane du nouveau rôle soit différente de celle du rôle précédent;
- exige[126] la réalisation de l'équilibration et de l'indexation du rôle lorsqu'aucun des rôles applicables aux cinq dernières années n'a été équilibré ni indexé (donc réévaluation au moins aux 6 ans);

[124] Bien que figurant à l'étape 24 du cheminement détaillé réglementaire de 1977, la notion de « réfection » annuelle du rôle n'a jamais été documentée au MEFQ. Elle n'est sommairement décrite que dans le matériel de formation relatif à la réforme administrative de l'évaluation foncière.

[125] L'établissement annuel de la proportion médiane du rôle d'évaluation de chaque municipalité est essentiel à plusieurs mesures fiscales instaurées par la LFM (taux global de taxation, péréquation, en-lieux de taxes, etc.).

- introduit l'écart-type relatif d'un rôle comme indicateur de la dispersion des évaluations qu'il contient et exige une équilibration immédiate, sans égard au délai de 6 ans, lorsque l'écart-type excède 25%;
- exige l'indexation immédiate du rôle, sans égard au délai de 6 ans, lorsque la proportion médiane du rôle précédent est inférieure à 60%.

Visant à assurer la continuité des rôles à long terme, ces mesures ont peu d'effets concrets sur les rôles déposés ultérieurement, entre autres parce qu'elles sont remplacées en 1989, avant même l'expiration du délai de six ans amorcé en 1984.

Il est également à souligner que, de 1972 à 1988, plusieurs termes sont véhiculés pour désigner diverses opérations de réévaluation des propriétés : révision annuelle, indexation, équilibration, réfection sur de nouvelles bases, etc. Avec le temps, leur signification concrète devient confuse entre intervenants du milieu de l'évaluation foncière, d'autant plus que ces notions demeurent peu documentées.

L'équilibration dans le nouveau régime des rôles triennaux (1989-2011)

De 1989 jusqu'en 1992, la périodicité annuelle de dépôt des rôles d'évaluation est graduellement[127] portée à trois ans, principalement pour stabiliser le régime fiscal municipal.

Ce changement législatif s'avère majeur pour les pratiques québécoises d'évaluation foncière, particulièrement parce qu'il s'accompagne de nouvelles exigences quant à l'équilibration[128] des rôles triennaux à être déposés (LFM, art. 46.1). Applicables à compter de l'année 1989, ces nouvelles dispositions législatives :

- redéfinissent l'équilibration du rôle comme une opération ayant pour but d'« *éliminer le plus possible les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les valeurs au rôle* »;
- exigent que tout rôle triennal d'une municipalité d'au moins 5 000 habitants[129] résulte d'une équilibration, ce qui réduit à trois ans (au lieu de six), pour ces cas, le délai antérieurement accordé à cette fin ;
- exemptent de cette obligation le rôle triennal de toute autre municipalité, si le rôle précédent (ou l'un des cinq rôles annuels) résultait d'une équilibration, ce qui maintient, pour ces cas, le délai de six ans déjà applicable depuis 1984.

De plus, à compter de l'année 1990, de nouvelles dispositions réglementaires (1989 G.O.2, 3144), révisées en 1994 (1994 G.O.2, 5702), imposent l'atteinte de trois résultats pour qu'un rôle soit considéré comme résultant d'une équilibration :

- la proportion médiane doit se situer entre 95% et 105%;
- l'écart-type relatif ne doit pas excéder un pourcentage plafond, modulé (de 14 à 36%) selon la concentration résidentielle unifamiliale du territoire municipal concerné;
- la différence entre la variation de l'évaluation des propriétés vendues et celle des autres propriétés de même catégorie doit être inférieure à 10%.

---

[126] Les dispositions réglementaires entrées en vigueur en 1984 quant à l'équilibration et à l'indexation exigent de l'évaluateur qu'il obtienne un mandat du conseil municipal à cette fin, sur présentation d'un rapport d'analyse du rôle en cause. Elles exigent également du conseil qu'il donne un tel mandat lorsque le délai maximal est atteint ou que l'écart-type excède le maximum fixé. Difficilement applicables, les exigences de rapport et de mandat sont supprimées à compter de 1986, alors que les exigences de résultat sont maintenues.

[127] Les dispositions législatives instaurant le régime des rôles triennaux permettent aux municipalités d'amorcer leur premier cycle triennal pour l'exercice 1989, 1990 ou 1991. À défaut, la loi impose 1992 comme exercice initial.

[128] Les dispositions législatives et réglementaires adoptées en 1989 redéfinissent l'équilibration pour y inclure toutes les réévaluations effectuées au dépôt du rôle, sauf celles pour sa tenue à jour. Les termes « indexation », « révision annuelle » et « réfection sur de nouvelles bases » sont alors éliminés et les notions qu'ils véhiculaient sont, au besoin, intégrées dans la méthodologie d'équilibration du rôle d'évaluation.

[129] En 2018, le Québec compte 182 municipalités d'au moins 5 000 habitants, sur un total de 1 140. Bien qu'en nombre minoritaire, elles représentent 71% du total des unités d'évaluation et 85% de l'évaluation foncière totale uniformisée.

Plus encore, un nouveau règlement intitulé « *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale* » (1989 G.O.2, 4471) s'applique aussi à compter de 1990. Il édicte notamment qu'une municipalité dont le rôle contrevient aux exigences sur l'équilibration perd le droit de recevoir, pendant trois ans, 10% des sommes à lui être versées par le gouvernement en vertu de divers programmes financiers (en-lieux de taxes, péréquation, etc.)[130].

L'application récurrente de cet ensemble de mesures est supervisée par le ministère des Affaires municipales (MAM) qui, outre les communications générales quant à leur contenu, effectue un suivi individuel auprès des intervenants concernés. Ainsi, chaque année depuis 1990 :

- pour chaque cas où une équilibration est requise en vertu de la loi, un avis est adressé à la municipalité et à l'évaluateur concernés pour rappeler, quelques mois avant le dépôt du prochain rôle, les exigences de résultat qui s'y appliquent;
- chaque évaluateur doit mentionner, au sommaire du rôle déposé, le nombre d'unités d'évaluation dont la valeur a été modifiée à la suite de l'équilibration effectuée;
- pour chaque cas où une équilibration a été effectuée, un second avis est adressé à la municipalité et à l'évaluateur pour confirmer, soit la conformité du rôle[131] aux exigences réglementaires qui s'y appliquent, soit sa contravention à ces exigences, avec les conséquences qui y sont associées.

En 1996, le processus d'équilibration du rôle d'évaluation est documenté au MEFQ (Volume 2, chapitre 11). Sans élaborer sur l'application des méthodes d'évaluation déjà décrites ailleurs, ce guide méthodologique inédit :

- intègre l'équilibration dans le processus général de confection d'un rôle d'évaluation;
- expose une démarche d'examen du rôle en vigueur menant aux actions à effectuer (plan d'intervention) pour respecter les exigences législatives et réglementaires;
- instaure un processus détaillé, formé d'un ensemble d'étapes concrètes, et en décrit les modalités.

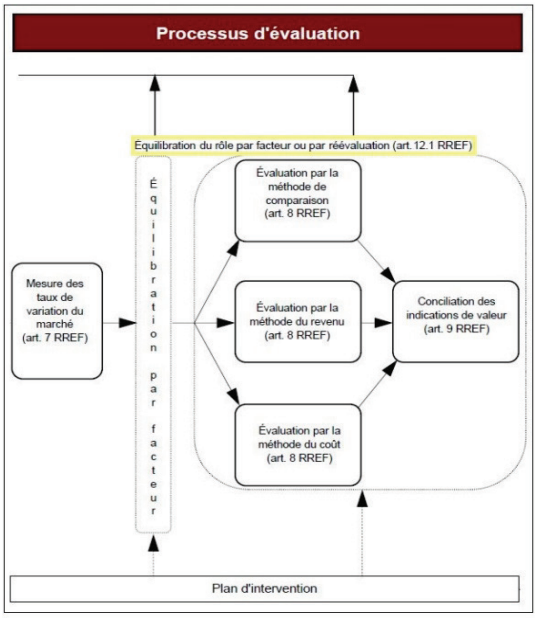


Schéma illustrant les principaux éléments de l'équilibration dans le processus de confection du rôle (MEFQ 2018, partie 1C)

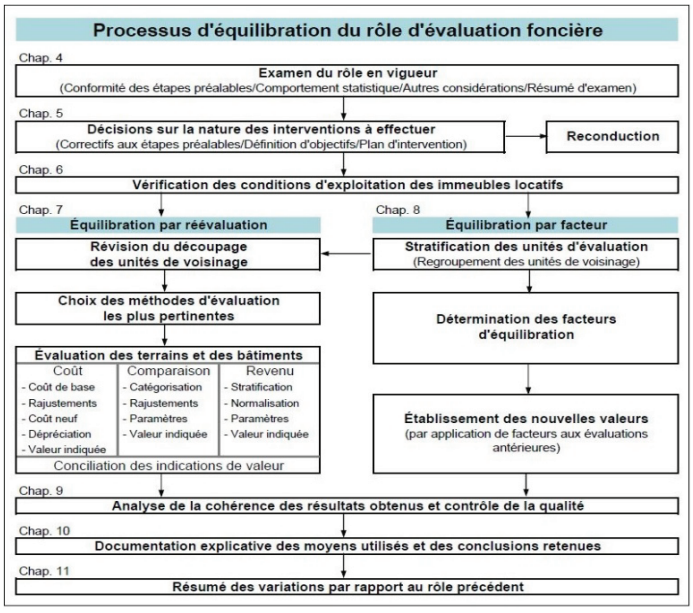


Schéma détaillé du processus d'équilibration du rôle d'évaluation (MEFQ 2018, partie 3B)

[130] Le « *Règlement sur la retenue de sommes payables …* » est abrogé en mai 1995 (1995 G.O.2, 1914).

[131] Depuis 2015, le MAM n'avise plus les municipalités de la conformité de leur rôle aux exigences réglementaires sur l'équilibration. Seules les municipalités dont le rôle y contrevient en sont avisées.

Durant de nombreuses années ensuite, ces mesures législatives, réglementaires et normatives, encadrées dans une périodicité triennale formelle, ont un effet très positif et durable sur la qualité des rôles d'évaluation. Ainsi, depuis 1992, une forte majorité des unités d'évaluation est effectivement réévaluée aux trois ans. Déposés à la pleine valeur réelle, ces rôles conservent un niveau qui reste acceptable tout au long de leur durée et la dispersion des valeurs par rapport à la valeur réelle y est en nette régression.

Une compilation de données statistiques sur l'équilibration des rôles depuis 1980 est présentée à la fin de cette capsule.

L'équilibration des rôles et la modernisation réglementaire (depuis 2012)

Applicables à compter de 2012, d'importants changements réglementaires et normatifs sont introduits pour adapter les pratiques d'évaluation foncière municipale au contexte professionnel et technologique contemporain. Cette modernisation vise principalement le contenu des dossiers d'évaluation et, par extension, toutes les opérations qui y sont reliées.

En ce qui concerne l'équilibration du rôle, de nouvelles dispositions sont ajoutées au *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (RREF) (2010 G.O.2, 3533) et la partie 3B de l'édition modernisée du MEFQ expose désormais la méthodologie à utiliser. Bien que l'ensemble des exigences précédentes y soient reconduites, cette modernisation comporte aussi des nouveautés qui s'avèrent déterminantes, dont les obligations consistant à :

- appliquer intégralement le processus d'équilibration prévu à la partie 3B du MEFQ;
- vérifier la description des conditions de location de tous les espaces locatifs dans les immeubles multirésidentiels ou non résidentiels;
- dresser un plan d'intervention prévoyant les actions pertinentes à poser pour réussir l'équilibration ;
- noter au dossier de propriété le résultat de l'application de toute méthode d'évaluation utilisée;
- constituer une documentation explicative motivant les décisions retenues et les moyens utilisés pour établir les nouvelles valeurs résultant de l'équilibration effectuée.

En 2013, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec adopte une nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale (NPP 20.1), notamment pour s'harmoniser à la structure et à la terminologie des prescriptions gouvernementales modernisées. Outre la prise en compte des changements apportés au RREF et au MEFQ quant à l'équilibration des rôles, elle impose certaines exigences supplémentaires aux évaluateurs agréés à ce sujet, principalement celles consistant à :

- présenter à l'organisme municipal responsable de l'évaluation les résultats et conclusions issus de l'analyse du rôle en vigueur (NPP 20.1, 3.2.2) ;
- éviter toute équilibration par facteur sur deux rôles consécutifs (NPP 20.1, 3.2.3.e.1°) ;
- dresser une documentation explicative sur la révision des unités de voisinage (NPP 20.1, 3.2.5) ;
- demeurer en mesure de démontrer les résultats obtenus à la suite de l'équilibration, à la fois pour le rôle en vigueur et pour celui antérieur (NPP 20.1, 3.2.8-9-10) ;
- maintenir, pour quiconque y a droit, l'accessibilité à la documentation explicative pendant la durée du rôle et les trois années suivantes (NPP 20.1, 3.3.6) ;

Les données disponibles sur les équilibrations effectuées, depuis l'instauration de la modernisation réglementaire amorcée en 2012, indiquent une amélioration notable du niveau général des rôles d'évaluation et de la dispersion des valeurs par rapport à la valeur réelle (voir données statistiques au tableau présenté ci-dessous).

Données statistiques sur l'équilibration des rôles d'évaluation au Québec depuis 1980

Année	Unités d'évaluation			Rôles d'évaluation				Proportions médianes				Écarts-types relatifs		
du rôle	total	réévaluées	%	total	déposés	équilibrés	% éq	+ de 90%	%	- de 70%	%	mesurés	+ de 30%	%
1980	n.d.	n.d.		1495	1495	178	12%	284	19%	895	60%	n.d.	n.d.	
1981	n.d.	n.d.		1503	1503	245	16%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
1982	n.d.	n.d.		1515	1515	275	18%	528	35%	531	35%	n.d.	n.d.	
1983	n.d.	n.d.		1515	1515	286	19%	827	55%	278	18%	n.d.	n.d.	
1984	n.d.	n.d.		1538	1538	334	22%	970	63%	27	2%	n.d.	n.d.	
1985	n.d.	n.d.		1534	1534	165	11%	866	56%	49	3%	n.d.	n.d.	
1986	n.d.	n.d.		1531	1531	230	15%	806	53%	65	4%	n.d.	n.d.	
1987	n.d.	n.d.		1525	1525	265	17%	719	47%	75	5%	n.d.	n.d.	
1988	2 606 448	n.d.		1516	1516	363	24%	653	43%	137	9%	n.d.	n.d.	
1989*	2 658 224	n.d.		1512	1512	376		671	44%	163	11%	636	184	29%
1990	2 709 958	n.d.	n.d.	1504	1449	335	29%	768	51%	136	9%	668	189	28%
1991	2 763 365	n.d.		1493	1118	487		857	57%	100	7%	622	144	23%
1992*	2 804 136	1 476 093		1491	763	681		1187	80%	19	1%	596	78	13%
1993	2 826 221	476 833	78%	1487	319	210	74%	1228	83%	14	1%	852	138	16%
1994	2 861 376	289 216		1482	408	219		1237	83%	6	0%	1061	155	15%
1995*	2 887 742	1 295 555		1468	748	410		1263	86%	2	0%	1075	148	14%
1996	2 914 885	464 528	75%	1453	311	226	64%	1264	87%	4	0%	1094	128	12%
1997	2 929 243	438 960		1436	400	298		1268	88%	2	0%	1057	99	9%
1998*	2 945 714	1 147 259		1424	707	569		1356	95%	0	0%	1103	62	6%
1999	2 960 173	484 024	69%	1394	299	225	76%	1306	94%	0	0%	1072	69	6%
2000	2 978 927	417 680		1376	392	272		1271	92%	0	0%	1072	76	7%
2001*	2 993 441	1 510 205		1331	665	522		1281	96%	0	0%	1054	56	5%
2002	3 012 524	427 168	78%	1209	268	199	76%	1153	95%	0	0%	1095	70	6%
2003	3 026 402	409 557		1139	349	248		1077	95%	0	0%	1010	68	7%
2004*	3 058 100	1 619 234		1120	523	377		974	87%	2	0%	1010	54	5%
2005	3 091 719	516 011	88%	1117	252	201	76%	783	70%	2	0%	978	78	8%
2006	3 140 721	618 288		1147	352	278		703	61%	12	1%	1044	95	9%
2007*	3 188 822	1 727 482		1146	529	429		754	66%	19	2%	1051	85	8%
2008	3 229 157	564 388	86%	1145	259	227	82%	696	61%	47	4%	1023	99	10%
2009	3 279 575	521 585		1145	352	284		607	53%	44	4%	1027	88	9%
2010*	3 319 139	1 507 846		1143	517	395		709	62%	30	3%	1028	73	7%
2011	3 355 318	1 041 793	88%	1142	272	235	79%	721	63%	36	3%	1029	90	9%
2012	3 399 395	456 126		1142	354	278		704	62%	40	4%	1018	100	10%
2013*	3 446 554	1 604 366		1142	516	431		837	73%	7	1%	1014	55	5%
2014	3 488 774	1 104 710	93%	1142	279	242	86%	814	71%	14	1%	1014	51	5%
2015	3 522 571	563 628		1142	362	317		870	76%	5	0%	1030	46	4%
2016*	3 554 100	1 603 726		1142	485	386		977	86%	4	0%	1027	34	3%
2017	3 578 907	1 122 624	90%	1141	295	255	81%	987	87%	2	0%	1013	43	4%
2018	3 604 696	526 844		1140	353	280		1030	90%	1	0%	1017	34	3%

* : Année de début des cycles triennaux instaurés en 1989.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, articles LXV et LXIX, https://books.google.ca.
- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), art. 716, sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 43, 112 et 113.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 291-292.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 38 à 40 et 103 à 106.
- *La valeur réelle - Révision annuelle du rôle*, revue Municipalité 74, juillet 1974, p. 7.
- *Méthode de mesure de la qualité des rôles*, Louis-Marie Gagné, Le Faisceau, juin 1975, p. 9.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière*, Session A - Le processus d'évaluation, octobre 1976, pp. IV/14 et V B/23.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, annexe VII.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 88.
- *La revalorisation du pouvoir municipal - Réflexions soumises par le MAM* (Comité conjoint Québec-Municipalités), 1978-07-13, p. 11.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *Commentaires sur la proportion médiane des rôles d'évaluation déposés en novembre 1979*, Jacques Piché, Le Faisceau, avril 1981, p. 11.
- *Répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs* - Exercices financiers 1983 à 1989, Ministère des Affaires municipales.
- *Cahier d'information générale relatif à la continuité des rôles* (projet pour consultation), Ministère des Affaires municipales, mai 1985, pp. 2-1, à 2-6.
- *La continuité des rôles d'évaluation*, Gérald Lellbach, revue Municipalité, septembre 1985, pp. 24 à 26.
- *Hypothèse des rôles d'évaluation triennaux* - Rapport du Sous-comité technique sur la fiscalité municipale, 1988-03-31, pp. 4 à 7 et Annexe A.
- *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale*, Gazette officielle du Québec, 1989-08-09 G.O.2, 4471; 1995-05-03 G.O.2, 1914.
- *Pour assurer l'équité entre les contribuables*, Alain Raby, revue Municipalité, septembre 1989, pp.13-14.
- *Évaluation foncière des municipalités du Québec* - Exercices financiers 1990 à 2005, Ministère des Affaires municipales.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 11-Équilibration du rôle d'évaluation.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, pp. 35 à 38.

- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, pp. 15 à 22.
- *Conformité des rôles d'évaluation foncière*, EFexpress no 19, MAMOT, 2015-06-25, p. 2.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 3B-Équilibration du rôle d'évaluation, p. 3B-9.
- *Sommaire des rôles d'évaluation foncière* - Ensemble du Québec (années 1992 à 2018), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2019.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-08-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-01-14.
- Évaluation foncière/Données statistiques/Tableaux par municipalité, années 2006 à 2018, Site web du MAM (www.mamh.gouv.qc.ca), consulté le 2019-01-15.

4.3 Fiche de propriété (formulaire)

Présentation et sommaire

La fiche de propriété est un formulaire servant à consigner divers renseignements propres à chaque unité d'évaluation, recueillis ou établis par l'évaluateur aux fins de la confection du rôle d'évaluation. Sur support papier ou électronique, ce formulaire détermine la nature de ces renseignements et en illustre l'agencement. À caractère permanent, son contenu est maintenu à jour pour assurer la pérennité des données spécifiques servant de base à l'évaluation foncière sur le territoire de chaque municipalité.

D'abord constituées de documents cartonnés propres à chaque organisation municipale ou privée, les fiches de propriété manuscrites sont ensuite standardisées, à compter de 1977, par quelques formulaires prescrits par le gouvernement et assujettis aux consignes du Manuel d'évaluation foncière du Québec. L'obligation d'implanter le système international de mesures en 1984 et la progression rapide des moyens informatiques commandent le renouvellement et la diversification des formulaires ainsi prescrits, qui atteignent le nombre de 19 en 1992.

La modernisation des dossiers d'évaluation instaurée en 2010 adapte ces exigences au contexte contemporain, notamment en éliminant tous les formulaires obligatoires de fiches de propriété, désormais remplacés par l'unique prescription de renseignements informatisés, précisément définis dans l'édition modernisée du MEFQ.

Raison d'être des fiches de propriété en évaluation municipale

La confection et la tenue à jour des rôles d'évaluation requièrent de recueillir et de traiter un grand nombre de données sur les immeubles composant le territoire de chaque municipalité. L'usage généralisé de formulaires permet d'optimiser la réalisation de ces tâches, propres à l'évaluation dite « de masse ».

Bien que leur contenu puisse différer selon les types d'immeubles à évaluer, les fiches de propriété sont des formulaires utilisés systématiquement en évaluation municipale, notamment pour :

- déterminer la nature et l'agencement des renseignements descriptifs à recueillir sur chaque immeuble, lors de son inspection;
- contenir les calculs pertinents à l'établissement de sa valeur et en démontrer la provenance;
- assurer la pérennité de ces données, tant entre les rôles successifs qu'entre les évaluateurs qui se succèdent au fil du temps.

Un tel usage favorise la crédibilité et la stabilité de la taxation basée sur la valeur immobilière. C'est pourquoi les fiches de propriété ou leurs substituts sont prescrits par la réglementation et décrits au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ). Ainsi, l'ensemble des fiches de propriété du territoire de chaque municipalité forme l'un des fichiers permanents prévus au processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière.

Fiches en usage avant les réformes des années 1970

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes (LCV), ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[132] et ne comportent pas d'exigences précises quant à l'usage de formulaires. Le contenu et la conservation des descriptions et calculs concernant l'évaluation foncière relève alors du choix des estimateurs[133] locaux.

[132] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[133] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

Toutefois, sur ordre du premier « Bureau de révision des estimations » créé en 1937 à la Cité de Montréal, un système de cartes-fiches permanentes y est instauré. Outre les données usuelles (adresse, cadastre, terrain, propriétaire, valeur, etc.), on y décrit, avec croquis, les dimensions des bâtiments évalués, ainsi que leurs principales composantes. Des développements similaires découlent aussi de l'application des pouvoirs accordés au « Bureau de révision des évaluations » de la Cité de Québec, créé en 1945.

Par des dispositions analogues ajoutées en 1961, la LCV permet à toute municipalité qui lui est assujettie de constituer un bureau de révision chargé de diverses responsabilités, outre celle de disposer des plaintes. Entre autres, un tel bureau local peut déterminer la façon de procéder des estimateurs (formules, documents et « livres » à utiliser, renseignements à recueillir, etc.) et donner des instructions en conséquence (LCV, art. 485, par. 7). Plusieurs municipalités populeuses se dotent ainsi de services d'estimation permanents, souvent issus des ressources déjà existantes en matière d'ingénierie et de travaux publics municipaux.

De plus, les expropriations requises par les travaux publics majeurs des décennies 1960 et 1970 (traitement des eaux, routes, aéroports, etc.,) accroissent le nombre de spécialistes de l'évaluation immobilière, lesquels s'ajoutent à ceux œuvrant déjà en évaluation municipale. Plusieurs firmes privées de diverses provenances (génie civil, construction, etc.) remplissent alors des mandats d'évaluation municipale dans toutes les régions.

Selon la nature du parc immobilier à évaluer et les procédés appliqués à cette fin, les diverses organisations (services urbains permanents, municipalités rurales, firmes privées, etc.) développent des formulaires qui leur sont propres et qui satisfont leurs besoins. Bien que d'apparence très variée (couleur, graphisme, lettrage, etc.), il s'agit généralement d'imprimés cartonnés permanents, le plus souvent appelés « carte-fiche » ou « fiche d'inspection ». On y trouve généralement :

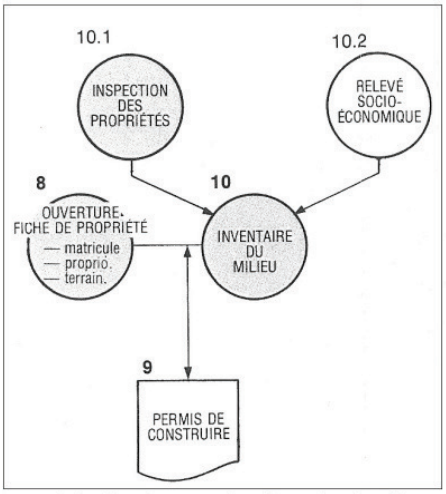
- les renseignements identificateurs usuels, tels l'adresse civique de l'immeuble évalué, le nom et l'adresse de son (ses) propriétaire(s), le type d'immeuble concerné (résidence, commerce, industrie, etc.);
- un historique sommaire des transactions survenues quant à cet immeuble;
- le(s) numéro(s) de cadastre ainsi que les dimensions du terrain, auxquels sont généralement juxtaposés les calculs établissant la valeur du terrain;
- les dimensions du bâtiment principal et de ses dépendances, souvent appuyées d'un croquis sommaire;
- la description des composantes de ce bâtiment, avec un niveau de détail très variable selon les organisations;
- les calculs établissant le coût de remplacement déprécié de ce bâtiment, retenu comme valeur au rôle. Dans certains cas, ces calculs forment une section distincte des descriptions (calcul global), alors que d'autres « modèles » les juxtaposent à chaque élément descriptif (calcul détaillé) (Voir exemples en annexe 1 de la présente capsule).
- l'historique des valeurs inscrites au rôle d'évaluation (terrain, bâtiment et total).

Standardisation des fiches de propriété par le gouvernement

Devant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Aussi, le gouvernement du Québec retient d'assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

D'abord, à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Cette loi universalise également plusieurs exigences nouvelles pour ainsi constituer la réforme de l'évaluation foncière. La standardisation des fiches de propriété à utiliser par les évaluateurs municipaux s'amorce ensuite par les expérimentations et développements du ministère des Affaires municipales (MAM), effectués à partir de l'expertise existante de divers services publics d'évaluation foncière, dont celui de la Ville de Sherbrooke.

En décembre 1975, la LEF accorde au ministre le pouvoir de notamment prescrire les formulaires inhérents à la confection de tout rôle d'évaluation au Québec. Une ordonnance ministérielle générale[134], rendue en mars 1977, exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont celles d'ouvrir des fiches de propriété et d'y consigner l'inventaire immobilier de chaque territoire municipal.



Extrait du cheminement de préparation des rôles de nouvelle génération - Mars 1977

Aussi adopté en mars 1977, le Règlement numéro 1 présente le cheminement à suivre quant à la réalisation des étapes prescrites de confection de tels rôles. L'inspection systématique de toutes les propriétés, à laquelle s'ajoute un relevé socio-économique (revenus immobiliers et recensement en milieu rural) constituent l'étape alors appelée « inventaire du milieu ». À cette fin, ce règlement impose aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ et de compléter les formulaires qui y sont décrits.

Cette standardisation repose sur l'usage obligatoire de deux formulaires principaux, diffusés exclusivement par l'Éditeur officiel du Québec et constitués chacun par un imprimé recto-verso de quatre pages, à usage manuscrit :

- le formulaire 1.4.1, intitulé « Fiche de propriété - Industriel, commercial, institutionnel » est dédié aux bâtiments servant principalement à l'un de ces trois usages, ainsi qu'aux bâtiments résidentiels de 5 étages ou plus. Ses faces internes (pages 2 et 3) sont destinées à :
  - décrire les composantes du bâtiment concerné, selon les consignes énoncées aux volumes 4 et 4A de la première édition du MEFQ (16 blocs de renseignements descriptifs);
  - évaluer ce bâtiment par la méthode du coût, à l'aide des répertoires de coûts unitaires (en base 1972) figurant à ces deux volumes, soit par l'utilisation des modèles qui y sont proposés, soit par un calcul à l'unité posée;
- le formulaire 1.5.1, intitulé « Fiche de propriété - Résidentiel » est dédié aux bâtiments d'au plus 4 étages, à usage principalement résidentiel. Ses faces internes (pages 2 et 3) sont destinées à :
  - décrire les composantes du bâtiment concerné, selon les consignes énoncées au volume 5 de la première édition du MEFQ (25 blocs de renseignements descriptifs);
  - évaluer ce bâtiment par la méthode du coût, à l'aide des répertoires de coûts unitaires (en base 1972) et du système de calcul, dit « paramétrique », figurant à ce volume.

Formulaire de fiche de propriété 1.5.1 (Résidentiel) prescrit à compter de 1977

[134] Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté font ensuite, de 1977 à 1979, l'objet d'ordonnances particulières, par comté. Ces ordonnances particulières comportent toutefois exactement les mêmes exigences que l'ordonnance générale.

Les faces externes (pages 1 et 4) des formulaires 1.4.1 et 1.5.1 sont quasi-identiques[135]. Elles sont composées de 15 blocs de renseignements destinés principalement à identifier l'unité d'évaluation concernée et son propriétaire, à décrire le terrain, à en établir la valeur, ainsi qu'à rassembler les résultats obtenus et en à conserver l'historique.

La standardisation réglementaire instaurée en 1977 exige également d'incorporer aux fiches de propriété quelques volets intercalaires applicables à certaines situations. Ce sont :

- les formulaires 1.4.2 et 1.4.3, soit les volets intercalaires quadrillé et ligné, destinés à l'ajout de croquis, de notes ou de photographies qui ne peuvent être inclus à la fiche principale;
- le formulaire 1.5.1.A-1, intitulé « Fiche de propriété - Immeubles agricoles », destiné à décrire les bâtiments agricoles selon les consignes énoncées au volume 5A de la première édition du MEFQ136 (15 blocs de renseignements descriptifs), ainsi qu'à les évaluer par la méthode du coût, à l'aide du système de calcul qui y figure;
- le formulaire 1.5.2, intitulé « Fiche d'évaluation foncière, volet No 5 », destiné à l'application de la méthode du revenu.

Pour assurer le respect de ces exigences, le MAM vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prescrits. Pour chaque municipalité, le contenu des fiches de propriété est notamment visé par cette surveillance administrative. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Continuité des rôles et informatisation des fiches de propriété

À compter de 1984, alors que sont presque complétées plus de deux millions[137] de fiches de propriété standardisées, le Règlement numéro 2 remplace le règlement initial et en reprend l'essentiel des dispositions. Il comporte aussi d'importants ajouts visant à assurer la pérennité de la documentation déjà produite, ainsi que la continuité des rôles à venir. À ce titre, il instaure la notion d'« équivalent informatique » des formulaires manuscrits jusqu'alors prescrits et prévoit notamment que :

- dûment approuvé par le MAM, un substitut informatisé peut être utilisé à la place d'un formulaire de fiche de propriété, à condition d'équivaloir à la forme, au contenu et aux fonctions du formulaire remplacé ;
- seul le nouveau formulaire 1.5.1C (imprimé en format continu pouvant être complété à l'aide d'un système informatisé) peut tenir lieu d'équivalent informatique des pages 2 et 3 de la fiche de propriété 1.5.1.

Publiée en octobre 1984, la deuxième édition (aussi appelée l'édition « métrique ») des volumes 4 et 5 du MEFQ introduit divers changements au contenu et à l'utilisation des fiches de propriété. Entre autres, elle :

- implante de nouveaux barèmes de coûts unitaires établis en base 1983 (au lieu de 1972), exprimés selon le système international d'unités de mesure et conçus en prévision du traitement informatisé des données ;
- instaure une nouvelle fiche de propriété pour décrire et évaluer les bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels (formulaire 2.4.1). Associée aux nouveaux barèmes et fondée sur un seul système de taux détaillés à l'unité posée, elle exige un relevé factuel détaillé des composantes de tout bâtiment concerné ;
- instaure une version révisée des fiches de propriété résidentielle et agricole (formulaires 2.5.1 et 2.5.1.A-1). Associées aux nouveaux barèmes 1983 et comportant diverses améliorations techniques tenant compte des expériences antérieures, ces fiches conservent le fonctionnement de la version 1976.

---

[135] Seules les dimensions de base du bâtiment principal (bloc *78) sont exprimées différemment et une tranche de couleur verte caractérise le formulaire 1.4.1.

[136] Bien que publié en 1981 seulement (après prise en compte des mesures introduites par la LFM en 1980), le volume 5A intitulé *Technique du coût - Répertoire des taux unitaires des bâtiments agricoles* est considéré comme appartenant à la première édition du MEFQ. Son application n'est finalement prescrite par la réglementation qu'à compter de 1983.

[137] Bien qu'inconnu pour 1984, le premier dénombrement formel, tiré des sommaires de rôles 1991, indique un total de 2 719 725 unités d'évaluation.

Bien que les fiches de propriété de l'édition 1984 comportent des améliorations notables et s'appuient sur un barème actualisé, la transition s'avère laborieuse pour les évaluateurs municipaux, alors que plusieurs organisations publiques et privées sont encore à achever l'implantation de l'édition précédente. La situation évolue plus rapidement à compter de 1987, notamment parce que :

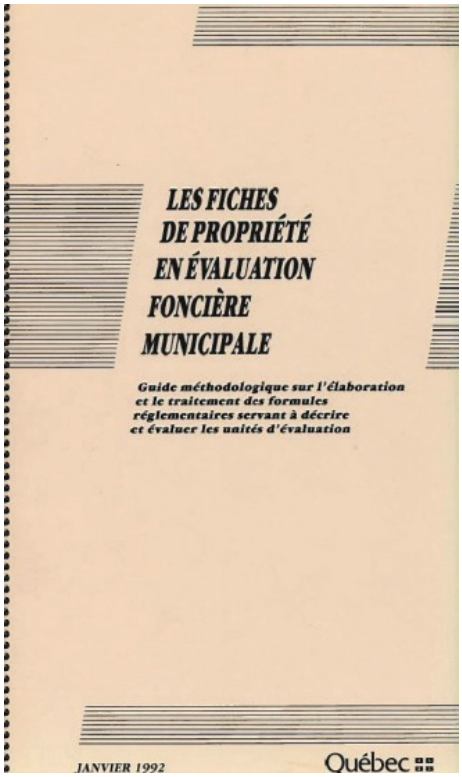
- le délai maximal de 10 ans exigé pour procéder à la réinspection des immeubles expire graduellement quant aux rôles de nouvelle génération déposés à partir de 1977 ;
- le MAM propose des modalités de transfert informatisé des données entre les anciennes et les nouvelles fiches de propriété.

De plus, des changements réglementaires substantiels entrant en vigueur à compter de 1990 favorisent et accélèrent le renouvellement des fiches de propriété. Ils consistent principalement à :

- ajouter à la liste des formulaires prescrits ceux des fiches de propriété référant au système international de mesures (formulaires 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.5.1 et 2.5.1.A-1) et à permettre, mais sans l'exiger, qu'ils remplacent ceux antérieurement prescrits (système impérial);
- ajouter à cette liste les équivalents informatiques de cinq formulaires existants, permettant ainsi l'usage des imprimés en format continu numérotés 1.6.9C, 2.5.1C, 2.5.1.A-1C, 2.6.8C et 2.6.9C ;
- introduire un intercalaire dit « de continuité » (formulaire 2.6.10) pour permettre la tenue à jour de toute fiche de propriété manuscrite en y insérant cet imprimé, dûment complété informatiquement ;

En incluant deux ajouts apportés en 1992 (formulaires 2.6.2C - Traitement du revenu net et 2.5.4 - Dépendances), 19 formulaires sont alors prescrits pour constituer ou compléter les fiches de propriété en matière d'évaluation municipale.

Un guide méthodologique diffusé à cette époque[138] par le MAM en expose les modalités d'utilisation, y compris pour les versions à usage informatique (types de champ, positionnement, etc.). Son contenu révisé est ensuite intégré au volume 2 (chapitre 3) du MEFQ, publié en 1994. Ce volume introduit notamment la notion de « dossier d'évaluation », pour désigner l'ensemble des formulaires - comprenant au moins une fiche de propriété - utilisés relativement à une même unité d'évaluation[139]. Les dossiers d'évaluation d'une municipalité sont décrits comme formant l'un des fichiers permanents à la base de son rôle d'évaluation.



Par la suite, d'autres développements normatifs sont élaborés pour s'intégrer aux fiches de propriété et en bonifier l'usage. Bien que n'étant pas prescrits par la réglementation et demeurant donc facultatifs, les formulaires suivants sont documentés à la troisième édition du MEFQ :

- intitulé « Déclaration décrivant un bâtiment de villégiature » le formulaire 2.5.5 est un intercalaire destiné à être complété par le propriétaire de constructions simples, mais éloignées ou difficiles d'accès. Il est intégré au MEFQ en 1997 et sa version informatique est diffusée par le MAM ;
- résultant de consultations et d'expérimentations, une fiche de propriété propre aux copropriétés divises résidentielles est intégrée au MEFQ en 1997, au moyen d'un formulaire comptant

[138] Jusqu'en 1992, outre les consignes d'inspection et de calcul énoncées aux volumes 4 et 5, seuls les documents de support utilisés aux fins du programme de perfectionnement diffusé de 1975 à 1979 tiennent lieu de guides méthodologiques quant aux fiches de propriété, sans que leur utilisation soit imposée.

[139] Dans les pratiques antérieures à l'informatisation des processus, les formulaires cartonnés désignés comme fiches de propriété (1.4.1, 1.5.1, 2.4.1 et 2.5.1), tiennent souvent lieu de « contenant » pour rassembler non seulement les formulaires réglementaires, mais aussi divers autres documents jugés pertinents quant à l'unité d'évaluation en cause.

deux volets. Le premier (formulaire 2.6.1C-1) concerne les parties communes à plusieurs unités de condominium (bâtiment et complexe immobilier) et le second (formulaire 2.6.1C-2) s'applique aux parties privatives de chaque unité. Destinée à remplacer les fiches 2.4.1 ou 2.5.1 antérieurement utilisées[140] pour les propriétés en cause, cette nouvelle fiche est publiée seulement en format continu à usage informatique ;

- bien que jamais réglementée ni diffusée sur support papier, une application informatique des pages 2 et 3 (inspection et calcul) de la fiche 2.4.1 est proposée à la version électronique initiale du MEFQ (cédérom 1999).

En juillet 2000, la réglementation rationalise la panoplie des formulaires prescrits pour constituer les dossiers d'évaluation foncière. Sont alors retirées définitivement des prescriptions :

- les fiches de propriété référant à la première édition du MEFQ (système impérial de mesure), soit les formulaires 1.4.1, 1.4.2, 1.5.1, 1.5.1A-1, de même que leurs équivalents informatiques ;
- les fiches de propriété à usage manuscrit 2.5.1 (résidentiel) et 2.5.1 A-1 (agricole), seule leur version informatique demeurant prescrite.

Modernisation réglementaire et normative des dossiers d'évaluation

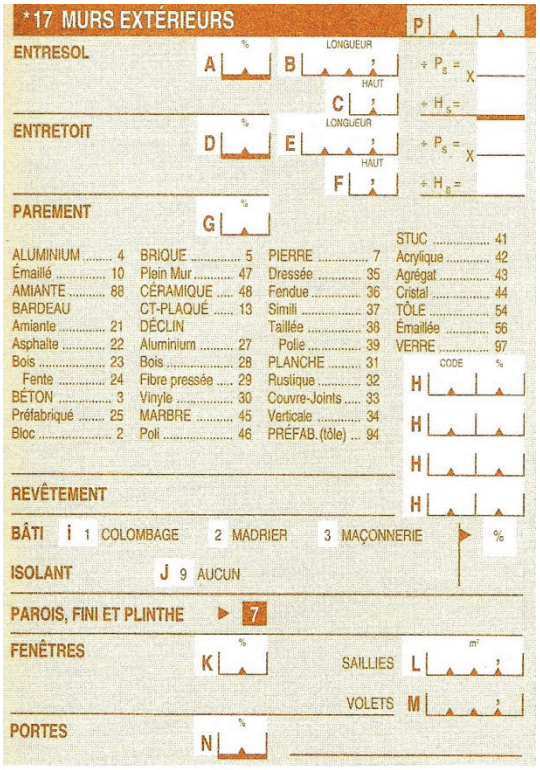
Au fil des ans, compte tenu du nombre croissant d'assouplissements demandés et de dérogations constatées, une révision des règles sur la forme et le contenu des dossiers d'évaluation s'avère nécessaire, notamment parce que :

- la détermination du contenu des fiches de propriété prescrites remonte aux années 1970 et plusieurs des obligations qui y sont associées sont devenues désuètes;
- l'implantation généralisée de moyens informatiques a radicalement transformé la façon de traiter les renseignements pertinents à des fins d'évaluation municipale;
- le système administratif des « formulaires à compléter » se révèle de plus en plus mal adapté aux réalités modernes.

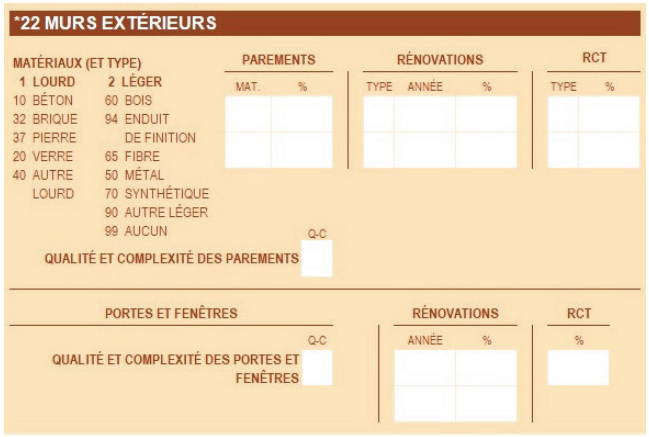
En 2010, d'importants changements réglementaires instaurent la modernisation souhaitée et adaptent les exigences au contexte professionnel et technologique contemporain. Ayant un impact majeur sur les pratiques d'évaluation foncière québécoises, ce changement réglementaire a notamment pour effets :

- d'alléger les renseignements requis pour décrire les terrains et les bâtiments (nombre réduit, matériaux actualisés, codification harmonisée, etc.);
- d'imposer la collecte de renseignements qualitatifs déterminants, notamment quant à l'établissement systématique de la classe et de l'âge apparent des bâtiments;
- d'éliminer tous les formulaires obligatoires de fiches de propriété et leurs équivalents informatiques;
- d'instaurer l'unique prescription de renseignements informatisés, précisément définis dans l'édition modernisée du MEFQ;
- d'imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements ainsi prescrits, afin d'assurer la cohérence des transferts de données entre tous les intervenants concernés.

[140] Bien qu'intégrée au volume 6 du MEFQ en 1997, la fiche de propriété servant à décrire et évaluer les condominiums résidentiels (formulaires 2.6.1C-1 et 2.6.1C-2) n'est visée par la réglementation qu'à compter de 2000 (GOQ, 2000-07-05, 4416). Jusque là, elle ne peut donc pas remplacer les fiches 2.4.1 ou 2.5.1 concernées.



Description des murs extérieurs (bâtiment résidentiel) exigée par la réglementation avant 2010



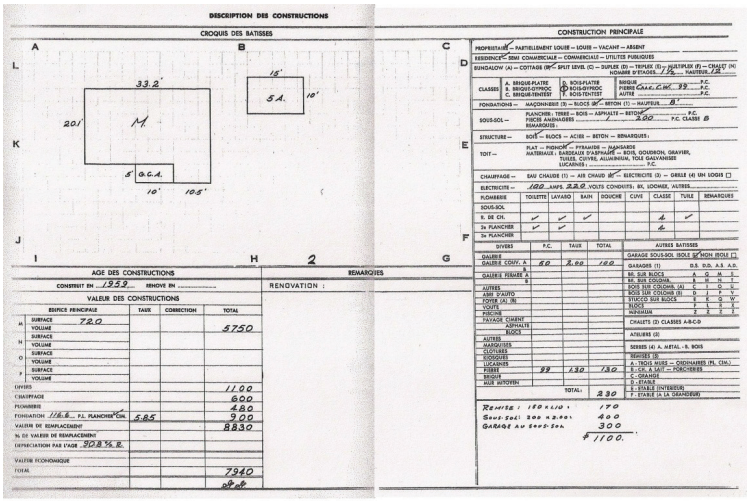
Description des murs extérieurs (bâtiment résidentiel) exigée selon la modernisation réglementaire instaurée en 2010

Les mesures réglementaires de 2010 imposent alors l'implantation de cette modernisation pour tout rôle triennal entrant en vigueur en 2016 ou après, ce qui accorde aux municipalités un délai pouvant aller jusqu'à la fin de 2017, selon les situations. En 2015 toutefois, cette date butoir est reportée de 3 ans quant aux renseignements descriptifs des bâtiments non résidentiels, ce qui porte le délai ultime à 2020 pour ce type d'immeuble. Il en résulte que le retrait complet des fiches de propriété, de leurs volets intercalaires et de leurs équivalents informatiques, devrait être complété :

- à compter de 2018 pour les fiches de propriété résidentielles, agricoles et de condominiums (formulaires 2.5.1C, 2.5.1A-1C et 2.6.1C-1&2) ;
- à compter de 2021 pour les fiches de propriété non résidentielles (formulaire 2.4.1).

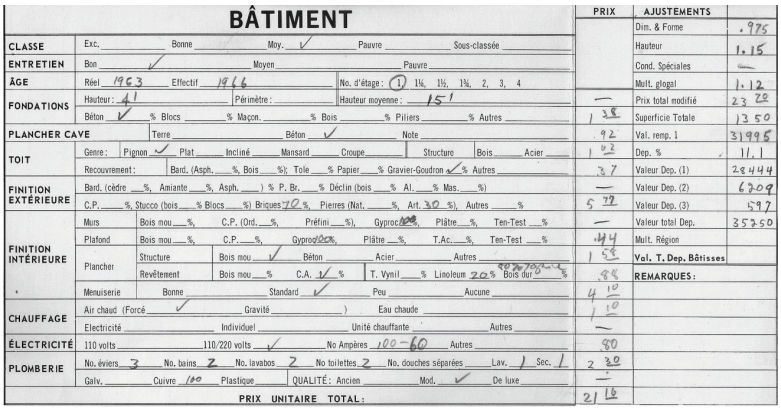
ANNEXE 1 – Exemples de fiches d'inspection-calcul utilisées avant 1977

Exemple 1 – Description sommaire et calculs distincts des éléments décrits



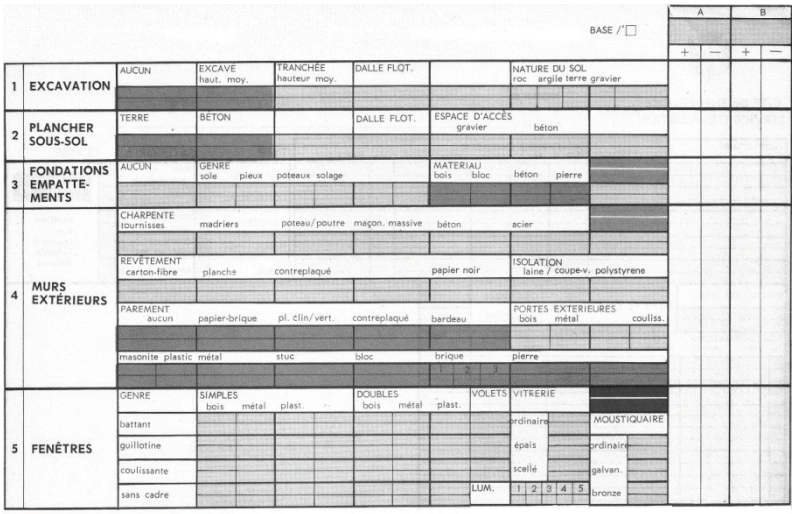
Source : Évaluation municipale au Québec, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 70-71

Exemple 2 – Description détaillée et calculs juxtaposés aux éléments décrits



Source : Fiche d'inspection, Servitech Inc., 1972

Exemple 3 – Description très détaillée et calculs juxtaposés aux éléments décrits



Source : Inspection et coût de remplacement, Service de l'évaluation, Cité de Sherbrooke, 1973

ANNEXE 2 – Tableau récapitulatif des formulaires de fiches de propriété ayant figuré au MEFQ depuis 1976

Liste des fomulaires de fiches de propriété et intercalaires documentés au MEFQ

Numéro et nom du formulaire		Type[1]	Publié[2]	Prescrit[3]	Retiré[4]
1.4.1	Fiche de propriété - Ind. - Com. - Inst.	M	1976-12	1977-03	2000
1.4.2	Intercalaire quadrillé	M	1976-12	1977-03	2000
1.4.3	Volet intercalaire ligné	M	1976-12	1977-03	1988
1.5.1	Fiche de propriété - Résidentiel	M	1976-12	1977-03	2000
1.5.1.A1	Intercalaire - Bâtiments de ferme	M	1981-04	1983-11	2000
1.5.1C	Fiche de propriété - Résidentiel pages 2 et 3	I	1983-06	1983-11	2000
1.5.2	Fiche d'évaluation foncière - Volet no 5 - Technique du revenu (suite)	M	1976-12	1977-03	1992
1.6.2	Intercalaire - Traitement du revenu net	M	1983-06	1983-11	1992
1.6.9C	Fiche de propriété - Pages 1 et 4	I	1986-11	1988-09	2000
2.4.1	Fiche de propriété - Ind. - Com. - Inst.	M	1984-01	1988-09	2021
2.4.1C	Fiche de propriété - Ind. - Com. - Inst.	I	1998-10	Non	-
2.4.2	Intercalaire quadrillé	M	1984-01	1988-09	2018
2.4.3	Intercalaire ligné	M	1984-01	1988-09	1994
2.4.3C	Intercalaire ligné	I	1987-09	1989-06	2018
2.5.1	Fiche de propriété - Résidentiel	M	1984-01	1988-09	2000
2.5.1C	Fiche de propriété - Résidentiel - Pages 2 et 3	I	1987-09	1988-09	2018
2.5.1A1	Intercalaire - Bâtiments de ferme	M	1984-01	1988-09	2000
2.5.1A1C	Intercalaire - Bâtiments de ferme	I	1988-09	1989-06	2018
2.5.4	Intercalaire - Dépendances	M	1991-05	1992-07	2018
2.5.5	Déclaration décrivant un bâtiment de villégiature	M	1996-08	Non	-
2.6.2C	Intercalaire - Traitement du revenu net	I	1991-05	1992-07	2018
2.6.8C	Intercalaire - Traitement du revenu brut	I	1987-09	1988-09	2018
2.6.9C	Fiche de propriété - Pages 1 et 4	I	1987-09	1988-09	2018
2.6.10C	Intercalaire de continuité	I	1987-09	1988-09	2018
2.6.1C-1	Fiche de propriété - Complexe immobilier et bâtiment de condominium	I	1997-06	2000-07	2018
2.6.1C-2	Fiche de propriété - Unité de condominium résidentiel	I	1997-06	2000-07	2018

[1] Type : formulaire destiné à un usage manuscrit (M) ou informatique (I)

[2] Publié : date de la version initiale diffusée par Les Publications du Québec

[3] Prescrit : date de la prescription initiale du formulaire, publiée dans la Gazette officielle du Québec

[4] Retiré : année du retrait effectif des obligations réglementaires relatives au formulaire visé

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Manuel d'estimation des biens-fonds*, Cité de Montréal, 1936, pp. 5 et 89 à 94.
- *Charte de la Cité de Montréal* (62 Vict., chap. 58) avec amendements au 1941-04-29, Cité de Montréal, p. 337 (a. 382, par.14°).
- *Manuel d'estimation des biens-fonds*, Ville de Montréal, Troisième édition, 1954, pp. 147 à 149.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 91 (a. 214, par. 12°).
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 68 à 71
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec,* Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, p. 326.
- Fiche d'inspection (pages 2 et 3), Servitech Inc., 1972.
- Inspection et coût de remplacement (page 2), Service de l'évaluation, Cité de Sherbrooke, 1973.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Ministère des Affaires municipales, Édition 1976, Volume 4, pp. 2-6 et 2-13; Volume 5, pp. 3-1 à 3-13.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, pp. 38 et 39.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, annexes III à VI.
- *Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière*, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2000-07-05 G.O.2, 4416; 2010-08-04 G.O.2, 3533; 2015-06-23 G.O.2, 1769.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *Présentation de la nouvelle édition du volume 5 du Ministère des Affaires municipales*, Michel Venne E.A., Le Faisceau, juillet 1984, p. 8.
- *Séances d'information de la DGEF sur l'édition 84 du MEFQ* (document remis aux participants), 28 et 30 août 1984.
- *Modalités de transfert des informations sur les fiches de propriété* (de 1.5.1 à 2.5.1), Ministère des Affaires municipales, février 1987.
- *Document d'information générale relatif aux équivalents informatiques en évaluation foncière*, Ministère des Affaires municipales, octobre 1988.
- *Les fiches de propriété en évaluation foncière municipale* (Guide méthodologique), Ministère des Affaires municipales, janvier 1992.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 3 - Les fiches de propriété, pp. 3-3 à 3-5.
- *Les équivalents informatiques des formulaires d'évaluation foncière*, Ministère des Affaires municipales, octobre 1994.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1997, volume 4, pp. 3-1 et 3-2; volume 5, pp. 1-1-2 à 1-1-6 et 1-3-1 à 1-3-10; volume 6, pp. 4-1-5 à 4-1-8.
- *Conception et expérimentation de la fiche de propriété destinée aux condominiums résidentiels - Résumé des activités du groupe de travail*, René Tardif, Le Faisceau, printemps 1997, p. 19.
- *Le début d'un temps nouveau : Règlement, Manuel et … savoir-faire*, conférence de M. Alain Raby É.A., Congrès annuel de l'AEMQ, 2010-05-29.
- *Modernisation réglementaire 2010-2016*, site Web du MAMOT (www.mamrot.gouv.qc.ca), section Évaluation foncière, consulté le 2019-11-24.

4.4 Fichier des mutations immobilières

Présentation et sommaire

Le fichier des mutations immobilières est un ensemble de renseignements que l'évaluateur municipal tient à jour concernant les transferts de propriété des immeubles qu'il doit évaluer. Prescrit par la réglementation, ce fichier permanent rassemble et standardise les données provenant des avis de mutation, sur le territoire de chaque municipalité. Ces données servent à la tenue à jour des inscriptions au rôle d'évaluation concerné, ainsi qu'à l'analyse des conditions du marché pour établir les valeurs.

Exigé par ordonnance ministérielle à compter de 1977, le fichier central des données du marché de chaque municipalité est d'abord constitué par des formulaires standardisés, conçus pour recueillir, trier et analyser les renseignements pertinents sur les ventes d'immeubles. Par la suite, ces formulaires sont graduellement remplacés par des fichiers informatisés, lesquels doivent porter sur les transactions conclues sur des périodes rétroagissant de 2 à 4 ans, selon les époques.

Raison d'être du fichier des mutations immobilières en évaluation municipale

Enregistré au bureau de la publicité des droits, chaque avis de mutation immobilière décrit les modalités convenues entre un cédant et un acquéreur lors d'une transaction, ainsi que les droits qui sont alors modifiés pour chacun d'eux. La collecte de renseignements pertinents sur les transactions d'immeubles survenues sur le territoire d'une municipalité sert à :

- tenir à jour le rôle d'évaluation foncière, notamment pour y inscrire tout nouveau propriétaire ou y modifier les inscriptions relatives aux immeubles transigés;
- fournir des indications pertinentes sur les conditions du marché qui existent sur ce territoire, élément essentiel aux analyses permettant d'établir la valeur réelle de tous les immeubles qui s'y trouvent.

Prescrit par la réglementation et compris au processus décrit au Manuel d'évaluation foncière du Québec, le fichier des mutations immobilières est un fichier permanent où sont continuellement colligées, par un moyen informatique et selon une forme standardisée, les données contenues dans les avis de mutation. Ces données y sont mises en relation avec d'autres fichiers (description de l'immeuble, voisinage, etc.) et sont bonifiées par les conclusions de l'évaluateur municipal quant à la représentativité de chaque transaction analysée.

Données du marché en usage avant les réformes des années 1970

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[141]. Bien que souvent modifiées, elles ne font pas mention de la collecte et de l'utilisation, par les estimateurs[142] municipaux, des données provenant des actes translatifs de propriété.

L'obtention et la conservation des données du marché servant à établir les valeurs réelles aux rôles d'évaluation relève alors du choix des estimateurs locaux, selon des organisations très variées (services permanents des grandes villes, municipalités rurales, firmes privées, etc.). Tous ont cependant une source commune - et indispensable - de renseignements : le bureau d'enregistrement des droits réels[143].

---

[141] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[142] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

[143] Depuis 1994, les fonctions des bureaux d'enregistrement sont assumées par les bureaux de la publicité des droits (*Loi sur les bureaux de la publicité des droits* - RLRQ, chap. B-9).

Après avoir consulté ou obtenu copie des actes de vente enregistrés, chaque estimateur dresse son propre fichier où il accumule les données qu'il juge pertinentes aux fins de l'exécution de son mandat. Avant 1975, cela prend généralement la forme de fiches sommaires propres à chaque organisation, complétées lors de la consultation des actes et regroupées selon la nature des propriétés transigées (terrains, résidences, commerces, etc.).

Standardisation des données du marché utilisées en évaluation municipale

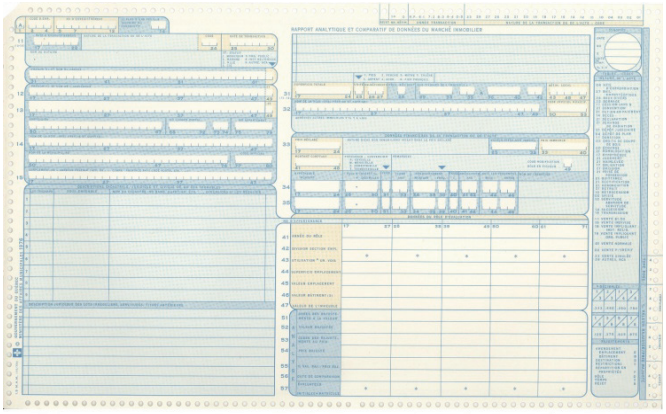
Devant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement de l'impôt foncier, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière, dont la fiabilité est jugée préalablement essentielle.

Au cours des années 1970, le gouvernement du Québec prend donc les moyens nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. En vigueur à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle universalise également plusieurs exigences nouvelles pour ainsi constituer la réforme de l'évaluation foncière.

La standardisation des données du marché à utiliser par les évaluateurs municipaux s'amorce en 1974, par les expérimentations du ministère des Affaires municipales (MAM), avec le Comité du Manuel de la Corporation professionnelle des évaluateurs agréés (CPEAQ) et quelques municipalités « pilotes »[144]. Ces travaux conduisent à l'élaboration d'un formulaire intitulé « *Rapport analytique et comparatif de données du marché immobilier* », diffusé par le MAM à compter de 1975. Ce formulaire est alors destiné à la création, pour chaque municipalité, d'un fichier des transactions immobilières relié au rôle d'évaluation et aux autres fichiers de renseignements, afin de servir à plusieurs opérations du processus d'évaluation foncière municipale.

Portant l'identifiant codifié « 1.3 M.A.M. » (aussi communément appelé «fiche McBee»[5]), ce document cartonné à perforations marginales est prévu pour :

- y consigner, en format mécanographique, les données pertinentes d'une transaction immobilière;
- y inscrire certaines données du rôle inhérentes à l'immeuble transigé;
- y associer par photocopie, au verso, la première page de la fiche de propriété concernée;
- effectuer, via un système de codification physique, des triages ou extractions au moyen d'une aiguille[145].



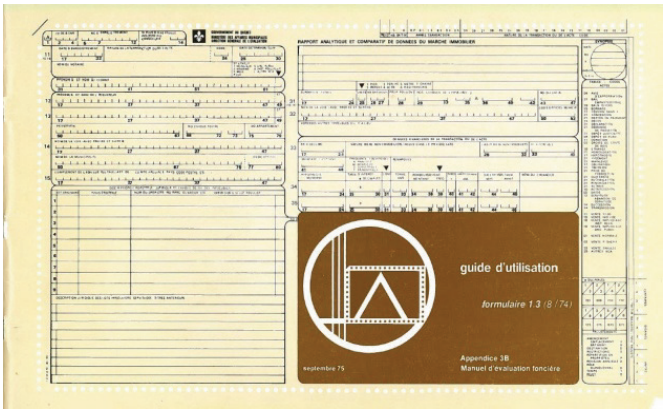
Formulaire 1.3 M.A.M. (11/75) - Rapport analytique et comparatif de données du marché immobilier

[144] En 1974 et 1975, plusieurs organismes « pilotes » participent à la validation du projet de formulaire 1.3 : les communautés urbaines de Québec et de Montréal, les villes de Granby, Joliette, Longueuil, Sherbrooke, Val d'Or et Victoriaville, ainsi que les comtés de Portneuf, Richmond et Verchères.

[145] Le formulaire 1.3 MAM est une adaptation du système *Keysort*, développé et commercialisé par la McBee Company pour faciliter le tri manuel de documents pré-encodés. L'entaillage structuré des perforations sur le pourtour du document cartonné permet ensuite de sélectionner les « cartes McBee » par l'insertion d'une aiguille dans ces perforations.

Publié en septembre 1975, l'Appendice 3B du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) constitue le guide d'utilisation du formulaire 1.3. Outre la présentation de chacun des renseignements prévus à ce formulaire, ce guide :

- distingue ceux qui sont obligatoires ou optionnels;
- expose les modalités de création d'un fichier central des données du marché et des titres de propriété, lequel peut être exploité manuellement ou par des moyens informatiques;
- décrit l'utilisation des perforations marginales du formulaire à des fins de tri.



Une ordonnance ministérielle générale[146], rendue en mars 1977, exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont celle de constituer un fichier central des données du marché et des titres de propriétés.

Aussi adopté en mars 1977, le Règlement numéro 1 présente le cheminement à suivre quant à la réalisation des étapes prescrites de confection de tels rôles. À cette fin, ce règlement impose aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits. Il exige notamment que le formulaire 1.3 soit utilisé[147] pour recueillir et noter les renseignements qui y sont requis selon le MEFQ, concernant au moins :

- les ventes conclues et enregistrées au cours des 24 mois précédant la date d'évaluation prévue par la loi;
- les titres et transactions, autres que les ventes, survenus au cours de cette période.

Pour assurer le respect de ces exigences, le MAM vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prescrits. Pour chaque municipalité, le nombre et le contenu des formulaires formant le fichier central des données du marché et des titres de propriétés sont notamment visés par cette surveillance administrative. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Évolution des exigences réglementaires et normatives

Après avoir complété, manipulé et trié des milliers[148] de formulaires 1.3 au fins de l'implantation de cette réforme, les évaluateurs municipaux québécois les remplacent graduellement par des outils informatiques pour tenir à jour leurs fichiers des données du marché, devenus des fichiers permanents. Les exigences de la réglementation sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) et du MEFQ à ce sujet évoluent également au fil des ans, de même que les normes de pratique professionnelle (NPP) des évaluateurs agréés, applicables au domaine de l'évaluation municipale.

---

[146] Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté font ensuite, de 1977 à 1979, l'objet d'ordonnances particulières, par comté. Ces ordonnances particulières comportent toutefois exactement les mêmes exigences que l'ordonnance générale.

[147] Une disposition particulière de l'ordonnance ministérielle (article 1c) permet toutefois, aux municipalités dont le rôle est confectionné par un évaluateur permanent, de remplacer l'utilisation du formulaire 1.3 M.A.M par un fichier central informatisé contenant les renseignements exigés par la réglementation, ceci sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires municipales.

[148] Le nombre total de ventes immobilières enregistrées au Québec varie autour de 200 000 par année, selon l'intensité de l'activité économique.

Les modifications les plus significatives, instaurées de 1984 à 1999 quant aux exigences réglementaires et normatives sur le fichier des données du marché, sont résumées au tableau suivant :

Changements aux exigences réglementaires et normatives quant au fichier des mutations immobilières

Année*	Nature du changement apporté aux exigences
1984	Suppression de l'exigence de conserver les ventes des 24 mois précédant la date d'évaluation. Exigence limitée à « celles qu'il est nécessaire de noter et compiler » aux fins de l'évaluation des immeubles (RREF, art. 8).
1984	Ajout de l'exigence de classer les formulaires 1.3 par unité de voisinage (RREF, art. 9).
1984	Établissement des conditions d'établissement et d'approbation d'équivalents informatiques des formulaires prescrits (RREF, art. 41).
1989	Remplacement des annexes, jusque là illustrées à la Gazette officielle du Québec, par une liste numérotée comportant le nom et l'identifiant codifié de chaque formulaire (ex. : 1.3 M.A.M.) (RREF, art. 3).
1990	Nouvelle exigence sur la période de conservation des ventes au fichier, fixée à 2 exercices financiers précédant l'entrée en vigueur du rôle (RREF, art. 7).
1990	Exemption d'utiliser le formulaire 1.3 et un équivalent informatique approuvé de celui-ci, si l'informatique est utilisée pour conserver les mêmes renseignements (RREF, art. 7).
1990	Exigence de constituer et tenir à jour un fichier sur toutes les ventes survenant sur le territoire visé par le rôle, sur une « période de rétroactivité suffisante » pour motiver les décisions de l'évaluateur (NPP, VI-3.2).
1994	Publication d'un guide méthodologique sur le fichier des mutations immobilières, compris au volume 2 du MEFQ (Processus de traitement du rôle d'évaluation). Outre la présentation des nouvelles règles de publicité foncière, ce guide détaille les renseignements requis sur chaque transaction au fichier, alors renommé « Fichier des mutations immobilières ». (MEFQ, Vol. 2, ch. 2)
1994	Retrait du formulaire 1.3 de la liste des formulaires obligatoires. L'exigence réfère désormais aux renseignements prescrits par le MEFQ quant aux mutations immobilières (RREF, art. 2 et 3).
1994	Nouvelle exigence de maintenir au fichier les renseignements relatifs à toute vente remontant à moins de 4 ans (RREF, art. 3).
1995	Retrait de l'appendice 3B des volumes composant le MEFQ (Éditeur officiel du Québec).
1999	Exigence de maintenir au fichier les renseignements relatifs aux transferts de propriétés des quatre dernières années précédant la date de référence (NPP, règle 20.1.2).

***** Année de mise en vigueur des changements (peut différer de celle de leur publication)

De juin 2007 à avril 2010, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) diffuse une activité de formation portant spécifiquement sur l'élaboration et l'utilisation du fichier d'analyse des ventes dans la confection des rôles d'évaluation. Cette formation de 2 jours attire alors plus de 200 participants, répartis en 9 sessions.

Modernisation du fichier des mutations immobilières

En 2010, d'importants changements réglementaires et normatifs sont introduits pour adapter les pratiques d'évaluation foncière municipale au contexte professionnel et technologique contemporain. Cette modernisation vise principalement le contenu de tout dossier d'évaluation et, par extension, toutes les opérations qui y sont reliées dans le processus québécois d'évaluation foncière municipale.

Prescrite par des changements substantiels apportés au *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (RREF) en août 2010, l'édition modernisée du MEFQ remplace alors l'ensemble des volumes formant le manuel existant, qui demeure toutefois valide pour une période transitoire. Cette modernisation du MEFQ se caractérise notamment par une restructuration complète de son contenu, désormais calqué sur les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière.

Décrit au chapitre 2 du volume 2 de l'édition antérieure du MEFQ, le fichier des mutations immobilières fait l'objet de la partie 2A de l'édition modernisée. Bien que plusieurs éléments précédents y soient reconduits, celle-ci comporte aussi des nouveautés qui s'avèrent déterminantes, dont notamment :

- l'allègement des renseignements transactionnels requis au fichier et provenant des avis de mutations;

- l'harmonisation au contenu modernisé des dossiers de propriété et du rôle d'évaluation, d'où un allègement des renseignements descriptifs requis quant aux bâtiments transigés et l'introduction de renseignements qualitatifs sur leur qualité et leur état;
- des normes universelles de transmission électronique des renseignements formant le fichier des mutations immobilières, afin d'assurer la cohérence des transmissions entre tous les intervenants concernés.

En 2013, l'OEAQ adopte une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), notamment pour s'harmoniser à la structure et à la terminologie des prescriptions gouvernementales modernisées. Outre la prise en compte des changements réglementaires relatifs au fichier des mutations immobilières, elle précise et impose certaines exigences supplémentaires aux évaluateurs agréés à ce sujet, principalement celles consistant à :

- maintenir, au fichier des municipalités de moins de 5000 habitants, les renseignements relatifs à toute vente remontant à une période allant de 54 à 90 mois, selon des situations (NPP 20.1, point 2.1.4b);
- classifier les ventes non retenues pour fins d'analyse, selon qu'elles s'écartent du marché concurrentiel normal ou qu'elles s'avèrent en surplus statistique (NPP 20.1, point 2.1.2);
- vérifier, par une visite et un examen complet, l'exactitude des renseignements descriptifs physiques des bâtiments ayant fait l'objet de toute vente conservée aux fins d'analyses (NPP 20.1, points 2.2.2b et 2.2.2.1).

ANNEXE – Nombre de ventes immobilières au Québec

Nombre total de ventes immobilières enregistrées au Québec
(recensées aux fins de l'établissement de la proportion médiane)

Année[1]	Nombre	Année[1]	Nombre	Année[1]	Nombre
1986	228 582	1997	152 153	2008	197 401
1987	226 942	1998	145 779	2009	179 519
1988	209 834	1999	157 330	2010	199 681
1989	192 392	2000	158 956	2011	239 897
1990	180 404	2001	172 427	2012	221 654
1991	163 286	2002	202 604	2013	n.d.
1992	163 741	2003	207 482	2014	n.d.
1993	155 164	2004	211 454	2015	n.d.
1994	152 742	2005	203 899	2016	n.d.
1995	134 885[2]	2006	197 501	2017	n.d.
1996	142 636	2007	222 429	2018	n.d.

[1] Année d'enregistrement des ventes utilisées pour médiane 2 ans plus tard

[2] À compter de 1995, il s'agit du nombre de ventes de 1 000$ et plus

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Manuel d'estimation des biens-fonds*, Ville de Montréal, Troisième édition, 1954, p. 97.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 14 à 23
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Appendice 3B, Guide d'utilisation du formulaire 1.3, septembre 1975, 68 pages.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, pp. 22 et 36.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, complément explicatif no II.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Les normes de pratique des évaluateurs agréés* - Guide, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, juillet 1989.
- *Évaluation foncière des municipalités du Québec* - Exercices financiers 1990 à 2006, Ministère des Affaires municipales.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 2-Fichier des mutations immobilières.
- *Guide de pratique professionnelle*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, août 1998, Norme 20.
- *Le fichier de travail pour l'analyse des ventes dans la confection d'un rôle d'évaluation foncière*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, Cahier du participant, février 2008.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, p. 34.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 35 à 37.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, pp. 12-13.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 2A-Fichier des mutations immobilières, pp. 2A-2 et 2A-3.

4.5 Fichier des nouvelles constructions et facteur économique

Présentation et sommaire

Le fichier des nouvelles constructions est un ensemble de renseignements que l'évaluateur municipal tient à jour sur le coût véritable d'acquisition des constructions récemment érigées sur le territoire de chaque municipalité. Prévu au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et visé par les normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés, ce fichier de travail contient les données nécessaires à l'établissement d'un des paramètres d'évaluation par la méthode du coût, appelé « facteur économique ». Ce dernier permet d'établir des évaluations qui tiennent compte des particularités locales ou régionales du marché de la construction.

Initialement prescrite en 1977, la mesure du facteur économique ne nécessite alors qu'« un nombre suffisant » d'observations. À compter de 1998, la constitution d'un registre permanent sur les nouvelles constructions et des règles détaillées d'analyse du facteur économique sont instaurées au MEFQ. Depuis 2013, le maintien à jour d'un fichier électronique à cette fin fait aussi l'objet de règles particulières, intégrées aux normes de pratique de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

Raison d'être du fichier des nouvelles constructions en évaluation municipale

Par souci d'uniformité et de transparence, la réglementation exige de tous les évaluateurs municipaux québécois qu'ils utilisent les barèmes de coûts unitaires contenus au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), lorsque la méthode du coût est appliquée pour établir les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation. Déterminés en regard d'une seule région principale, ces barèmes ne permettent donc pas de prendre en considération des spécificités locales ou régionales du marché de la construction, lesquelles doivent quand même être prises en compte par les évaluateurs de chaque région du Québec.

Aussi, les résultats obtenus à l'aide des barèmes de coûts unitaires du MEFQ doivent être rajustés par chaque évaluateur, en fonction des réalités propres au territoire sous sa responsabilité. Appelé « facteur économique », l'un des rajustements à établir provient de l'analyse des prix véritables d'acquisition de constructions récentes, érigées sur le territoire en cause. Requise aux fins de la confection de chaque rôle triennal, cette analyse s'effectue à l'aide d'un fichier de travail constitué à mesure de l'obtention de données sur les nouvelles constructions visées.

À cette fin, le fichier des nouvelles constructions est un répertoire électronique où sont colligées les données ainsi requises. Il est partie intégrante du processus d'application de la méthode du coût décrit au MEFQ et il est visé par les normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés.

Documentation des coûts réels de construction avant les réformes des années 1970

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[149].

Bien que souvent modifiées, elles ne font pas mention de la collecte et de l'utilisation, par les estimateurs[150] municipaux, de données documentant les coûts véritables de construction des bâtiments. L'obtention et la conservation de telles données relève alors du choix des estimateurs locaux, selon des organisations très variées (services permanents des grandes villes, municipalités rurales, firmes privées, etc.).

[149] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[150] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

Standardisation des méthodes utilisées en évaluation municipale

Devant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement de l'impôt foncier, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière.

Au cours des années 1970, le gouvernement du Québec prend donc les moyens nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. D'abord, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte, à compter de 1972, les dispositions relatives à l'évaluation foncière, lesquelles étaient antérieurement dispersées dans diverses législations. Elle instaure ensuite la réforme administrative de l'évaluation foncière en imposant plusieurs exigences nouvelles et universelles :

- L'ordonnance ministérielle générale de mars 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont celle de l'évaluation des bâtiments;
- Le Règlement numéro 1, aussi adopté en mars 1977, présente le cheminement à suivre quant à la réalisation des étapes prescrites de confection de tels rôles. À cette fin, ce règlement impose aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes du MEFQ et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits;
- Le Manuel d'évaluation foncière du Québec, auquel réfèrent plusieurs prescriptions énoncées dans le règlement. Il s'agit plus précisément de l'édition 1976 du MEFQ, qui comprend plusieurs volumes ou appendices distincts. Les volumes 4 et 5 détaillent l'utilisation des divers formulaires prescrits, où sont systématiquement intégrés la description des bâtiments évalués et le calcul de leur valeur par la méthode du coût.

Instauration d'exigences quant à la mesure du facteur économique

Fruit de quelques années d'expérimentation et de développement menés par le ministère des Affaires municipales (MAM), les volumes de l'édition 1976 MEFQ destinés à l'application de la méthode du coût répondent alors aux objectifs énoncés 10 ans plus tôt[151] par la Commission Bélanger, à l'effet qu'ils :

- comprennent des barèmes de coûts unitaires universels, établis sur une même base[152] et devant être appliqués par tous les évaluateurs municipaux du Québec, ce qui assure la transparence de leurs calculs;
- comportent un système de rajustements qui réfère à la date et aux conditions du marché de la construction dans chaque territoire évalué, ce qui assure la prise en compte des diverses réalités locales ou régionales.

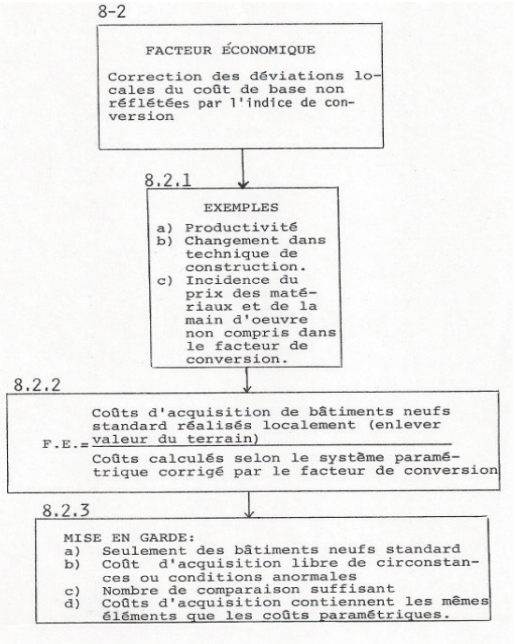


Schéma illustrant les instructions d'établissement du facteur économique
Source : Programme de perfectionnement en évaluation foncière - Session A (Processus d'évaluation) - Octobre 1976

[151] D'abord proposé par l'Association des estimateurs municipaux du Québec, l'usage généralisé d'un seul manuel d'évaluation est recommandé par la Commission Bélanger, en 1965. On y souligne toutefois qu'en raison des disparités régionales québécoises, les normes contenues à un tel manuel devraient être souples et applicables à des milieux socio-économiques différents.

[152] Les barèmes de coûts unitaires contenus aux volumes 4 et 5 de l'édition 1976 du MEFQ sont établis pour la région de Québec, en date de janvier 1972.

Ainsi, outre la mesure d'un « facteur de conversion » qui prend en compte le coût local de la main d'œuvre et de certains matériaux, l'évaluateur de chaque municipalité est également tenu de mesurer un « facteur économique[153] » pour considérer, le cas échéant, des conditions du marché local de la construction qui ne peuvent être prises en compte autrement (concurrence, productivité, réglementation, mise en marché, etc.). Le facteur économique est un indice statistique qui résulte de la comparaison de plusieurs prix observés de constructions neuves et des coûts estimés pour les mêmes constructions à l'aide des barèmes du MEFQ. Cela nécessite donc que chaque évaluateur municipal recueille des données sur le coût véritable d'acquisition des immeubles visés.

Pour assurer le respect des exigences de la réforme à implanter, le MAM vérifie systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prescrits, dont celui concernant la détermination et l'application du facteur économique. Pour chaque municipalité, les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, sous réserve des retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Évolution des exigences réglementaires et normatives quant fichier des nouvelles constructions

Les obligations imposées par la réforme de l'évaluation foncière de 1977 à 1984 font en sorte que les évaluateurs municipaux québécois se documentent désormais quant aux coûts véritables de construction des bâtiments. Les exigences de la réglementation sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) et du MEFQ à ce sujet évoluent ensuite au fil du temps, de même que les normes de pratique professionnelle (NPP) des évaluateurs agréés, applicables au domaine de l'évaluation municipale.

Les modifications les plus significatives, instaurées depuis 1984 quant aux exigences applicables au fichier des nouvelles constructions, sont résumées au tableau suivant :

Changements aux exigences réglementaires et normatives quant au fichier des nouvelles constructions

Année*	Nature du changement apporté aux exigences
1984	Nouvelle disposition au règlement numéro 2 exigeant que l'évaluateur procède aux rajustements prévus[154] dans les systèmes de calcul contenus dans le MEFQ (RREF, art. 19).
1988	Mise en vigueur de l'édition métrique du MEFQ (base 1984), stipulant la nécessité de fonder le facteur économique sur un échantillonnage représentatif et suffisant de constructions neuves.
1989	Mise en vigueur des NPP des évaluateurs agréés, comportant notamment l'exigence de motiver adéquatement les rajustements utilisés pour établir le coût de remplacement neuf à la date de l'évaluation (NPP89-Sec. VI, 3.10.2). Aucune mention des données sur les constructions neuves.
1998	Instauration, dans la troisième édition du MEFQ (base 1997), de la notion de « registre des nouvelles constructions » et ajout de consignes détaillées sur l'analyse des prix observés. Alors décrit comme étant permanent, ce registre : - est limité aux seules catégories d'immeubles évaluées avec la méthode du coût, y compris les bâtiments de ferme; - doit inclure toutes les nouvelles constructions de ces catégories, érigées au moins durant quatre années précédant la date de référence.
2010	Nouvelle appellation de « fichier » (au lieu de registre) des nouvelles constructions dans l'édition modernisée du MEFQ, qui reprend l'ensemble des consignes antérieures, sauf que : - le caractère permanent de ce fichier de travail est éliminé; - la période devant être couverte par son contenu, au moment de son utilisation, est réduite à trois ans (au lieu de quatre).

[153] Le facteur économique est aussi désigné par l'appellation « facteur F », aux fins de l'évaluation des bâtiments industriels, commerciaux ou institutionnels selon les éditions 1976 et 1984 du volume 4 du MEFQ. Distinction terminologique inutile puisqu'aucune différence méthodologique n'existe entre les deux, cette seconde appellation est éliminée du MEFQ à compter de 1998. Sa seule justification aurait été le manque d'espace pour inscrire le nom complet de ce paramètre sur les fiches 1.4.1 et 2.4.1.

[154] Instaurée en 1984, l'exigence réglementaire d'utiliser les rajustements prévus MEFQ est ensuite reconduite dans les versions ultérieures du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, édictées en 1992 (art. 11) et en 1994 (art. 8), laquelle est toujours en vigueur.

2013	Nouvelle NPP en évaluation municipale (Norme 20.1) qui exige des évaluateurs agréés de : - tenir continuellement à jour un fichier électronique relatif aux nouvelles constructions de toute catégorie d'immeubles évaluée par la méthode du coût (NPP20.1 - 2.6.1); - s'assurer que ce fichier comprenne au moins ce qui est requis aux fins de la détermination du facteur économique, selon les modalités prévues au MEFQ (NPP20.1 - 2.6.1); - dresser une documentation explicative démontrant clairement la provenance des rajustements au coût de base utilisés, dont les facteurs économiques (NPP20.1 – 3.2.8.2b).

***** Année de mise en vigueur des changements (peut différer de celle de leur publication)

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 51-52.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* Gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 297.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière, Session A - Le processus d'évaluation*, octobre 1976, pp. VIII-d-1-14 et 34.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1976, volume 4-Technique du coût, p. 2-30 / Volume 5, p. 4-17.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, complément explicatif no IX.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec : 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1984, volume 4-Technique du coût, p. 1-3-13 / Volume 5, p. 4-13.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1998, volume 4-Méthode du coût, pp. 7.25 à 7.43 / Volume 5, pp. 1-5-19 à 1-5-26 et 2.5.4 à 2.5.16.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, p. 50.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, p. 14.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 3E-Évaluation par la méthode du coût, pp. 3E-12 et 13, 93 à 97, 219, 283, 367 et 537.

4.6 Formation et perfectionnement des ressources humaines

Présentation et sommaire

Environ 1 500 personnes sont affectées aux travaux d'évaluation foncière municipale au Québec. La formation et le perfectionnement de cette main d'œuvre, répartie dans une centaine de firmes et organismes disséminés sur le territoire québécois, représentent un défi de taille.

L'histoire des pratiques d'évaluation municipale au Québec est marquée par de nombreuses activités de formation et de perfectionnement, ce qui a grandement favorisé le succès des réformes qui ont caractérisé cette discipline. Amorcées dans les années 50, les préoccupations quant aux connaissances et aptitudes des évaluateurs municipaux ont graduellement évolué, dans les années 60 et 70, vers l'exigence généralisée d'une formation académique de niveau universitaire et collégial. Les changements législatifs, réglementaires et normatifs ont également donné lieu, depuis 1975, à plusieurs activités de perfectionnement sur des sujets spécifiques.

Formation des estimateurs[155] municipaux avant 1960

Avant 1960, la préparation des rôles d'évaluation est régie par les dispositions du Code municipal, de la Loi des cités et villes ou des chartes particulières de certaines grandes villes. Ces dispositions rendant chaque municipalité autonome sur les façons de faire, il y a peu d'intérêt pour de la formation « organisée » en matière d'évaluation foncière municipale. Cette spécialité n'existe pas non plus dans aucune institution d'enseignement.

Les estimateurs d'alors, dont certains sont membres de l'Institut canadien des évaluateurs, proviennent de divers milieux (génie civil, droit, agronomie, construction, etc.) et appliquent, lorsqu'ils en ont, la formation académique qui leur est propre. Différents cours, surtout axés sur les aspects pratiques du métier, sont dispensés localement par des praticiens expérimentés, au gré des besoins et des disponibilités.

En 1956, cette hétérogénéité de façons de faire inquiète la *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* qui attribue à l'incompréhension et à la négligence la piètre qualité des méthodes appliquées pour établir les évaluations municipales.

Programme de formation de l'Institut des estimateurs municipaux (1960-1970)

Dès leur première assemble générale, en avril 1959, les membres de l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ) réclament l'instauration d'une certification de compétence pour les estimateurs municipaux. Aussi, dès 1960, des cours d'été en estimation sont donnés dans les locaux de l'École Polytechnique de Montréal[156], puis l'expérience est répétée à l'été 1961.

En 1962, s'inspirant de ce qui existe déjà en Ontario, l'AEMQ crée l'*Institut des estimateurs municipaux du Québec* pour poursuivre sa mission éducative. Jusqu'en 1970, cet organisme « satellite » de l'Association assure ainsi, avec l'appui financier du ministère des Affaires municipales (MAM), le premier programme québécois de formation en évaluation municipale. Reposant sur des cours d'été répartis en 3 niveaux (élémentaire, intermédiaire et avancé) et se terminant par un examen écrit, ce programme fournit la certification « M.I.E. » (Membre de l'Institut des Estimateurs) à toute personne qui en satisfait les exigences.

En 1969, la *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (CEAQ) confère le droit au titre d'évaluateur agréé aux personnes détenant la certification M.I.E., de même qu'à celles déjà engagées dans le processus de son obtention, moyennant de deux à quatre années d'expérience en évaluation. Par ailleurs,

[155] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit par la Loi sur l'évaluation foncière, entrée en vigueur en 1972.

[156] Le crédit de cette initiative de 1960 revient à M. Camille R. Godin, ingénieur, ex-professeur de mathématiques à l'École Polytechnique de Montréal, président-fondateur de l'Association des estimateurs municipaux du Québec et alors directeur du Service des estimations de la Ville de Montréal.

cette même loi confie à la corporation nouvellement formée un mandat officiel quant à la formation en évaluation immobilière, déplaçant ainsi l'appui des ressources gouvernementales vers ce nouvel intervenant.

À partir de 1970, le programme de formation de l'Institut, spécialisé en évaluation municipale, cesse d'exister et la seule formation disponible, plus générale, relève désormais de l'action conjointe de la CEAQ et des universités.

Programmes de formation de niveau universitaire

À la suite de laborieuses discussions entre les universités et la CEAQ récemment créée, les premiers cours universitaires d'évaluation sont offerts par l'Université Laval à l'automne 1970. L'Université du Québec fait de même en 1971, puis l'Université de Sherbrooke en 1972. Selon l'endroit et l'année, cela consiste en cinq à sept cours formant une concentration « évaluation » à l'intérieur du programme de baccalauréat en sciences de l'administration, diplôme qui devient une exigence d'accession au titre d'évaluateur agréé à compter de 1974. La structuration rapide de tels programmes est réalisée grâce à la contribution de plusieurs évaluateurs praticiens qui deviennent, à temps plein ou partiel, les premiers professeurs universitaires de leur domaine.

Insérés dans un programme général sur l'administration des affaires, ces quelques cours sont conçus pour répondre globalement aux besoins des divers champs de pratique de l'évaluation immobilière. Au fil des ans, il s'avère que ces cours négligent les réalités méthodologiques propres à la confection des rôles d'évaluation municipaux pour s'orienter davantage vers l'expertise individuelle, lacune que dénoncent les employeurs publics et privés concernés. De 1974 à 1976, il est de plus en plus déploré qu'une large part des effectifs techniques d'évaluation municipale n'ait plus accès à aucune formation afférente à ses tâches.

Programme de formation de niveau collégial

Les revendications municipales face à la nécessité d'implanter la réforme administrative de l'évaluation foncière avec une main d'œuvre compétente amènent le MAM et les institutions d'enseignement collégial à conjuguer leurs efforts dans la mise sur pied d'un programme de formation technique en évaluation. Le programme « Technologie de l'estimation et de l'évaluation immobilière » voit ainsi le jour au Campus Notre-Dame-de-Foy en 1976. Sa diffusion est ensuite étendue au Cégep de Drummondville à compter de 1978, puis au Collège Grasset en 1990 et au Collège Montmorency en 1994.

Outre la formation générale qu'acquiert tout détenteur de diplôme d'études collégiales, ce programme de trois ans procure une formation technique spécialisée non seulement en construction, mais également en évaluation municipale, telle que pratiquée au Québec (matrice graphique, fiches de propriété et manuels du MAM, etc.). Il se termine par un stage de cinq semaines en milieu de travail.

Programme de perfectionnement sur la réforme administrative (1975-1979)

Amorcée par la publication de l'édition 1976 du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), la réforme administrative de l'évaluation foncière s'inscrit dans le cadre d'une révision projetée de l'ensemble de la fiscalité municipale et poursuit un seul objectif : uniformiser, d'ici 1984, les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec. Bien que n'étant pas une révolution scientifique ni législative, cette réforme représente une tâche vaste et lourde, compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques alors constatée.

L'un des moyens utilisés par le Gouvernement du Québec pour réussir cette réforme consiste à diffuser, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, un programme de perfectionnement pour former tous les intervenants concernés par sa mise en application. Un module d'une journée s'adresse aux cadres et élus municipaux, alors que huit modules totalisant 40 jours de formation sont offerts aux évaluateurs et à leur personnel.

Démarré en décembre 1975 et diffusé jusqu'en avril 1979 à Québec et à Montréal, ce programme de perfectionnement génère plus de 11 000 inscriptions et rejoint 3 657 participants différents, en 188 séances. Pendant de nombreuses années ensuite, les documents de support utilisés lors de ces formations tiennent lieu de guides méthodologiques dans les pratiques des évaluateurs municipaux, sans que leur utilisation soit imposée.

À la suite de ce succès, il est conclu que les institutions d'enseignement et le milieu professionnel seraient désormais en mesure de répondre aux besoins ultérieurs de formation en évaluation municipale.

Programme de formation professionnelle du Comité tripartite sur la formation (depuis 1996)

En 1991, le MAM, l'OEAQ et l'AEMQ concluent une entente de partenariat visant à mieux résoudre les difficultés qui existent quant à la formation académique de base en évaluation et à mieux coordonner les activités de perfectionnement en ce domaine. Un répertoire de toutes les activités de formation alors existantes en évaluation foncière municipale est dressé et diffusé par le MAM. À la suite des démarches infructueuses, en 1993-1994, du Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ[157] pour faire adapter les programmes de formation universitaire aux besoins contemporains des divers champs de pratique en évaluation immobilière, ce comité développe et diffuse, à compter de 1996, un programme de formation professionnelle destiné à pallier les lacunes constatées.

Parmi les 7 blocs de cours formant ce programme qui totalise 18 jours de formation, celui intitulé « Évaluation foncière et fiscalité municipale » est le seul qui traite spécifiquement d'évaluation municipale. Ce cours de 12 heures (sur 2 jours) a pour principaux objectifs d'amener le participant à comprendre le processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation foncière, ainsi qu'à saisir les principaux enjeux liant le rôle d'évaluation et la fiscalité foncière au Québec.

Diffusé annuellement depuis 1996, ce cours a rejoint environ 600 participants, en date de novembre 2019.

Programme de formation de transition sur la modernisation (2010-2018)

À l'automne 2010, un programme de formation est mis sur pied pour appuyer l'implantation de la modernisation réglementaire entrée en vigueur quelques mois plus tôt. Développé et diffusé sous la responsabilité de l'OEAQ, en collaboration avec le MAM et l'AEMQ, ce programme est rendu accessible à toute personne qui œuvre déjà à la confection et à la tenue à jour de rôles d'évaluation foncière, à titre professionnel, technique ou administratif.

Diffusé selon la demande et sur une base récurrente de 2010 à 2018, ce programme comporte six modules répartis en séances de formation d'un ou deux jours chacune. Au total, il génère plus de 1 600 inscriptions représentant des ressources humaines diversifiées, dont environ 50% ne sont pas des évaluateurs agréés. Le tableau suivant détaille, par module, les activités de formation réalisées dans le cadre de ce programme.

Année(s)	Titre ou description de l'activité de formation	Nombre de …		
		jours	séances	inscriptions
2010 à 2015	Module 1 : Éléments de base caractérisant la modernisation[158]	1	14	491
2011 à 2016	Module 2 : Modernisation de la description des terrains, des bâtiments résidentiels, multirésidentiels et agricoles	2	14	429
2012 à 2016	Module 2a : Détermination de la qualité et de la complexité des composantes et établissement de l'âge apparent	1	6	190
2012 à 2016	Module 3 : Modernisation de la description des bâtiments non résidentiels	2	9	295
2017 à 2018	Module 3a : Modernisation de la description des bâtiments non résidentiels : étude de cas	1	4	109
2013 à 2016	Module 4 : Système d'information géographique	1	4	113

[157] Le Comité tripartite MAM-OEAQ-AEMQ, formé en 1991 par une entente de partenariat entre ces trois organismes, demeure actif jusqu'en 2002. Il est alors fusionné au Comité de formation continue de l'OEAQ, en vertu d'une nouvelle entente prévoyant que des représentants du MAM et de l'AEMQ doivent y siéger.

[158] La participation au module 1 de ce programme de formation (Éléments de base caractérisant la modernisation) est exigée par l'Ordre de tout évaluateur agréé exerçant dans le domaine de l'évaluation municipale.

Cours de perfectionnement sur des sujets spécifiques à l'évaluation municipale

En outre des programmes de perfectionnement relatifs à la mise en place de réformes législatives ou réglementaires, plusieurs activités spécifiques aux pratiques d'évaluation foncière municipale ont lieu au fil des ans. Le tableau présenté ci-dessous dresse la liste de ces activités de perfectionnement, avec quelques données statistiques.

Année(s)	Titre ou description de l'activité de perfectionnement	Organisme(s	Nombre de …		
			jours	séances	inscriptions
1977	Journée d'étude sur la réforme administrative de l'évaluation foncière	CPEAQ/MAM	1	2	275
1980	Journée d'étude sur l'interprétation de la nouvelle loi sur la fiscalité municipale	CPEAQ/MAM	1	2	n.d.
1982	Technique du revenu	AEMQ	2	5	130
1983	Technique de parité	AEMQ	2	3	n.d.
1986 à 1988	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1983) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ et MAM	2	4	n.d.
1987	Évaluation des centres d'achats	AEMQ	1,5	4	±100
1988	Évaluation des hôtels et motels	AEMQ	2	4	n.d.
1989	Le nouveau sommaire du rôle / blocs 61 et 62 des fiches de propriété	AEMQ, MAM COMAQ, CSMQ	1	12	±1000
1989	Modèles statistiques applicables à l'évaluation de masse	AEMQ	2	3	n.d.
1991 à 1992	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1983) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ	2	6	n.d.
1997	La mise en application de la révision administrative de l'évaluation foncière	AEMQ/MAM	1	3	264
1999	Utilisation du volume 4 (métrique - base 1997) du MEFQ et de la fiche 2.4.1	AEMQ et MAM	1	2	170
2000	La réforme cadastrale	AEMQ	1	2	n.d.
2001	La mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec	AEMQ/MAM	1	2	104
2004 & 2006	Mises à jour du MEFQ	AEMQ et MAM	1	5	381
2005	La dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation foncière municipale	OEAQ/MAM	1	2	101
2007 à 2010	Le fichier de travail pour l'analyse des ventes dans la confection d'un rôle d'évaluation foncière	OEAQ	2	9	±200
2009 2010	La motivation des conclusions professionnelles à la base d'un rôle d'évaluation municipale	OEAQ	1	2	n.d.
2011	La mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec	AEMQ/MAM	1	2	141
2013	Les appels d'offres pour services professionnels en évaluation foncière	OEAQ et COMAQ	1	2	n.d.
2013 à 2015	La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale – Norme 20.1	OEAQ	1	6	195

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, p. 192.
- Procès verbaux des assemblées générales de l'AEMQ des 1959-04-25, 1962-05-05 et 1970-11-01.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 55-56.

- *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (1969, chap. 104), sanctionnée le 1969-06-13.
- *Études universitaires*, Journal l'Intérim, avril 1970, pp. 3-4.
- *Vous êtes pas tannés de mourir … ?*, Laurent Fortier, Le Faisceau, juin 1974, pp. 6-7.
- *Institut des évaluateurs municipaux du Québec*, André G. Dionne, Le Faisceau, juin 1974, pp. 8-9.
- *Rapport du président sortant*, Camille R. Godin, Le Faisceau, décembre 1974, pp. 7-8.
- *Rapport d'activités 1974-1975*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, pp.11-12.
- *Les cours d'évaluation foncière sont lancés*, Municipalité 76, février 1976, pp. 3-4.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière 1976-1977*, Le Faisceau, décembre 1976, p. 7.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 51.
- *Sessions d'étude profitables*, L'Évaluateur, septembre 1977, pp. 10-11.
- *Réforme administrative de l'évaluation foncière*, Conrad Cormier, Le Faisceau, juillet 1979, p. 2.
- *La réforme de la fiscalité municipale - Information générale*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980, p. 23.
- *Session d'information*, L'Évaluateur, mars 1980, p. 7.
- Cours de perfectionnement diffusés par l'AEMQ, Le Faisceau, février 1982, p. 6; février 1983, p. 11; novembre 1984, p.2; décembre 1987, pp. 5&10; automne 1988, p. 19; été 1989. p. 16; automne 1989, pp. 2&18; été 1991, p. 6; automne 1991, p.2; hiver 1991, p. 20; été 1992, p.28; automne 1992, p. 21; hiver 1997, p. 17; hiver 1998, p. 2; printemps 1999, p. 23; automne 2000, p. 9; hiver 2001, p. 14; été 2004, p. 4; printemps 2006, p. 60; hiver 2011, pp. 7&8.
- *Ce qu'un technicien en estimation et évaluation foncière peut vous offrir*, Francine Fortin, Le Faisceau, mars 1987, p.13.
- *La situation au Québec*, Gilles Racicot, Le Faisceau, été 1988, pp. 22-23.
- *La Direction générale de l'évaluation foncière et les évaluateurs municipaux : partenaires efficaces?,* Réjean Carrier, E.A., Le Faisceau, été 1990, p. 10.
- *La formation technique et professionnelle en évaluation foncière au Québec*, Roger Mayrand, Le Faisceau, printemps 1991, pp. 8-9.
- *Répertoire des cours de formation en évaluation municipale,* Direction générale de l'évaluation foncière (MAM), Le Faisceau, automne 1991, p.20.
- *Le Comité tripartite rencontre les représentants de l'Université Laval*, En Avant-propos, mars 1993, p. 1.
- *25 ans d'éducation et d'admission*, Louise Savoie É.A., Mots d'Ordre, novembre 1994, pp. 4-5.
- *La formation en évaluation immobilière au cégep*, Francine Fortin, É.A., Mots d'Ordre, février 1995, p. 15.
- *Le Comité tripartite* (résumé 1991-1995), Gilles Racicot, Le Faisceau, printemps 1996, p. 30.
- *Rapport annuel*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, 1992-1993, p. 7 ; 1998-1999, p. 12 ; 2002-2003, p. 15 ; 2015-2016, p. 26 ; 2016-2017, p. 29 ; 2017-2018, p. 27 ; 2018-2019, p. 29.
- *Formation : la mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec*, Jean-Guy Gélinas, Le Faisceau, hiver 2001-2002, p. 14.
- *… et un autre avec l'AEMQ et le MAMM !*, Mots d'Ordre, février 2003, p. 11.
- *Formation continue* (sur la modernisation), Louis Roy, Le Faisceau, hiver 2011, p. 9.
- Site web de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (www.oeaq.qc.ca), Zone membres / Formations / Programmes de formation, avril 2015.
- Statistiques sur la formation de transition sur la modernisation réglementaire, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, janvier 2018.

4.7 Mesure de la qualité des rôles

Présentation et sommaire

La mesure de la qualité des rôles d'évaluation réfère à l'application de procédures permettant de jauger, par des résultats concrets, l'atteinte d'objectifs attendus du processus d'évaluation municipale. D'ordre administratif ou professionnel, ces objectifs peuvent être prescrits par la loi ou la réglementation.

Avant les années 1970, le contrôle de la qualité des rôles d'évaluation relève individuellement des responsables locaux. La gestion responsable des subventions à réalisation de la réforme instaurée en 1977 nécessite alors de mesurer systématiquement la qualité des travaux effectués. En 1980, l'établissement obligatoire de la proportion médiane de chaque rôle constitue le premier indicateur de qualité reconnu, lequel sert ensuite de base aux exigences réglementaires en vigueur depuis 1989. De plus, au cours des années 1990, un ensemble d'indicateurs de performance non réglementés est reconnu pour détecter préventivement les déficiences, ce qui facilite les interventions des responsables concernés.

Procédures initiales de mesure de la qualité : limitées, individuelles et facultatives

Exception faite d'une disposition du Code municipal de 1871 prévoyant l'uniformisation des rôles d'évaluation locaux aux fins de leur utilisation par le conseil de comté[159], les dispositions législatives applicables à l'évaluation foncière sous le régime britannique et la Loi des cités et villes ne comportent pas de procédure pour mesurer la qualité des rôles d'évaluation. Pendant environ 100 ans, ce domaine est sous la responsabilité individuelle de chaque municipalité locale (au nombre de 1700 en 1971).

Ainsi, durant cette longue période, les vérifications de cohérence préalables au dépôt des rôles d'évaluation relèvent seulement du choix des estimateurs[160] locaux. Il en est de même pour la mesure du niveau des évaluations déposées, au regard de la valeur réelle des immeubles, exception faite de l'uniformisation pour fins scolaires[161]. De plus, la révision des rôles est confiée directement au conseil municipal qui peut, même en absence de plainte, rectifier toute évaluation de biens qu'il juge s'écarter leur valeur réelle.

D'abord soulevées par la Commission Tremblay en 1956, puis davantage documentées par la Commission Bélanger en 1965, d'importantes lacunes entachent la qualité des rôles d'évaluation alors en vigueur, compromettant ainsi toute possibilité de réforme de la fiscalité municipale. On reproche notamment :

- qu'une trop grande hétérogénéité caractérise les méthodes d'évaluation municipale, généralement arbitraires ou défectueuses sauf pour certaines municipalités plus importantes;
- que les évaluations inscrites aux rôles ne respectent pas l'exigence légale de correspondre à la valeur réelle et n'en représentent que de trop faibles pourcentages[162];
- que cela relève davantage de l'incompréhension ou de la négligence, que de la complexité de la tâche.

---

[159] L'article 737 du Code municipal exige que tout conseil de comté examine tous les rôles d'évaluation faits dans les municipalités locales de son territoire, constate si l'évaluation faite dans chacune de ces municipalités locales est proportionnée à celle faite dans les autres, et augmente ou diminue, s'il en est besoin, le montant de l'évaluation portée au rôle de chacune de ces municipalités.

[160] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière (LEF).

[161] L'uniformisation des rôles d'évaluation à des fins de taxation scolaire est instaurée en 1899 par la *Loi de l'Instruction publique* (62 Vict., c. 28) et s'applique aussi ensuite jusqu'en 1979. Ainsi, toute commission scolaire doit s'assurer que les rôles d'évaluation municipaux qu'elle est tenue d'utiliser comme base d'imposition correspondent à la pleine valeur réelle des propriétés. Cette opération nécessite d'abord une mesure de niveau fondée sur un nombre minimal de ventes (ou expertises), puis l'application d'un facteur global d'uniformisation aux évaluations produites par chaque municipalité.

[162] Cette conclusion s'appuie sur l'étude intitulée « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », présentée à la Commission Bélanger en septembre 1964, par l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ). On y indique notamment qu'en général, les rôles d'évaluation d'alors sont de piètre qualité et que, pour la majorité des municipalités, leur niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle, ce qui témoigne d'une ignorance des prescriptions de la loi.

Par ailleurs, à cette époque, divers moyens de mesure de la qualité des rôles circulent parmi les praticiens de l'évaluation municipale, en provenance d'agglomérations urbaines canadiennes et américaines. On note particulièrement :

- l'application suggérée d'une étape de « contrôle des valeurs » avant le dépôt du rôle, fondée sur l'analyse comparative des prix de vente et des nouvelles évaluations, ce qui permet de vérifier le niveau du rôle par rapport au marché, soit globalement ou par segment;
- l'usage d'un indice de disparité, appelé « indice de Russell », notamment utilisé en matière d'uniformisation pour fins scolaires. Il indique l'ampleur des déviations moyennes, mesurées entre les valeurs au rôle et les prix de vente correspondants.

Instauration de procédures universelles pour mesurer la qualité des moyens utilisés

À compter de 1972, le gouvernement du Québec procède aux changements requis pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. D'abord, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) réunit toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière et regroupe régionalement diverses autorités compétentes en ce domaine (3 communautés urbaines et 71 conseils de comté). S'en suit une importante réforme de l'évaluation foncière, est instaurée à compter de 1977 par :

- une ordonnance ministérielle exigeant des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération » au plus tard pour 1984, selon un cheminement à suivre à cette fin, imposé par le Règlement numéro 1 ;
- l'exigence faite aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits ;
- le déploiement d'un programme d'aide financière à l'implantation des nouveaux rôles ainsi exigés.

Alors que la LEF de 1972 continue de prescrire que les évaluations municipales doivent représenter la valeur réelle[163] des immeubles évalués, aucune disposition ne vise alors à ce que l'atteinte de cet objectif de résultat soit mesurée par quiconque[164].

Par contre, afin d'assurer le suivi de la réforme à implanter et une gestion responsable du programme d'aide qui y est associé, le ministère des Affaires municipales (MAM) vérifie systématiquement, de 1977 à 1985 et pour toutes les municipalités, l'application des moyens prescrits par la réglementation. Ne jaugeant pas l'aspect professionnel des travaux ni la justesse des évaluations, cette surveillance dite « administrative » du MAM consiste cependant à :

- vérifier l'existence de la documentation à la base de tout rôle de nouvelle génération, et surtout, sa conformité aux exigences du règlement et du MEFQ. Trois fichiers obligatoires sont examinés à partir d'un échantillon de chacun : le fichier central des données du marché, la matrice graphique et les fiches de propriété;
- informer les responsables concernés (évaluateur et municipalité responsable) de la nature des correctifs requis, le cas échéant;
- procéder, sur la base des constats effectués, soit au versement des subventions prévues à ce sujet, soit aux retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

En 1984, un outil de vérification de la qualité administrative des rôles de nouvelle génération est intégré à la deuxième édition du MEFQ (Annexe 6-C - Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4). À titre facultatif, ce guide expose un système de diagnostic composé de tests intra-champ, inter-champs et inter-dossiers, à appliquer par les évaluateurs au fichier du rôle d'évaluation pour en augmenter la qualité et la fiabilité. Il est retiré du MEFQ en 1994, sans avoir été révisé ni mis à jour.

---

[163] En 1972, la LEF d'origine prescrit la valeur « marchande », jusqu'alors inédite dans la législation, comme référence des évaluations devant être inscrites aux rôles. Par souci d'éviter des divergences jurisprudentielles indésirables, la notion de valeur « réelle », connue en droit municipal depuis 1855, est réintroduite dans la LEF en 1973.

[164] Bien que le schéma du cheminement inclus à la réglementation édictée en 1977 illustre une étape intitulée « 16. Mesure de la qualité du rôle », aucune disposition législative ou réglementaire n'y fait référence. Cet élément n'est pas documenté non plus au MEFQ, ni dans tout autre guide administratif de cette époque.

Première mesure universelle de la qualité des résultats : la proportion médiane

Une fois la réforme administrative enclenchée, le MAM retient d'établir un constat annuel du niveau de tous les rôles, concrétisant ainsi l'une des recommandations de la Commission Bélanger, à l'effet que tous les rôles soient indexés à la pleine valeur chaque année[165]. Les recherches et analyses effectuées par le MAM permettent ensuite de retenir la médiane comme l'indicateur statistique le plus pertinent à cette fin.

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réunit, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause les pratiques déjà exigées en ce domaine, la LFM introduit cependant deux changements majeurs quant à la mesure de la qualité des évaluations municipales :

- le niveau du rôle doit être mesuré annuellement au moyen de la proportion médiane (LFM, art. 264). D'abord effectuée par l'évaluateur puis vérifiée par le MAM, cette mesure récurrente du niveau de chaque rôle par rapport à la valeur réelle officialise une mesure objective de son état ;
- les valeurs inscrites au rôle doivent représenter une même proportion de la valeur réelle des propriétés évaluées (LFM, art. 42, al. 2). Cette disposition assure l'équité horizontale entre les évaluations d'un même rôle, mais elle légitime désormais le fait qu'un rôle déposé peut ne pas représenter la pleine valeur réelle des immeubles;

Bien que n'étant pas visé par la LFM, l'écart-type relatif à la médiane est un indicateur statistique alors reconnu pour quantifier l'ampleur de la dispersion des évaluations autour du niveau général mesuré par la proportion médiane.

Publiés par le MAM, les proportions médianes établies pour l'année 1980 démontrent notamment que :

- la moitié des rôles d'ancienne génération ont un niveau à moins de 60% des valeurs réelles, confirmant ainsi la perpétuation de la problématique soulevée en 1965 ;
- le tiers des rôles de nouvelle génération affichent un niveau inférieur à 90%, malgré que ce soient des rôles dits « annuels ».

Distribution des proportions médianes - Exercice financier 1980

Proportion médiane	Ancienne génération Nombre	%	Nouvelle génération Nombre	%	Total des rôles Nombre	%
39% et moins	323	28%	0	0%	323	22%
40% à 49%	216	19%	0	0%	216	14%
50% à 59%	194	17%	1	0%	195	13%
60% à 69%	151	13%	10	3%	161	11%
70% à 70%	126	11%	30	9%	156	10%
80% à 89%	89	8%	71	21%	160	11%
90% à 99%	35	3%	130	38%	165	11%
100% à 109%	18	2%	91	27%	109	7%
Plus de 109%	1	0%	9	3%	10	1%
Total	1153	100%	342	100%	1495	100%

De 1980 à 1983, l'implantation de la proportion médiane comme mesure officielle du niveau des rôles génère diverses préoccupations d'ordre administratif et professionnel (compréhension, adaptation, délais de traitement, représentativité des ventes utilisées, etc.). Certains reproches concernent particulièrement :

- l'intervention coercitive du MAM dans l'échantillonnage et l'établissement des résultats, jugée inappropriée dans des actes de nature professionnelle;
- le caractère prématuré d'une telle mesure qualitative, introduite avant que tous les rôles de nouvelle génération soient complétés.

Exigences réglementaires et normatives quant à la qualité des résultats

À compter de 1984, alors que la quasi-totalité des municipalités ont dressé leur premier rôle de nouvelle génération, le Règlement numéro 2 remplace le règlement initial, principalement pour assurer la pérennité de la documentation déjà produite, ainsi que la continuité entre les rôles à venir. Plus particulièrement, ce nouveau règlement s'appuie sur les mesures statistiques instaurées en 1980 pour exiger :

- l'indexation immédiate du rôle lorsque la proportion médiane du rôle précédent est inférieure à 60% ;
- l'équilibration immédiate du rôle lorsque l'écart-type relatif à la médiane du rôle précédent excède 25%.

[165] L'instauration d'un mécanisme annuel d'indexation de tous les rôles municipaux à la pleine valeur fait partie des propositions avancées par le gouvernement du Québec quant au projet de réforme fiscale, lors de la Conférence Québec-Municipalités des 9-10-11 juin 1978. Cette proposition évolue ensuite pour prendre la forme, en 1980, de la valeur uniformisée exigée à l'avis d'évaluation individuel, sans toutefois que le rôle d'évaluation soit modifié.

À partir de 1985, l'effervescence du marché immobilier produit des effets fiscaux indésirables. Pour stabiliser le régime fiscal municipal, la périodicité triennale de dépôt des rôles d'évaluation est graduellement[166] implantée de 1989 jusqu'en 1992. Ce changement législatif s'avère majeur pour les pratiques d'évaluation foncière, particulièrement parce qu'il s'accompagne de nouvelles exigences quant à la récurrence (3 ans ou 6 ans) et aux résultats contenus aux rôles triennaux à être déposés (LFM, art. 46.1).

En 1989 d'abord, la LFM redéfinit l'équilibration du rôle comme une opération ayant pour but d'« *éliminer le plus possible les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les valeurs au rôle* ». Ensuite, à compter de l'année 1990 et après révision en 1994, de nouvelles mesures réglementaires imposent, sous peine de sanctions financières[167], l'atteinte de trois résultats pour qu'un rôle soit considéré comme résultant d'une équilibration :

- la proportion médiane doit se situer entre 95% et 105%;
- l'écart-type relatif ne doit pas excéder un pourcentage plafond, modulé (de 14 à 36%) selon la concentration résidentielle unifamiliale du territoire municipal concerné;
- la différence entre la variation de l'évaluation des propriétés vendues et celle des autres propriétés de même catégorie doit être inférieure à 10%.

Depuis 1990, l'application de ces mesures fait l'objet d'un suivi individuel récurrent par le MAM auprès des intervenants concernés. Ainsi, pour chaque cas où une équilibration est effectuée, la municipalité et l'évaluateur concernés sont avisés soit de la conformité[168] du rôle aux exigences réglementaires qui s'y appliquent, soit de sa contravention à ces exigences, avec les conséquences qui y sont associées.

Depuis 1996, le processus d'équilibration du rôle d'évaluation est documenté au MEFQ[169], lequel prévoit notamment :

- un examen statistique détaillé du rôle en vigueur, menant à établir un plan d'intervention optimal pour respecter les exigences applicables et tout autre objectif pouvant être visé;
- un second examen statistique, effectué avant le dépôt du rôle équilibré, pour en contrôler la qualité et permettre d'y apporter d'éventuels correctifs.

Depuis 1999, ces éléments sont intégrés aux normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés (Règle 20.2.6 de la norme 1999 et point 3.2.11 de celle instaurée en 2013).

Mesure de la qualité des résultats au moyen d'indicateurs multiples

À la suite de la croissance rapide et non uniforme du marché immobilier des années 1985 à 1987, se reflétant ensuite dans les rôles d'évaluation, des hausses brusques de taxation et d'importants déplacements fiscaux sont constatés, particulièrement dans la région montréalaise. De nombreux citoyens et élus municipaux questionnent alors la qualité des rôles d'évaluation, de même que la pertinence d'en fonder le contenu sur la valeur réelle des immeubles, trop variable à leur avis. Cette remise en cause publique de la crédibilité de l'évaluation foncière municipale amène les spécialistes concernés à constater l'absence de vérifications objectives pouvant servir de référence quant à cette discipline professionnelle à caractère probabiliste.

---

[166] Les dispositions législatives instaurant le régime des rôles triennaux permettent aux municipalités d'amorcer leur premier cycle triennal pour l'exercice 1989, 1990 ou 1991. À défaut, la loi impose 1992 comme exercice initial.

[167] Le « *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale* » (1989 G.O.2, 4471) s'applique aussi à compter de 1990. Il édicte notamment qu'une municipalité dont le rôle contrevient aux exigences sur l'équilibration perd le droit de recevoir, pendant trois ans, 10% des sommes à lui être versées par le gouvernement en vertu de divers programmes financiers (en-lieu de taxes, péréquation, etc.). Il est abrogé en mai 1995 (1995 G.O.2, 1914).

[168] Depuis 2015, le MAM n'avise plus les municipalités de la conformité de leur rôle aux exigences réglementaires sur l'équilibration. Seules les municipalités dont le rôle y contrevient en sont avisées.

[169] À l'édition 1996 du MEFQ, le processus d'équilibration du rôle est initialement décrit au chapitre 11 du volume 2. Depuis 2010, ce même contenu fait l'objet de la partie 3B de l'édition modernisée du Manuel.

Parallèlement au déploiement des exigences réglementaires applicables au régime des rôles triennaux, le MAM élargit ses recherches et consultations quant à la crédibilité de l'évaluation foncière municipale. En collaboration avec un groupe de praticiens, il développe et publie, en juin 1989, un guide administratif nommé « *Système de mesure de la qualité des rôles d'évaluation foncière* », destiné à servir d'appui à ses interventions, ainsi qu'à celles des évaluateurs municipaux.

Le premier volet de ce système est composé d'un ensemble de 10 indicateurs visant à démontrer objectivement les performances des rôles d'évaluation foncière au Québec. Fondés sur l'utilisation de données déjà requises aux fins de l'établissement annuel de la proportion médiane et du sommaire de chaque rôle, ces indicateurs de performance :

- concernent l'équité des valeurs (5), la fiabilité de l'inventaire immobilier (1) et la fiabilité des mesures statistiques (4);
- reposent sur des critères universels et connus de tous à l'avance ;
- indiquent chacun l'atteinte ou non d'un seuil de performance normalement attendu ;
- génèrent, pour chaque rôle étudié, un résultat global exprimé en pourcentage, ce qui facilite les comparaisons.

À compter de 1994, le processus d'évaluation décrit au MEFQ inclut l'application des indicateurs de performance, lesquels y font l'objet d'un chapitre spécifique[170], bien que ceux-ci n'aient aucun caractère réglementaire. Les principes et objectifs en cause y sont présentés et les modalités de calcul à effectuer y sont détaillées.

Jusqu'en 2007, le MAM applique annuellement[171] ces indicateurs à tout rôle comptant au moins 500 unités d'évaluation et en diffuse les résultats aux évaluateurs et aux organismes municipaux concernés. Chacun d'eux reçoit alors les résultats individuels pour chaque rôle sous sa responsabilité, ainsi qu'une compilation des résultats obtenus pour l'ensemble du Québec. Cette diffusion récurrente vise notamment à :

- faire reconnaître une forme objective de démonstration du niveau de qualité des rôles d'évaluation au Québec ;
- favoriser la détection préventive des déficiences[172] et la mise en œuvre de solutions pertinentes par les responsables concernés.

Depuis 2008, l'application des indicateurs de performance en évaluation foncière est laissée à l'initiative des praticiens professionnels de cette discipline.

Résultats des indicateurs de performance de 1990 à 2007

Exercice financier	Résultat global des indicateurs mesurés						
	76% et plus		51% à 75%		50% et moins		Nb rôles
	Nb rôles	%	Nb rôles	%	Nb rôles	%	total
1990	305	46%	254	38%	109	16%	668
1991	308	50%	233	37%	81	13%	622
1992	463	78%	119	20%	14	2%	596
1993	440	80%	94	17%	13	2%	547
1994	865	82%	180	17%	16	2%	1 061
1995	879	83%	160	15%	22	2%	1 061
1996	932	88%	114	11%	18	2%	1 064
1997	930	88%	120	11%	9	1%	1 059
1998	915	87%	125	12%	16	2%	1 056
1999	900	85%	140	13%	15	1%	1 055
2000	882	84%	149	14%	14	1%	1 045
2001	954	93%	68	7%	1	0%	1 023
2002	841	91%	79	9%	1	0%	921
2003	803	92%	63	7%	6	1%	872
2004	784	91%	72	8%	1	0%	857
2005	774	90%	82	10%	3	0%	859
2006	772	87%	106	12%	6	1%	884
2007	767	89%	85	10%	8	1%	860

[170] Depuis l'édition 1994 du MEFQ, les indicateurs de performance sont documentés au chapitre 10 du volume 2. Bien que prévu pour constituer la partie 5B de l'édition modernisée du Manuel, ce sujet en est absent depuis 2010.

[171] Les indicateurs de performance instaurés en 1990 sont d'abord rajustés pour 1991, après une première application. Une révision plus substantielle est ensuite effectuée pour 1994, notamment pour s'harmoniser aux modifications réglementaires sur l'équilibration, ainsi qu'aux changements méthodologiques apportés à l'établissement de la proportion médiane. Leur contenu demeure inchangé ensuite.

[172] Il est intéressant de souligner que, dans son étude soumise à la Commission Bélanger en 1964, l'AEMQ avance que la régie provinciale qu'elle propose prenne « *certaines initiatives pour favoriser l'amélioration de la qualité des rôles. Avec les renseignements, statistiques et indices quant au degré d'uniformité des rôles dont elle disposerait, elle serait en état de découvrir quels sont les rôles les plus mal faits* ».

Vérification de la qualité des rôles au moyen d'examens individuels

Le second volet du système de mesure de la qualité des rôles publié en 1989 consiste à approfondir l'examen des rôles dont les indicateurs de performance laissent présager des déficiences plus importantes. À caractère essentiellement préventif, selon la mission de soutien et d'assistance du MAM envers les municipalités, cet examen détaillé consiste en une consultation structurée de l'ensemble de la documentation supportant la confection et la tenue à jour du rôle examiné.

De 1991 à 1997, ce volet du système d'assistance et d'animation du MAM sur la qualité des rôles est appliqué à 72 rôles, pour chacun desquels un rapport écrit :

- dresse la synthèse des observations et analyses effectuées ;
- identifie les forces et les faiblesses quant à cinq aspects fondamentaux : l'inventaire immobilier à la base du rôle, les procédés d'évaluation utilisés, l'établissement de la proportion médiane, les valeurs établies en présence de marché et celles établies en absence de marché ;
- énonce une appréciation globale du niveau de qualité, ainsi que des recommandations quant aux actions pouvant accroître ce niveau, le cas échéant;
- est d'abord transmis à l'évaluateur signataire du rôle pour qu'il y ajoute ses propres commentaires et conclusions, puis finalement remis à l'organisme municipal responsable concerné.

À la suite d'une entente de partenariat conclue avec le MAM, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec intègre, à compter de 2003, la vérification des rôles d'évaluation foncière à ses activités d'inspection professionnelle. Ainsi :

- les rôles retenus pour examen sont choisis en tenant notamment compte des résultats des indicateurs de performance ;
- la procédure d'examen développée par le MAM est adaptée aux objectifs d'intervention de l'Ordre;
- le rapport d'inspection énonce des recommandations liées au respect du processus d'évaluation réglementaire et des normes de pratique en vigueur.

Jusqu'en 2011, 14 rôles d'évaluation sont soumis à cette inspection individuelle et 7 d'entre eux font ensuite l'objet d'une vérification de suivi.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), art. 737 et 738, sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166 et 190 à 196.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 43, 53 et 54.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 291-292.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 38 à 40 et 103 à 106.
- *Méthode de mesure de la qualité des rôles*, Louis-Marie Gagné, Le Faisceau, juin 1975, p. 9.
- *Uniformisation des rôles d'évaluation pour fins scolaires - Guide à l'intention des évaluateurs responsables de l'uniformisation*, Ministère de l'Éducation, décembre 1976, pp. 5 à 9.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec, 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, pp. 42 et 93.

- *Commentaires sur la proportion médiane des rôles d'évaluation déposés en novembre 1979*, Jacques Piché, Le Faisceau, avril 1981, p. 11.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1984, Annexe 6-C - Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4 - Rôle d'évaluation foncière, pp. 3-4.
- *Système de mesure de la qualité des rôles d'évaluation foncière* - Document d'information à l'intention des évaluateurs, Ministère des Affaires municipales, juin 1989, 31 pages et 5 annexes.
- *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale*, Gazette officielle du Québec, 1989-08-09 G.O.2, 4471; 1995-05-03 G.O.2, 1914.
- *La crédibilité des rôles d'évaluation ou les écuries d'Augias*, Myroslaw Smereka, Le Faisceau, automne 1989, pp. 7 à 9.
- *Mécanisme de vérification intégré de la qualité des rôles d'évaluation*, Jean-Guy Kirouac É.A., revue L'évaluateur agréé, décembre 1989, pp. 81 à 83.
- *Peut-on mesurer la qualité d'un rôle d'évaluation ?*, Alain Raby É.A., revue Municipalité, décembre 1989, pp. 24 à 26.
- *Les indicateurs de performance en évaluation foncière municipale* - Compilation et analyse des résultats provinciaux, Ministère des Affaires municipales, Exercices financiers 1990 à 2007.
- *Les nouveaux indicateurs de performance dans la mesure de la qualité des rôles pour 1994*, Serge Paquin, Le Faisceau, printemps 1993, p. 5.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 10-Les indicateurs de performance, pp. 10-3 à 10-7.
- *La performance des rôles d'évaluation foncière : une évolution appréciable*, Luc Sauvageau É.A., Le Faisceau, hiver 1994, pp. 3 à 5.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1996, volume 2, chapitre 11-Équilibration du rôle d'évaluation, pp. 11-11 à 11-27 et 11-49 à 11-51.
- *L'évaluation foncière : 25 ans après la réforme, un échec ou un succès?*, Me Pierre Delisle, c.r., résumé de conférence présentée le 1996-10-23, pp. 7 à 9 et annexe III.
- *Guide de pratique professionnelle*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, août 1998, Norme 20, éléments 20.2.6 et 20.3.7.
- *Rapport annuel de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec*, années 2003-2004 à 2016-2017, Site web de l'OEAQ (www.oeaq.qc.ca), consulté le 2019-04-05.
- *L'Ordre des évaluateurs agréés du Québec : L'inspection en évaluation municipale, bilan et perspectives*, Christiane Guimond É.A. et Pierre Potvin É.A., Le Faisceau, hiver 2005, pp. 10 à 18.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 79.
- *Conformité des rôles d'évaluation foncière*, EFexpress no 19, MAMOT, 2015-06-25, p. 2.

4.8 Modernisation de l'évaluation foncière

Présentation et sommaire

La « modernisation de l'évaluation foncière » est l'expression qui désigne globalement les changements réglementaires et normatifs introduits en 2010 pour adapter les pratiques d'évaluation foncière municipale au contexte professionnel et technologique contemporain. Cette modernisation vise principalement le contenu de tout dossier d'évaluation et, par extension, toutes les opérations qui y sont reliées.

Précédée, à compter de 2005, d'une période de consultations, de recherches et de développements, la modernisation de l'évaluation foncière se concrétise d'abord par des changements majeurs apportés en 2010 au Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) et au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), puis par la mise en vigueur, en 2013, de la nouvelle Norme de pratique professionnelle en évaluation municipale (Norme 20.1) de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ). Elle s'implante ensuite graduellement dans les pratiques des évaluateurs, jusqu'en 2020[173].

Consultations, recherches et développements préalables (2005-2010)

En novembre 2005, tenant compte des multiples demandes d'assouplissements qui lui sont formulées depuis quelques années, ainsi que du nombre croissant de dérogations qui sont constatées, le ministère des Affaires municipales diffuse d'abord un document de réflexion quant aux diverses pistes de changements possibles. Une consultation générale des praticiens de l'évaluation municipale est ensuite menée et se conclut par la production, en 2006, d'un document synthèse sur les problèmes et les avenues de solution.

Il apparaît alors évident qu'une révision des règles sur la forme et le contenu des dossiers d'évaluation est devenue incontournable, parce que :

- le contenu des formulaires prescrits pour constituer les dossiers d'évaluation a été déterminé il y a 30 ans;
- le développement et l'implantation généralisée de moyens informatiques ont radicalement transformé la façon de traiter les renseignements pertinents à des fins d'évaluation foncière municipale;
- une évolution très significative a également touché plusieurs autres aspects du système québécois d'évaluation municipale (construction immobilière, maturité professionnelle, exigences citoyennes, etc.);
- le système administratif des « formulaires à compléter » s'avère mal adapté aux réalités modernes et plusieurs des obligations qui y sont associées sont devenues désuètes;
- la crédibilité future des dossiers servant de base à l'imposition foncière doit être assurée, pour favoriser la pérennité de ce système fiscal.

Annoncées en mai 2007, les lignes directrices des recherches et des développements projetés par le Ministère pour réaliser cette modernisation consistent principalement à rationaliser les renseignements prescrits et à mieux s'adapter au contexte technologique, dans le respect des besoins d'information des contribuables fonciers. Échelonnés de 2007 à 2010, ces travaux mettent également à contribution un Comité réviseur formé de divers spécialistes de plusieurs disciplines (évaluateurs, informaticiens, etc.).

[173] Les mesures réglementaires de 2010 imposent d'abord cette implantation pour tout rôle triennal entrant en vigueur à compter de 2016, ce qui accorde aux municipalités un délai pouvant aller jusqu'à la fin de 2017, selon les situations. En 2015 toutefois, cette date butoir est reportée :

- de trois ans en ce qui concerne les renseignements descriptifs des bâtiments non résidentiels, ce qui porte le délai ultime à 2020 pour ce type de propriété ;
- jusqu'à ce que la rénovation cadastrale couvre au moins 80% du territoire de la municipalité, quant à la mise en place du système d'information géographique.

Modernisation du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (2009-2010)

À la suite d'un amendement législatif apporté en 2009 pour modifier le pouvoir ministériel de réglementation (2009, c. 26, a. 71), le RREF est substantiellement modifié en 2010 pour prescrire la modernisation annoncée. Ayant un impact majeur sur les pratiques d'évaluation foncière existantes, ce changement réglementaire a pour principaux effets :

- d'éliminer les formulaires obligatoires et leurs équivalents informatiques, remplacés par la seule prescription de renseignements informatisés définis au Manuel (art. 4);
- d'instaurer une forme explicite de présentation publique des renseignements figurant au rôle d'évaluation, pour en faciliter la compréhension par les citoyens (art. 20);
- d'imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements d'évaluation foncière, afin d'assurer la cohérence des transmissions entre tous les intervenants concernés (art. 21).

Modernisation du Manuel d'évaluation foncière du Québec (2009-2013)

Le RREF ainsi amendé prescrit l'usage de l'édition modernisée MEFQ, laquelle acquiert un caractère officiel par la publication d'un avis ministériel à cet effet, le 21 août 2010 (G.O.Q, partie 1, p. 965). Cette édition remplace alors l'ensemble des volumes formant le manuel existant, qui demeure toutefois valide pour la période transitoire prévue au règlement.

La modernisation du MEFQ se caractérise d'abord par d'importantes innovations de forme, dont les principales sont :

- une restructuration complète de son contenu, calqué sur les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière. Il comporte cinq grandes parties (au lieu de sept volumes), elles-mêmes divisées en plusieurs parties (20 au total);
- une diffusion exclusivement en ligne, accessible seulement au moyen d'un abonnement annuel;
- une présentation optimisée pour la consultation électronique, grâce à des outils visuels standardisés et facilement repérables (trames de couleur, puces, pictogrammes, etc.);

Bien que plusieurs éléments figurant déjà au MEFQ soient reconduits dans son édition modernisée, celle-ci comporte aussi des nouveautés de contenu qui s'avèrent déterminantes, dont notamment :

- des consignes techniques appropriées sur le système d'information géographique (partie 2B);
- l'allègement des renseignements descriptifs requis quant aux bâtiments et l'introduction de renseignements qualitatifs sur leur qualité et leur état (partie 2C);
- l'instauration d'une nette distinction entre les renseignements utilisés et les actes professionnels d'évaluation qui sont posés, la démonstration de ces derniers n'étant plus prescrite au dossier de propriété (parties 2C, 3C, 3D et 3E);
- l'établissement systématique de la classe et de l'âge apparent des bâtiments (partie 3E);
- de nouvelles règles d'affichage public du rôle d'évaluation (partie 4B);
- des normes universelles de transmission électronique des renseignements.

Modernisation des Normes de pratique professionnelle de l'OEAQ (2013)

Afin de refléter les prescriptions gouvernementales de 2010 sur la modernisation de l'évaluation foncière, le conseil d'administration de l'Ordre adopte, le 31 janvier 2013, une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale : la norme 20.1. Résultant des travaux de recherche, d'analyse et de révision effectués par un comité de spécialistes de cette discipline, l'adoption de cette nouvelle norme a notamment pour buts :

- d'identifier clairement les obligations professionnelles de l'évaluateur en matière d'évaluation municipale;
- d'uniformiser la terminologie entre les normes et les textes modernisés (réglementation et MEFQ);
- de servir aux donneurs d'ouvrage (ex : OMRE) pour établir les obligations de l'évaluateur lors de la rédaction d'appels d'offres.

La norme 20.1 de 2013 est formée d'un ensemble d'énoncés numérotés distinctement et structurés, tout comme l'édition modernisée du MEFQ, selon l'ordre du processus de confection et de tenue à jour prescrit par la réglementation provinciale. Elle détaille ainsi l'ensemble des éléments retenus pour décrire les obligations professionnelles applicables aux évaluateurs agréés œuvrant en matière d'évaluation foncière municipale au Québec. Outre la prise en compte des changements méthodologiques et normatifs caractérisant la modernisation du RREF et du MEFQ, elle apporte plusieurs innovations significatives, telles :

- l'obligation d'avoir accès aux ouvrages de référence reconnus (1.1);
- l'obligation de pouvoir expliquer clairement les principales prescriptions (1.2);
- la définition des actes visés par la vérification de l'exactitude des renseignements descriptifs (2.2.2.1);
- l'obligation de tenir à jour un fichier des nouvelles constructions (2.6);
- l'obligation que toute analyse ou décision identifie l'évaluateur agréé qui en est l'auteur ou qui en a vérifié la réalisation (3.3.3).

Bien que la norme 20.1 entre en vigueur dès son adoption, le 31 janvier 2013, les modalités de transition régissant son application stipulent qu'elle ne prend effet qu'à l'égard de la confection de tout rôle d'évaluation entrant en vigueur le 1er janvier 2016[174] ou après, ce qui s'harmonise à l'échéancier d'application du RREF «modernisé».

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *La modernisation des règles régissant le contenu des dossiers d'évaluation municipale au Québec* - Document de réflexion à l'intention des praticiens, MAMR, novembre 2005, 18 pages.
- *Commentaires et propositions formulés par les praticiens lors des ateliers de consultation*, Direction de l'évaluation foncière, MAMR, mars 2006, 28 pages.
- *Faire les bons choix pour bien moderniser les dossiers d'évaluation foncière*, conférence de M. Luc Sauvageau, Congrès annuel de l'AEMQ, 2007-05-26.
- *C'est QUOI la modernisation de la réglementation des dossiers d'évaluation?*, conférence de M. Alain Raby É.A., Congrès annuel de l'AEMQ, 2007-05-26.
- *Feu vert à la modernisation des dossiers d'évaluation*, conférence de MM. Luc Sauvageau et Alain Raby, Congrès annuel de l'AEMQ, 2009-05-29.
- *L'édition modernisée 2010 du Manuel d'évaluation foncière du Québec* (dépliant), MAMROT, mai 2009.
- Communiqués du MAM à l'intention des évaluateurs : 2005-11-03, 2005-12-12, 2009-05-28, 2010-05-26, 2010-09-22.
- *Les outils d'évaluation municipale se modernisent*, Alain Raby É.A., Revue Carrefour (COMAQ), printemps 2012, p. 19.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011.
- *Une nouvelle norme de pratique en évaluation municipale*, AlinÉA, mars 2013, p. 8.
- Gazette officielle du Québec : 2010-08-04 G.O.2, 3533; 2010-08-21 G.O.1, 965 ; 2015-06-23 G.O.2, 1769.
- *Modernisation réglementaire 2010-2016*, site Web du MAMOT (www.mamrot.gouv.qc.ca), section Évaluation foncière, consulté le 2014-04-17.
- *Norme 20.1 - Norme de pratique professionnelle des évaluateurs agréés en matière d'évaluation municipale* (version Février 2014), Site web de l'OEAQ, février 2016.

[174] Les normes antérieures (normes 19 et 20) continuent d'avoir effet quant à tout rôle entrant en vigueur avant 2016, lorsqu'elles sont applicables. Il en est de même quant aux dossiers des bâtiments non résidentiels pour lesquels le délai réglementaire alloué est plus long.

4.9 Permis d'évaluateur municipal

Présentation et sommaire

Le permis délivré par la Commission municipale du Québec est une exigence législative instaurée en 1972 et qui confère, à la personne qui le détient, le droit exclusif d'occuper la fonction d'évaluateur de toute municipalité détenant la compétence en matière d'évaluation foncière municipale. Octroyé aux personnes ayant réussi un examen administré par cette commission, ce permis assure alors un niveau de connaissances suffisant aux professionnels responsables de l'application des nouvelles mesures législatives.

L'exigence de détenir un tel permis pour exercer la fonction d'évaluateur d'une municipalité s'est appliquée de 1972 à 2001. Au cours de cette période, elle est graduellement remplacée par celle de détenir le titre d'évaluateur agréé. Au total, quatre époques permettent de décrire adéquatement l'évolution des exigences législatives relatives au droit d'agir comme évaluateur d'une municipalité : avant 1972, 1972-1975, 1976-2001 et depuis 2001.

Avant 1972 : aucune exigence

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF), en 1972, les règles applicables à la confection des rôles d'évaluation sont celles énoncées au Code municipal ou à la Loi sur les cités et villes, selon la municipalité concernée. Outre les dispositions qui rendent certaines personnes inhabiles à occuper une charge municipale, ces deux lois (qui remontent à 1871 et 1903, respectivement) imposent à chaque municipalité de se nommer trois « estimateurs »[175] qui doivent agir ensemble. Si ce n'est que d'être propriétaire d'un bien-fonds d'une certaine valeur[176], ces lois n'exigent pas de titre particulier, ni de formation spécialisée pour être nommé estimateur.

Au cours des années 50 et 60, des commissions d'enquête et groupes de travail sur la fiscalité soulignent la vétusté de ces dispositions et recommandent l'instauration de nouvelles règles visant une formation adéquate et uniforme des estimateurs municipaux, ainsi qu'un suivi accru de la qualité de leurs travaux.

De 1962 à 1970 toutefois, l'Institut des estimateurs municipaux du Québec[177] diffuse un programme de formation spécialisée en évaluation municipale et décerne la certification « M.I.E. » (Membre de l'Institut des Estimateurs) à toute personne qui en satisfait les exigences. Cette certification est alors reconnue dans les milieux professionnels de l'époque et donne même droit au titre d'évaluateur agréé, selon les règles de création de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec (CEAQ), en 1969. Elle n'est cependant exigée par aucune loi pour œuvrer dans le domaine de l'évaluation municipale.

De 1972 à 1975 : le permis de la Commission municipale du Québec seulement

Comme pour de nombreux autres sujets, l'entrée en vigueur de la LEF (1er janvier 1972) change les règles relatives aux droits de pratique. Cette loi élimine le terme « estimateur » du vocabulaire législatif et instaure la fonction d'« évaluateur » comme personne responsable de la confection et de la tenue à jour de tout rôle d'évaluation sous la juridiction de chaque municipalité détenant la compétence en cette matière (soit 71 corporations de comté et 215 communautés, cités ou villes). Elle confie alors la responsabilité du rôle d'une telle municipalité à un seul évaluateur et exige aussi que celui-ci détienne un permis délivré à cette fin par la

[175] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

[176] Instauré en 1871, le Code municipal de la Province de Québec stipule alors que « nul ne peut être estimateur, s'il ne possède, en son nom ou au nom de sa femme, comme propriétaire de biens-fonds de la valeur de quatre cents piastres au rôle en force » (C.M., art. 374).

[177] L'Institut des estimateurs municipaux du Québec est un organisme à mission éducative créé en 1962 par l'Association des estimateurs municipaux du Québec. Jusqu'en 1970, cet organisme diffuse, avec l'appui financier du ministère des Affaires municipales (MAM), un programme de formation spécialisée en évaluation municipale. Reposant sur des cours d'été répartis en 3 niveaux (élémentaire, intermédiaire et avancé) et se terminant par un examen écrit, ce programme conduit à l'obtention de la certification « M.I.E. » (Membre de l'Institut des Estimateurs).

Commission municipale du Québec (CMQ) selon des critères approuvés par le gouvernement (L.Q. 1971, chap. 50, art. 97).

L'introduction de cette exigence absolue vise alors à s'assurer que le milieu puisse répondre rapidement à la demande d'évaluateurs ayant les connaissances requises pour appliquer adéquatement la nouvelle loi et le manuel d'évaluation foncière projeté.

Établis par la CMQ après consultation de la Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec (CPEAQ), les critères de délivrance[178] du permis d'évaluateur municipal reposent sur les connaissances, capacités et expériences de l'aspirant(e). Ils comportent deux exigences :

- avoir huit années d'expérience dans le domaine de l'évaluation municipale. L'expérience dans un champ connexe, les études universitaires et autres formations pertinentes peuvent toutefois être reconnues par la CMQ;
- réussir l'examen administré par la CMQ avec le minimum requis sur chacun des sept thèmes visés : la loi, le plan de compilation des terrains (« tax-map »), la valeur de remplacement, la valeur du marché, la valeur économique, la corrélation et les procédures suivant le dépôt du rôle (défense, révision, etc.).

Bien que les premiers permis, délivrés en 1972, résultent d'une épreuve orale seulement, un examen écrit est ajouté au cours des années suivantes. De 1972, à 1986, un tel permis est ainsi octroyé à un total d'environ 300 personnes.

De 1976 à 2001 : le permis de la CMQ ou le titre d'évaluateur agréé

En 1975, un amendement apporté à la LEF étend ce même droit à toute personne qui devient membre de la CPEAQ après le 1er janvier 1976 (L.Q. 1975, c. 68, a. 35), cette date correspondant au moment à partir duquel les exigences d'admission de la CPEAQ comprennent une formation universitaire. Cette disposition a alors pour effet de :

- donner automatiquement le droit d'agir comme signataire de rôle à tous les « nouveaux » évaluateurs agréés, conférant ainsi à la CPEAQ la responsabilité du suivi et de l'encadrement de ces professionnels;
- maintenir le droit de pratique des détenteurs de permis de la CMQ, ainsi que la capacité de celle-ci d'en délivrer de nouveaux (Note : la CMQ a délivré moins de 100 permis d'évaluateur municipal après le 1er janvier 1976).

À compter de 1980, cette double possibilité de qualification pour agir à titre de signataire de rôle est reconduite dans la Loi sur la fiscalité municipale (LFM). Cette situation se maintient jusqu'en janvier 2001.

Depuis 2001 : le titre d'évaluateur agréé seulement

Les permis délivrés par la CMQ depuis 1972 ne comportent pas de période de validité, ni même de modalités de renouvellement ou de contrôle. Il s'avère ainsi que, contrairement aux évaluateurs agréés, leurs détenteurs ne sont soumis à aucune exigence déontologique, d'inspection professionnelle ou de perfectionnement.

Après consultations auprès de la CMQ et de la CPEAQ, un amendement retire de la LFM, en 1999, le droit de pratique des détenteurs de permis délivrés par la CMQ, de même que la juridiction de cette dernière en cette matière (L.Q. 1999, c. 90, a. 22 et suivants). La mise en vigueur de cet amendement est toutefois assujettie à la mise en place de mécanismes d'intégration des détenteurs de tels permis à titre de membres de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) (L.Q. 1999, c. 90, a. 52). Aussi, en février 2000, les règles relatives aux normes d'équivalence de formation et aux conditions d'admission à titre de membre de l'OEAQ sont modifiées pour :

[178] Les critères de délivrance des permis d'évaluateur pour les fins de la Loi sur l'évaluation foncière figurent à la résolution 33383, adoptée le 18 février 1972 par la Commission municipale du Québec. Ils font ensuite l'objet de l'arrêté en conseil numéro 507-72 du 22 février 1972 et sont publiés dans la Gazette officielle du Québec, le 11 mars 1972 (pp. 2319 à 2321).

- accorder l'équivalence de formation à toute personne titulaire d'un permis délivré par la CMQ;
- exempter une telle personne du stage, mais non de l'examen d'admission, si elle possède :
  - au moins cinq ans d'expérience en évaluation municipale au Québec depuis 1990 ou
  - au moins deux ans d'expérience pertinente ET un diplôme (DEC ou bacc.) obtenu il y a moins de 10 ans;
- exempter une telle personne du stage et de l'examen d'admission, si elle agissait à titre de signataire d'au moins un rôle d'évaluation déposé à l'automne 1999 ou déjà en vigueur à cette période.

La mise en vigueur des dispositions abolissant le droit de pratique des détenteurs de permis délivrés par la CMQ est ensuite fixée au 31 janvier 2001 par décret du gouvernement, conférant désormais l'exclusivité du droit d'agir comme signataire de rôle aux seuls évaluateurs agréés.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Code municipal de la province de Québec*, (34 Vict. Chap. 68), articles 374, 649 et suivants, sanctionné le 1870-12-24.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, c. E-16), article 97, amendé par 1975, c. 68, a. 35, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2016-03-07.
- *L'évaluateur municipal doit maintenant détenir un permis*, Maurice Tessier, Revue Municipalité, janvier 1972, p. 5.
- *Critères de délivrance des permis d'évaluation pour les fins de la Loi sur l'évaluation foncière,* Commission municipale du Québec, résolution 33383, séance du 1972-02-18.
- *Examens pour les évaluateurs*, Municipalité 72, septembre 1972, p. 8.
- *La responsabilité professionnelle des évaluateurs agréés*, Victor C. Goldbloom, Municipalité 76, janvier 1976, pp. 3-4.
- *La Commission municipale du Québec et la réforme de l'évaluation foncière*, Richard Beaulieu, Le Faisceau, Automne 1987, p. 11.
- *Lettre au ministre des Affaires municipales, M. André Bourbeau*, Claude A. Chevalier, Bulletin En Avant-propos, juin 1988.
- *Évaluateur municipal et … agréé*, Bulletin En Avant-propos, mars 1989, p. 5.
- *Message du président – Information, promotion et sentiments d'appartenance,* Jean-Guy Kirouac É.A., En Avant-propos, septembre 1989, p. 3.
- *Mémoire de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec sur le projet d'amendements aux articles 22 à 29 de la LFM*, 1996-10-28.
- Communiqué du MAM à l'intention des évaluateurs, Jean Monfet, 2000-02-24.
- *La signature d'un rôle d'évaluation : un acte exclusif enfin reconnu aux évaluateurs agréés*, Mots d'Ordre, mars 2000, pp. 3 à 5.
- Gazette officielle du Québec : 1972-03-11 G.O.2, 2319 ; 2000-02-02 G.O.2, 853, 856 ; 2001-02-14 G.O.2, 1307.
- *Règlement sur les conditions et modalités de délivrance des permis de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec* (art. 36, al.2, par. 1° et art. 37, par. 1° et 2°), site web de l'OEAQ, février 2016.
- *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation aux fins de la délivrance des permis de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec* (art. 8, par. 1°), site web de l'OEAQ, février 2016.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), articles 22 à 29 et 511, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2016-03-07.

4.10 Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation (PAIRE)

Présentation et sommaire

Le *Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation*, aussi appelé le « programme PAIRE », est un programme de subvention instauré en 1977 par le gouvernement du Québec, pour soutenir financièrement les municipalités dans la réalisation de la réforme administrative de l'évaluation foncière. Ces subventions sont versées de 1977 à 1986, à la suite du dépôt du premier rôle annuel de nouvelle génération jugé conforme aux exigences réglementaires.

Contexte

Longtemps réclamée par divers intervenants municipaux, gouvernementaux et professionnels, la réforme administrative de l'évaluation foncière est lancée en avril 1977 par le ministre Guy Tardif. Elle s'inscrit dans le cadre d'une révision projetée de l'ensemble du secteur municipal et poursuit un seul objectif : uniformiser, d'ici 1984, les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec.

Bien que n'étant pas une révolution scientifique ni législative, mais plutôt une transition vers des procédés généralisés en vue d'une plus grande efficacité (d'où l'adjectif « administrative »), cette réforme représente une tâche vaste et lourde, compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques alors constatée. Contraintes par une ordonnance ministérielle générale et une réglementation plus précise que jamais auparavant, les municipalités du Québec doivent appliquer le nouveau Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) pour dresser, sur tout le territoire et en moins de sept ans, des rôles d'évaluation dits « de nouvelle génération », établis selon des moyens uniformes (principes, moyens de preuve, formulaires, etc.).

Contenu du programme PAIRE

L'un des moyens utilisés par le gouvernement du Québec pour réussir cette réforme consiste à aider financièrement les organismes responsables de l'évaluation à procéder, sur leur territoire et de façon autonome, à la confection des premiers rôles d'évaluation foncière en conformité avec les nouvelles exigences. À l'échelle provinciale, cette aide se justifie également par l'amélioration escomptée de l'assiette d'imposition foncière et, de ce fait, de celle de la fiabilité des données servant de base aux études fiscales.

Les principales caractéristiques du programme PAIRE se résument aux points suivants :

- s'adresse aux autorités municipales responsables de la confection des rôles d'évaluation (3 communautés, 216 cités et villes et 71 comtés), mais respecte leur autonomie quant à leur échéancier, en autant qu'il soit conforme à celui de l'ordonnance;
- vise la confection du premier rôle annuel réalisé dans le respect d'une ordonnance ministérielle, de la Loi sur l'évaluation foncière et de la réglementation afférente;
- la subvention peut atteindre 50% du coût reconnu de confection du rôle, déterminé comme étant le moindre entre l'application du barème défini pour ce programme (voir tableau ci-dessous) et la dépense réellement encourue;
- la subvention peut être versée par tranches, après la réalisation de certaines étapes jugées conformes, jusqu'à un maximum de 40% du coût reconnu;
- son application est sous la responsabilité de la Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) du ministère des Affaires municipales, qui assure les vérifications de conformité par une surveillance administrative appropriée.

L'application du programme PAIRE débute dès le dépôt des premiers rôles de nouvelle génération, à l'automne 1977. Elle se poursuit au rythme de réalisation de la réforme administrative par le dépôt de tels rôles dans l'ensemble des municipalités du Québec. Les dernières subventions en vertu de ce programme sont versées en 1986, portant à 42 M$ le montant total ainsi versé sur huit ans aux organismes responsables de l'évaluation foncière. L'échéance fixée par l'ordonnance ministérielle de 1977 étant expirée, ce programme est ensuite abandonné, puisqu'il a atteint ses objectifs.

Barèmes établis pour fins de subvention des premiers rôles annuels d'évaluation

Catégorie	Taux
Terrain vague	$ 5 l'unité d'évaluation
Matrice graphique: cité ou ville	$ 5 l'unité d'évaluation
Matrice graphique: municipalité rurale	$ 10 l'unité d'évaluation
Bâtiments résidentiels:	
Unifamilial isolé ou chalet isolé	$ 22.50 l'unité
Unifamilial jumelé, en rangée ou quadrex	$ 22.50 la 1ère unité de logement $ 4.50 par unité additionnelle
Multifamilial, immeuble d'habitation et condominium (4 étages et moins)	même que ci-dessus
Multifamilial, immeuble d'habitation et condominium (5 étages et plus)	$ 22.50 1ère unité de logement $ 5.50 par unité additionnelle
Ferme (incluant résidence)	$ 35.00 l'unité

Surveillance administrative du MAM

Afin d'assurer à la fois le suivi de la réforme à implanter et une gestion responsable du programme de subventions qui y est associé, le ministère des Affaires municipales vérifie systématiquement la réalisation des travaux prescrits par la réglementation. La DGEF y dédie une équipe de techniciens et de professionnels qui forment alors le Service de la surveillance administrative.

Exercée de 1977 à 1985, la surveillance administrative du MAM ne comporte pas de jugement sur l'aspect professionnel des travaux, ni sur la justesse des évaluations (d'où l'adjectif « administrative »). Elle consiste par ailleurs principalement à :

- Vérifier l'existence de la documentation à la base de tout rôle de nouvelle génération, et surtout, sa conformité aux exigences du règlement et du MEFQ. Trois fichiers obligatoires sont examinés à partir d'un échantillon de chacun : le fichier central des données du marché, la matrice graphique et les fiches de propriété;
- Informer les responsables concernés (évaluateur et municipalité responsable) de la nature des correctifs requis, le cas échéant, pour rendre ces documents conformes aux exigences minimales;
- Autoriser, sur la base des constats effectués, le versement des subventions prévues par le programme PAIRE, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Les activités de surveillance administrative du MAM cessent en 1985. Le Service de la surveillance administrative de la DGEF change alors de mission et se nomme ensuite « Service de l'animation ».

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 93.
- *Le PAIRE - Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation* (dépliant), Ministère des Affaires municipales, juin 1977.
- *Réforme administrative de l'évaluation foncière*, Conrad Cormier, Le Faisceau, juillet 1979, p. 2.
- *La réforme de la fiscalité municipale - Information générale*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980, p. 121.
- *La réforme de l'évaluation foncière*, Gérald Lellbach, Municipalité, octobre-novembre 1982, p. 17.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, p. 11.

4.11 Proportion médiane du rôle d'évaluation

Présentation et sommaire

La proportion médiane d'un rôle d'évaluation est un indicateur statistique qui exprime, en pourcentage, le niveau général des valeurs qui y sont inscrites, par rapport à la pleine valeur réelle des immeubles évalués. Prescrite par la loi et mesurée annuellement pour chaque rôle d'évaluation, elle est un paramètre requis aux fins de l'application de programmes financiers, des recours exercés devant les tribunaux et de la taxation scolaire.

L'uniformisation des évaluations municipales provenant de rôles différents existe d'abord pour répartir les quotes-parts municipales (1871), puis à des fins de taxation scolaire (1899). Ce n'est toutefois qu'à compter de 1980 que la proportion médiane est retenue par la Loi sur la fiscalité municipale comme seul indicateur statistique destiné à cette fin. Après certaines difficultés d'implantation, sa pertinence est davantage reconnue à partir de 1990, notamment par les analyses pouvant en être tirées quant à la qualité des rôles. Depuis l'importante réforme méthodologique implantée en 1994, la fiabilité de la proportion médiane est reconnue et son application a des incidences majeures en fiscalité municipale.

Raison d'être de la proportion médiane en évaluation municipale

La répartition des impôts locaux basée sur la valeur réelle des biens immobiliers est reconnue comme équitable en matière de fiscalité municipale au Québec. La valeur des immeubles est toutefois changeante au fil du temps, ce qui justifie de mesurer périodiquement comment les évaluations qui servent de base d'imposition s'écartent de cette valeur.

Constituée par la donnée médiane d'une distribution de proportions individuelles mettant en relation l'évaluation attribuée aux propriétés vendues et leur prix de vente, la proportion médiane est un indicateur statistique mesuré chaque année et réputé représentatif du niveau général de tout rôle d'évaluation. Parce que l'usage du facteur comparatif, l'inverse de la proportion médiane (soit 100% divisé par la proportion mesurée), permet de ramener à 100% les évaluations qui diffèrent de ce niveau, cet indicateur :

- contribue au maintien de l'équité dans une municipalité, parce qu'il permet aux contribuables de juger de la pertinence des évaluations inscrites au rôle et, au besoin, d'intervenir pour y faire corriger les éventuels écarts;
- assure la répartition équitable de sommes d'argent entre les municipalités, quant à certains revenus qui leur sont versés ou certains déboursés qu'elles doivent assumer, lesquels sont établis sur la base de leurs évaluations uniformisées, c'est-à-dire ramenées à 100% de la valeur réelle;
- assure l'équité de l'imposition foncière scolaire, également basée sur l'évaluation uniformisée des rôles d'évaluation municipaux.

Pour quantifier l'ampleur de la dispersion des évaluations autour du niveau général mesuré par la proportion médiane, l'écart-type relatif à la médiane est un indicateur statistique reconnu. Exprimé en termes relatifs, soit en pourcentage de la proportion médiane établie, il présente l'avantage d'être comparable d'un rôle à l'autre.

Mesure du niveau des rôles d'évaluation, avant la proportion médiane

Dans l'histoire du régime municipal québécois, la mesure du niveau des rôles d'évaluation répond d'abord à des besoins de répartition fiscale sur une base régionale.

Contrairement aux lois antérieures régissant ce domaine sous le régime britannique, le Code municipal de 1871 prévoit une uniformisation des rôles d'évaluation locaux aux fins de leur utilisation par le conseil de comté[179], notamment pour répartir le coût de ses services entre les municipalités qu'il dessert. Chaque conseil de comté doit alors augmenter ou diminuer, au besoin, l'évaluation portée à chaque rôle « *du*

[179] L'article 737 du Code municipal exige que tout conseil de comté examine tous les rôles d'évaluation faits dans les municipalités locales de son territoire, constate si l'évaluation faite dans chacun de ces municipalités locales est proportionnée à celle faite dans les autres, et augmente ou diminue, s'il en est besoin, le montant de l'évaluation portée au rôle de chacune de ces municipalités.

pourcentage qui lui paraît nécessaire pour établir une juste proportion entre tous les rôles d'évaluation faits dans la municipalité du comté ». Des mesures analogues d'uniformisation des rôles au moyen de facteurs mesurés annuellement s'appliquent aux communautés urbaines (Québec et Montréal[180]) et régionale (Outaouais), créées en 1970.

Avant 1972, les modalités d'établissement des évaluations inscrites aux rôles municipaux relèvent seulement du choix des estimateurs locaux et sont très peu structurées, sinon dans certaines villes disposant d'un service d'évaluation permanent. Outre l'uniformisation sommaire exigée des conseils de comté par le Code municipal, la vérification systématique du niveau des évaluations par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués demeure peu répandue dans les pratiques municipales d'alors[181].

En matière de taxation scolaire, l'uniformisation des rôles d'évaluation est instaurée en 1899 par la *Loi de l'Instruction publique* (62 Vict., c. 28) et s'applique jusqu'en 1979. Ainsi, toute commission scolaire - dont le territoire comprend souvent celui de plusieurs municipalités - doit vérifier si les rôles d'évaluation municipaux qu'elle est tenue d'utiliser comme base d'imposition correspondent à la pleine valeur réelle des propriétés. À défaut, elle doit modifier les évaluations imposables qui s'en écartent, de façon à rétablir ce niveau sur tout son territoire. L'uniformisation des rôles d'évaluation pour fins scolaires est alors régie par les directives[182] du ministère de l'Éducation, applicables pour l'ensemble du Québec.

Niveau des rôles d'évaluation mesuré pour l'exercice scolaire 1976-1977

Niveau du rôle	Nombre de rôles		Pourcentage	
	par strate	cumulé	par strate	cumulé
0% à 9,9%	3	3	0,2%	0,2%
10% à 19,9%	28	31	1,9%	2,1%
20% à 29,9%	50	81	3,4%	5,4%
30% à 39,9%	58	139	3,9%	9,3%
40% à 49,9%	130	269	8,7%	18,1%
50% à 59,9%	226	495	15,2%	33,2%
60% à 69,9%	223	718	15,0%	48,2%
70% à 79,9%	218	936	14,6%	62,9%
80% à 89,9%	269	1205	18,1%	80,9%
90% à 99,9%	198	1403	13,3%	94,2%
100% à 109,9%	60	1463	4,0%	98,3%
110% et plus	26	1489	1,7%	100,0%
Total	**1489**		**100,0%**	

Élaboration d'un indicateur universel de niveau des rôles

Devant la nécessité, constatée par la Commission Bélanger en 1965, de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Il est notamment démontré que le niveau de la plupart des rôles d'évaluation s'écarte largement de la pleine valeur réelle des immeubles qui y sont inscrits, ce qui contrevient à la loi[183]. Cette commission recommande notamment au gouvernement du Québec de :

- maintenir le concept de la valeur réelle comme base de l'évaluation foncière municipale;
- normaliser, selon des règles uniformes, la confection des rôles d'évaluation à 100% de cette valeur réelle;
- procéder tout de suite à l'uniformisation, à l'aide d'indices pertinents, des rôles qui s'écartent de ce niveau.

---

[180] Avant d'être confiée à la Communauté urbaine de Montréal en 1970, l'uniformisation des rôles d'évaluation de ce territoire fait d'abord partie des obligations de la Commission métropolitaine de Montréal créée en 1921 (11 Geo. V, c. 140), laquelle devient la Corporation de Montréal métropolitain en 1959 (7-8 Eliz. II, c. 52).

[181] La publication « *Évaluation municipale au Québec* » (Jean B. Grenier, 1969) propose une étape de « contrôle des valeurs » avant le dépôt du rôle, fondée sur l'analyse comparative des prix de vente et des nouvelles évaluations. On y établit, globalement ou par segment, le niveau du rôle par rapport au marché, ainsi que la déviation moyenne. À cette époque, un indicateur de dispersion, appelé « indice de Russell », est aussi utilisé par les évaluateurs.

[182] Appliquées par des firmes d'évaluation agissant pour le compte des commissions scolaires régionales, les directives du MEQ prévoient d'abord une mesure de niveau fondée sur un nombre minimal d'observations (ventes ou expertises) pour diverses catégories d'immeubles imposables. Le facteur global d'uniformisation de la municipalité résulte ensuite de la pondération des niveaux catégoriels mesurés, selon l'importance relative de chacune dans le rôle concerné.

[183] Cette conclusion s'appuie sur le rapport d'étude intitulé « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », présentée à la Commission Bélanger en septembre 1964, par l'Association des estimateurs municipaux du Québec. On y indique notamment qu'en général, les rôles d'évaluation d'alors sont de piètre qualité et que, pour la majorité des municipalités, leur niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle, ce qui témoigne d'une ignorance des prescriptions de la loi. On y propose notamment d'établir, pour tout le Québec, des indices ou facteurs d'uniformisation des rôles pouvant s'inspirer des méthodes alors en application par la Corporation de Montréal métropolitain. Le texte intégral de ce rapport d'étude fait l'objet de la capsule 5.3.

D'importants changements sont ensuite amorcés pour réaliser ces recommandations :

- à compter de 1972, la LEF universalise, en une même loi, toutes les dispositions régissant l'évaluation foncière et continue de prescrire que les évaluations municipales doivent représenter la valeur réelle[184] des immeubles évalués;
- l'ordonnance ministérielle de 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour 1984. Le cheminement à suivre à cette fin est décrit au Règlement numéro 1, lequel impose notamment aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits;
- en 1978, le ministère des Affaires municipales (MAM) s'engage à établir et publier un constat annuel du niveau de tous les rôles, concrétisant ainsi l'annonce faite à ce sujet au discours sur le budget 1978-1979. L'indice à être développé servirait de référence officielle, notamment pour indexer chaque année[185] l'assiette d'imposition foncière qui se maintiendrait ainsi à la pleine valeur.

Les recherches et analyses effectuées par le MAM permettent ensuite de retenir la médiane comme l'indicateur statistique le plus pertinent pour mesurer le niveau de tous les rôles d'évaluation municipaux au Québec, principalement parce qu'il révèle une tendance centrale fiable, non influencée par des données extrêmes issues de certains prix de vente bas ou élevés.

Implantation de la proportion médiane comme mesure officielle (1980 à 1993)

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réunit, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause les pratiques déjà exigées en ce domaine depuis 1977, elle introduit trois changements majeurs quant à l'équité des évaluations municipales :

- les valeurs inscrites au rôle doivent représenter une même proportion de la valeur réelle des propriétés évaluées (LFM, art. 42, al. 2). Bien qu'exigeant l'équité horizontale dans les rôles déposés, cette disposition rend légitime le fait qu'ils peuvent ne pas représenter la pleine valeur des immeubles, écartant ainsi le projet (de 1978) de les y maintenir par indexation annuelle;
- le niveau du rôle doit être mesuré annuellement, à date fixe, au moyen de la proportion médiane (LFM, art. 264). Confiée à l'évaluateur, vérifiée et confirmée par le MAM, cette mesure récurrente officialise[186] un indicateur objectif de son niveau, lequel doit désormais être indiqué sur chaque avis d'évaluation individuel[187];
- les tribunaux sont désormais tenus d'appliquer la proportion médiane à la valeur réelle qu'ils retiennent lorsqu'ils disposent d'une plainte (art. 147, al.1°). Cela assure une plus grande équité des évaluations ainsi modifiées dans tout rôle dont le niveau diffère de 100%.

---

[184] En 1972, la LEF d'origine prescrit la valeur « marchande », jusqu'alors inédite dans la législation, comme référence des évaluations devant être inscrites aux rôles. Par souci d'éviter des divergences jurisprudentielles indésirables, la notion de valeur « réelle », connue en droit municipal depuis 1855, est réintroduite dans la LEF en 1973.

[185] L'instauration d'un mécanisme annuel d'indexation de tous les rôles municipaux à la pleine valeur fait partie des propositions avancées par le gouvernement du Québec quant au projet de réforme fiscale, lors de la Conférence Québec-Municipalités des 9-10-11 juin 1978. Cette proposition évolue ensuite pour prendre la forme, en 1980, de la valeur uniformisée exigée à l'avis dévaluation individuel, sans toutefois que le rôle d'évaluation soit modifié.

[186] Vérifiée et officiellement confirmée par le MAM à chaque municipalité, la proportion médiane du rôle d'évaluation est essentielle à plusieurs mesures financières instaurées par la LFM (taux global de taxation, péréquation, en-lieux de taxes, répartitions des quotes-parts, etc.).

[187] D'abord imposée législativement en 1980, l'exigence d'indiquer la proportion médiane à l'avis d'évaluation est davantage détaillée au *Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à l'évaluation et à la fiscalité municipale* (1983 G.O.2, 4301) prenant effet à compter de l'exercice financier 1984. Ce règlement fait ensuite l'objet d'amendements significatifs pour 1986 (1984 G.O.2, 5476) et d'autres amendements en modifient le contenu à compter de 1990 (1989 G.O.2, 3157), principalement pour en adapter les prescriptions au régime des rôles triennaux, alors en voie d'implantation.

En vertu des pouvoirs ministériels prévus à la LFM (art. 263, par. 5°), un règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière est aussi édicté en 1980, puis révisé en 1983[188]. S'ajoutant aux exigences de cette loi, il instaure un ensemble de règles régissant l'exécution de cette opération annuelle concernant chaque rôle d'évaluation[189]. On y prescrit principalement :

- que la médiane des quotients évaluation/prix de vente est l'indicateur statistique à établir pour tout rôle d'évaluation;
- la procédure selon laquelle le MAM établit la liste de base des ventes pouvant être admises sur une formule qu'il fournit à l'évaluateur et que ce dernier doit ensuite compléter et lui retourner[190];
- la façon de déterminer quelles ventes utiliser aux fins de ce calcul, soit leur nombre, la période de temps à couvrir, les sélections à faire, ainsi que la substitution possible en cas d'insuffisance de transactions;
- les motifs d'exclusion de certaines ventes;
- le rajustement du prix de vente, soit pour l'actualiser, soit pour tenir compte objectivement de toute différence ou condition de la transaction s'écartant de la valeur réelle définie par la loi.

L'implantation de la proportion médiane comme mesure officielle du niveau des rôles est ponctuée de certaines difficultés. D'abord méconnue de la plupart des praticiens, celle nouvelle procédure statistique nécessite le traitement annuel d'un grand nombre de données en quelques semaines seulement. De plus, outre des difficultés de compréhension, elle suscite des préoccupations d'ordre administratif et professionnel, concernant principalement :

- l'intervention coercitive du MAM dans l'échantillonnage et l'établissement des résultats, jugée inappropriée dans des actes à caractère professionnel;
- l'absence de stratification catégorielle et sectorielle des ventes, source potentielle de résultats biaisés;
- la localisation erronée de nombreuses ventes dont la désignation cadastrale est imprécise;
- la possibilité que l'évaluateur, juge et partie, exclue certaines ventes ou les évalue selon le prix payé, ce qui réduit la crédibilité du résultat obtenu;
- la trop grande facilité de gain devant les tribunaux, pour les acheteurs ayant payé un prix inférieur à la tendance centrale;
- les délais d'approbation des proportions médianes retardant l'adoption des budgets municipaux;
- l'ajout d'une nouvelle mesure de la qualité, jugée prématurée avant la confection de tous les rôles de nouvelle génération.

À compter de 1984, alors que la quasi-totalité des premiers rôles de nouvelle génération ont été déposés, plusieurs dispositions réglementaires sont introduites pour assurer la pérennité de la documentation déjà produite, ainsi que la continuité entre les rôles à venir. Elles consistent notamment à :

- introduire la notion d'équilibration du rôle, décrite comme un ajustement aux valeurs inscrites au rôle précédent et ayant pour effet que celles du nouveau rôle représentent une même proportion de la valeur réelle;
- instaurer la notion d'indexation, décrite comme un ajustement aux valeurs inscrites au rôle précédent et ayant pour effet que la proportion médiane du nouveau rôle soit différente de celle du rôle précédent;
- introduire l'écart-type relatif d'un rôle comme indicateur de la dispersion des évaluations qu'il contient et exiger une équilibration immédiate lorsque l'écart-type excède 25%;

---

[188] Le *Règlement prescrivant les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur foncière réelle des unités d'évaluation correspondent les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière* est d'abord édicté en 1980 (1980 G.O. 2, 2045). Il est ensuite remplacé, selon une formulation plus détaillée, pour s'appliquer à l'établissement des proportions médianes à compter de l'exercice 1984 (1983 G.O.2, 3885).

[189] Également édicté en 1980 (1981 G.O.2, 23), un règlement ministériel distinct s'applique à la détermination de la proportion médiane des rôles de la valeur locative. Rendu inopérant par la loi en 1993, ce règlement est abrogé en 1994.

[190] Avant 1997, la liste de base des ventes est d'abord constituée par le MAM à partir des données fournies par les bureaux d'enregistrement des droits réels. Elle est transmise à l'évaluateur à l'aide d'un formulaire prescrit par la réglementation (formulaire M-1, intitulé *Échantillon des données du rôle d'évaluation foncière*). Pour chaque vente listée, l'évaluateur complète le formulaire avec les données correspondantes au rôle d'évaluation. Ainsi complété, ce document officiel sert ensuite aux calculs à effectuer, tant par l'évaluateur que par le MAM.

- exiger l'indexation immédiate du rôle lorsque la proportion médiane du rôle précédent est inférieure à 60%;
- obliger, à compter de 1986, l'usage de titres formels, en toutes lettres et sans abréviation, pour la présentation sur l'avis d'évaluation des chiffres représentant notamment la proportion médiane, le facteur comparatif et la valeur totale uniformisée de l'unité d'évaluation;
- prescrire, à compter de 1990, la mention de la date à laquelle ont été considérées les conditions du marché servant à l'établissement de la valeur totale uniformisée.

De 1989 jusqu'en 1992, le dépôt annuel des rôles d'évaluation est graduellement[191] modifié pour une périodicité triennale. Ce changement majeur pour les pratiques québécoises d'évaluation foncière s'accompagne de nouvelles mesures régissant l'équilibration des rôles triennaux à être déposés. Entre autres, ces nouvelles dispositions :

- redéfinissent l'équilibration du rôle comme une opération ayant pour but d'« éliminer le plus possible les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les valeurs au rôle » (LFM, art. 46.1);
- imposent l'atteinte de résultats précis pour qu'un rôle soit considéré comme résultant d'une équilibration, notamment à l'effet que la proportion médiane doit se situer entre 95% et 105% et l'écart-type relatif ne doit pas excéder un pourcentage plafond, modulé (de 14 à 36%) selon la concentration résidentielle unifamiliale du territoire municipal concerné192.

L'application généralisée de ces mesures et le suivi individuel effectué par le MAM quant aux résultats obtenus accroissent alors la reconnaissance de la proportion médiane et de l'écart-type relatif comme des indicateurs pertinents du niveau général et de la dispersion des valeurs des rôles d'évaluation.

À compter de 1990, cette reconnaissance est accentuée par le développement et l'application récurrente, par le MAM, d'un système d'indicateurs de performance servant à mesurer objectivement la qualité des rôles d'évaluation, principalement à partir des données recueillies annuellement pour établir la proportion médiane.

Réforme des règles d'établissement de la proportion médiane (depuis 1994)

Au fil d'une décennie d'application, les règles d'établissement de la proportion médiane et les données qui en découlent suscitent beaucoup d'intérêt, non seulement parce que ce paramètre a des incidences financières croissantes, mais aussi parce qu'il génère des indications statistiques ayant des impacts réglementaires ou professionnels.

Dans le but d'accroître la fiabilité et la crédibilité des indicateurs statistiques utilisés en évaluation municipale, il est retenu de remédier à certaines lacunes mises en lumière par divers intervenants. À compter de 1994, une réforme substantielle des règles d'échantillonnage des données sur les ventes et de calcul de la proportion médiane est instaurée par une nouvelle réglementation[193]. S'appuyant sur l'avis d'experts (Rapport Letartre de 1988 et rapport DesRosiers de 1991) et sur une analyse scientifique des données passées (rapport Statbec de 1990), cette réforme se traduit par des changements méthodologiques substantiels consistant principalement à :

- éliminer au départ toutes les ventes immobilières dont le prix est inférieur à 1 000 $;
- augmenter à 30 le nombre minimal de ventes requises pour constituer un échantillon à analyser;
- remplacer la formule de détermination de la taille de l'échantillon pour accroître la fiabilité du résultat;
- fixer à trois ans la période maximale sur laquelle des ventes peuvent être utilisées;
- limiter le nombre de terrains vagues dans les ventes analysées, lorsqu'ils y sont surreprésentés;

---

[191] Les dispositions législatives instaurant le régime des rôles triennaux permettent aux municipalités d'amorcer leur premier cycle triennal pour l'exercice 1989, 1990 ou 1991. À défaut, la loi impose 1992 comme exercice initial.

[192] Les exigences de résultats à atteindre pour qu'un rôle soit considéré comme résultant d'une équilibration sont d'abord instaurées pour 1990, au *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (1989 G.O.2, 3144), puis révisées en 1994 (1994 G.O.2, 5702).

[193] Édicté le 20 octobre 1993, le « nouveau » *Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière* (1993 G.O.2, 7490) remplace entièrement les dispositions antérieures en cette matière.

- déterminer les règles d'épuration statistique des ratios extrêmes;
- utiliser des indications régionales pour déterminer la proportion médiane des rôles où l'on constate une absence ou insuffisance de ventes;

En 1994, le processus complet d'établissement de la proportion médiane est documenté au MEFQ (Volume 2, chapitre 9). Acquérant ainsi un caractère officiel, ce guide méthodologique inédit[194] :

- intègre l'établissement de la proportion médiane dans le processus général de confection et de tenue à jour d'un rôle d'évaluation;
- décrit les modalités d'exécution des étapes à réaliser, à la fois par le MAM et par l'évaluateur, pour respecter les exigences législatives et réglementaires.

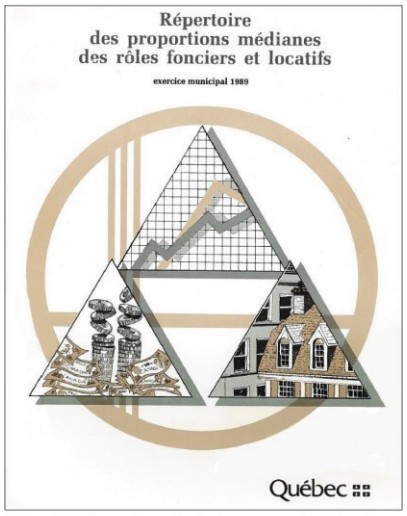
À compter de l'exercice financier 1997, un changement réglementaire substantiel est apporté (1995 G.O.2, 4963) pour confier à l'évaluateur, et non plus au MAM, la responsabilité exclusive d'établir la liste de base des ventes. Conformément aux dispositions régissant alors la transmission de données en cette matière, ce virage réglementaire amène la conclusion d'ententes formelles, avec chaque évaluateur, sur les modalités électroniques à utiliser à cette fin.

Par la suite, les mesures législatives, réglementaires et normatives encadrant l'établissement de la proportion médiane ne font l'objet d'aucun changement significatif, sinon l'instauration de modalités universelles de transmission de données électroniques, à compter de 2012.

Répertoires publiés quant aux proportions médianes (depuis 1983)

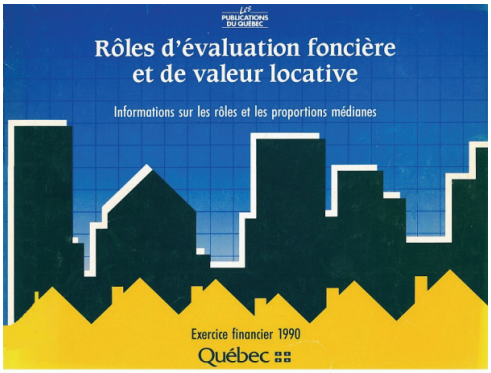
De 1983 à 1989, le MAM publie annuellement un répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs. Distribué gratuitement aux clientèles régionales ou provinciales ayant pour responsabilité d'appliquer ces résultats (MRC, Communautés, commissions scolaires, ministères, etc.), cette publication comporte notamment :

- des notes explicatives sur les notions essentielles à la compréhension des données (rôle d'évaluation, proportion médiane, facteur comparatif, etc.) ;
- quelques statistiques globales sur les rôles et leur niveau, pour l'exercice financier visé ;
- les proportions médianes et facteurs comparatifs des rôles fonciers et locatifs, répertoriés selon trois ordres : code géographique, nom de municipalité et MRC/Communauté.



Répertoire des proportions médianes publié par le MAM en 1989, dernière année de cette publication gratuite, exclusive aux proportions médianes et facteurs comparatifs

De 1990 à 2005, un nouveau répertoire annuel de données est produit par le MAM et commercialisé par Les Publications du Québec, concernant les rôles d'évaluation foncière et de valeur locative. Ayant pour but d'alimenter en données les divers intervenants des domaines municipal, scolaire et financier, cette publication détaille de nombreux renseignements notamment issus de la banque de données gouvernementale dressée à partir du contenu des sommaires de rôle. Outre la version en format papier, une version électronique est diffusée à compter de 1995.



Répertoire de données publiées par le MAM à compter de 1990, issues du sommaire des rôles d'évaluation et des proportions médianes

[194] Avant son intégration au volume 2 du MEFQ, un guide explicatif intitulé « La proportion médiane du rôle d'évaluation foncière » est diffusé par le MAM, en août 1993 pour faire mieux comprendre l'application des nouvelles règles applicables en ce domaine à compter de l'exercice financier 1994.

On y expose d'abord simplement certaines notions importantes, entre autres quant aux fonctions du rôle d'évaluation, aux enjeux de l'équilibration, ainsi qu'à l'utilité de la proportion médiane et de l'écart-type relatif. Agencé sous forme de divers tableaux thématiques, ce répertoire fournit également plusieurs renseignements utiles à des fins d'analyse et de comparaison. On y détaille notamment, pour chaque municipalité et pour l'exercice financier visé :

- la proportion médiane, le facteur comparatif et l'écart-type relatif;
- le nombre d'unités d'évaluation et le nombre annuel de ventes immobilières;
- l'évaluation foncière uniformisée, répartie selon l'utilisation des immeubles;
- les montants constituant l'assiette d'imposition des divers taux de taxation foncière applicables en vertu de la loi.

D'autres renseignements sur l'évaluation foncière y sont également présentés, compilés par MRC ou par Communauté et regroupés par région administrative.

Dernière édition (2005) du répertoire annuel publié par le MAM sur l'évaluation foncière des municipalités

À partir de 2006, seul le site le site web du MAM est utilisé pour diffuser des renseignements statistiques concernant l'évaluation foncière au Québec, notamment en ce qui concerne la proportion médiane des rôles. La production de répertoires distincts est alors abandonnée, tant sous forme de support papier qu'électronique.

Données statistiques relatives à la proportion médiane des rôles d'évaluation foncière

Les données statistiques publiées par le MAM, concernant l'établissement annuel des proportions médianes et des écarts-types relatifs, fournissent des éléments historiques intéressants.

Les données sur les ventes immobilières utilisées chaque année à cette fin révèlent notamment que :

- la méthode d'échantillonnage fait en sorte qu'environ 50% (84% entre 1994 et 2001) des ventes totales sont soumises à l'analyse;
- environ 70% des ventes analysées sont admises pour établir les indicateurs statistiques.

L'historique sommaire de la distribution des proportions médianes établies depuis 1977 indique particulièrement que :

- le niveau des rôles s'est fortement concentré autour de la pleine valeur réelle (93% des rôles ont une médiane de plus de 90% en 2020, contre 19% en 1980);
- les très faibles proportions médianes de moins de 60% sont pratiquement disparues.

Quant à la distribution des écarts-types observés depuis 1990, il est à souligner que :

- une large majorité de rôles (78% en 2020) affiche un faible niveau de dispersion, avec un écart-type d'au plus 20%;
- les écart-types préoccupants supérieurs à 40% sont pratiquement disparus (4 en 2020, contre 84 en 1990).

Ventes immobilières utilisées aux fins de la proportion médiane annuelle des rôles

Exercice financier	Nombre de ventes immobilières totales	analysées	%	admises	%
1980 à 1987	données non disponibles				
1988	228 582	105 875	46%	n.d.	
1989	226 942	107 418	47%	n.d.	
1990	209 834	106 167	51%	68 118	64%
1991	192 392	103 874	54%	69 201	67%
1992	180 404	100 083	55%	65 642	66%
1993	163 286	92 790	57%	62 685	68%
1994[1]	163 741	123 042	75%	84 792	69%
1995	155 164	123 810	80%	85 395	69%
1996	152 742	124 497	82%	85 710	69%
1997	134 885	127 137	94%	84 567	67%
1998	142 636	128 255	90%	86 233	67%
1999	152 153	128 266	84%	87 192	68%
2000	145 779	128 289	88%	86 922	68%
2001	157 330	128 242	82%	87 710	68%
2002[2]	158 956	109 102	69%	74 113	68%
2003	172 427	103 839	60%	71 616	69%
2004	202 604	104 959	52%	73 859	70%
2005	207 482	105 243	51%	74 058	70%
depuis 2006	données non disponibles				

[1] Ventes échantillonnées accrues par la réforme de 1994

[2] Ventes échantillonnées diminuées suite aux fusions municipales

Distribution des proportions médianes des rôles d'évaluation foncière
Historique sommaire depuis 1977

Proportion médiane	Année 1977*		Année 1980		Année 1990		Année 2000		Année 2010		Année 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
50% et moins	269	18%	539	36%	4	0%	0	0%	0	0%	0	0%
51% à 60%	226	15%	195	13%	29	2%	0	0%	4	0%	0	0%
61% à 70%	223	15%	161	11%	103	7%	0	0%	34	3%	0	0%
71% à 80%	218	15%	156	10%	244	16%	8	1%	105	9%	5	0%
81% à 90%	269	18%	160	11%	356	24%	97	7%	291	25%	75	7%
91% à 100%	198	13%	165	11%	552	37%	888	65%	614	54%	885	78%
101% à 110%	60	4%	109	7%	206	14%	375	27%	95	8%	172	15%
111% à 120%	26	2%	8	1%	6	0%	8	1%	0	0%	1	0%
Plus de 120%	0	0%	2	0%	4	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Total	1489	100%	1495	100%	1504	100%	1376	100%	1143	100%	1139	100%

* Le niveau des rôles pour l'année 1977 est celui mesuré pour fins d'uniformisation scolaire (méthodologie différente)

Distribution des écarts-types relatifs à la médiane
Historique sommaire depuis 1990*

Écart-type relatif	Année 1990		Année 2000		Année 2010		Année 2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
10% et moins	20	3%	139	13%	160	16%	243	24%
11% à 20%	174	26%	639	58%	475	46%	552	54%
21% à 30%	285	43%	240	22%	320	31%	200	20%
31% à 40%	105	16%	68	6%	64	6%	26	3%
41% à 50%	62	9%	6	1%	8	1%	4	0%
plus de 50%	22	3%	2	0%	1	0%	0	0%
Total	668	100%	1094	100%	1028	100%	1025	100%

* Les données sur les écarts-types antérieurs à 1990 ne sont pas disponibles

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), art. 737 et 738, sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 48 à 51.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 291 à 299.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 38 à 40 et 103 à 106.
- *Uniformisation des rôles d'évaluation pour fins scolaires - Guide à l'intention des évaluateurs responsables de l'uniformisation*, Ministère de l'Éducation, décembre 1976, pp. 5 à 9.
- *Conférence de M. Louis Reid*, 29 avril 1977 (Fédération des commissions scolaires du Québec), Le Faisceau, juin 1977, p. 4.
- Les rôles d'évaluation déposés au Québec en 1976, revue Municipalité 78, mai 1978, p. 43.
- *La revalorisation du pouvoir municipal* - Réflexions soumises par le MAM (Comité conjoint Québec-Municipalités), 1978-07-13, pp. 7 à 13.
- *Il faut éviter de provincialiser les responsabilités locales* - Fondements et principes de la réforme fiscale, revue Municipalité 78, août 1978, p. 15.

- *L'évaluateur et la réforme*, Conrad Cormier, Le Faisceau, août 1980, pp. 12-13.
- *La médiane est-elle une mesure représentative?*, Yves Lachapelle É.A., Le Faisceau, avril 1980, pp. 3 à 5.
- *Commentaires sur la proportion médiane des rôles d'évaluation déposés en novembre 1979*, Jacques Piché, Le Faisceau, avril 1981, p. 11.
- Réglementation sur la proportion médiane, Gazette officielle du Québec : 1980-04-23 G.O.2, 2045; 1981-01-07, G.O.2, 23; 1983-08-31 G.O.2, 3885; 1993-11-03 G.O.2, 7490; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 1994-10-19, G.O. 2, 6091; 1995-11-29 G.O.2, 4963.
- Réglementation sur l'avis d'évaluation, Gazette officielle du Québec : 1983-10-26 G.O.2, 4301;1984-10-14 G.O.2, 5476; 1989-06-21 G.O.2, 3157.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec, 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *L'évaluateur et la perturbation des valeurs*, Patrick Kenniff, revue Municipalité, juin 1983, pp. 23 à 25.
- *Répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs* - Exercices financiers 1983 à 1989, Ministère des Affaires municipales.
- *La proportion médiane des rôles d'évaluation 1986*, Gérald Lellbach, revue Municipalité, février 1986, p. 30.
- *La face cachée de la médiane*, Robert Charbonneau, É.A., revue L'Évaluateur, été 1987, p. 4.
- *Les utilisations de la proportion médiane*, François Lessard et Alain Raby, revue Municipalité, novembre 1990, pp. 28 à 30.
- *Évaluation foncière des municipalités du Québec* - Exercices financiers 1990 à 2005, Ministère des Affaires municipales.
- *Révision du traitement des échantillons tirés des rôles d'évaluation foncière*, Francine Fortin, Le Faisceau, printemps 1993, p. 6.
- Communiqués du MAM aux évaluateurs signataires de rôles, Jacques Beaudoin dir., 1993-06-23 ; 1995-12-11.
- *La proportion médiane du rôle d'évaluation foncière* - Guide explicatif sur l'inscription et l'analyse des données, Ministère des Affaires municipales, août 1993.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 1994, volume 2, chapitre 9-La proportion médiane, pp. 9-13 à 9-20.
- *L'évaluation foncière des municipalités du Québec* - 1 publication, 2 versions (dépliant promotionnel), Les Publications du Québec, mars 1995.
- *L'évaluation municipale au Québec, d'hier à demain*, Me Jacques Forgues, Le Faisceau, printemps 1996, pp. 7 à 15.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 70 à 78.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition modernisée 2018, partie 5A-Proportion médiane, pp. 5A-1 à 5A-3.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-08-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-02-28.
- Évaluation foncière/Données statistiques/Tableaux par municipalité, années 2006 à 2020, Site web du MAM (www.mamh.gouv.qc.ca), consulté le 2020-02-25.

4.12 Réforme administrative de l'évaluation foncière

Présentation et sommaire

La « réforme administrative de l'évaluation foncière » est l'expression qui désigne globalement les changements réglementaires et normatifs introduits en 1977 pour uniformiser les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale.

Soutenue par un programme de perfectionnement de la main d'œuvre et par des subventions, cette réforme donne lieu, jusqu'en 1984, à l'implantation du premier rôle annuel de nouvelle génération dans chacune des municipalités du Québec.

Contexte antérieur

Pendant plus de 20 ans avant sa mise en œuvre, la réforme de l'évaluation foncière est recommandée par les commissions d'enquête et réclamée par divers spécialistes, tant professionnels que gouvernementaux. Dès 1956, la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels recommande le maintien de l'impôt foncier comme principale source de revenus des municipalités, mais assorti d'une réforme de l'évaluation foncière. En 1965, la Commission Bélanger sur la fiscalité constate de graves lacunes dans cette discipline et en recommande l'uniformisation législative et normative, à titre de préalable à toute réforme fiscale. Le rapport Boulet de 1969 va aussi en ce sens et les divers ministres des Affaires municipales qui se succèdent ensuite présentent cette réforme comme étant imminente, ce qui nécessitera pourtant quelques années encore.

En 1971, l'adoption de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) instaure une réforme « législative » en ce domaine et jette ainsi les premières bases de la réforme « administrative » à venir. Outre le fait qu'elle précise et uniformise toutes les dispositions législatives régissant l'évaluation foncière à compter de 1972, cette loi accorde, dès 1975, au ministre des Affaires municipales le pouvoir de :

- prescrire par ordonnance le premier exercice pour lequel le premier rôle annuel doit être fait, les principales phases de sa confection et le calendrier de leur réalisation (LEF, art. 108);
- prescrire par règlement, la forme et le contenu du rôle, ainsi que le processus administratif et les formules inhérentes à sa confection et à sa tenue à jour (LEF, art.7, par. 2°).

Bien que la Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) soit créée dès 1971 pour préparer cette réforme, la tâche à accomplir est imposante et les développements s'avèrent laborieux. En septembre 1974, la publication du volume 1 du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), intitulé « Principes et concepts généraux en évaluation foncière », constitue le premier volet de ces développements. Suivent, en septembre 1975, les volumes 3 (Codification) et 3A (Matrice graphique) de ce manuel. Les premiers répertoires de taux unitaires (en base 1972) destinés à l'application de la méthode du coût et les formulaires afférents sont ensuite publiés en janvier 1976, à même les volumes 4, 4A et 5.

Contenu de la réforme

Lancée officiellement le 19 avril 1977, lors d'une conférence de presse du ministre Guy Tardif, la réforme administrative de l'évaluation foncière s'inscrit dans le cadre d'une révision projetée de l'ensemble du secteur municipal. Elle a un seul objectif : uniformiser les pratiques d'évaluation foncière à l'échelle du Québec, tant au niveau des moyens techniques que de l'échéancier ultime de réalisation, fixé à l'automne 1983.

Cette réforme n'est pas une révolution scientifique ni législative, mais plutôt une transition vers des procédés plus généralisés en vue d'une meilleure efficacité, d'où l'adjectif « administrative » qui lui est attribué. De fait, elle s'intègre dans l'application des dispositions de la LEF, déjà en vigueur depuis 1972. De plus, elle respecte les principes, normes et méthodes déjà reconnus au Canada et ailleurs en Amérique du Nord, dont celui de l'estimation de la valeur marchande des immeubles.

La réforme administrative de 1977 consiste à implanter, sur tout le territoire et en moins de sept ans, des rôles d'évaluation dits « de nouvelle génération », établis selon des moyens uniformes (principes, moyens de preuve, formulaires, etc.). Cela vise à en faire un instrument de gestion performant permettant notamment de :

- dresser un premier inventaire global et cohérent du patrimoine immobilier québécois;

- faciliter une meilleure compréhension de la fiscalité, nécessaire à la mise en œuvre d'une réforme plus vaste du secteur municipal, prévue pour un prochain avenir.

Trois exigences d'application généralisée instaurent officiellement la réforme administrative de l'évaluation foncière et en constituent les éléments moteurs :

- **L'Ordonnance ministérielle générale** émise en vertu de l'article 108 de la LEF. Publiée à la GOQ du 23 mars 1977 et entrée en vigueur le 15 avril suivant, elle met en branle le processus d'implantation de la réforme en fixant 10 étapes obligatoires et un calendrier pour certaines, ainsi qu'une date ultime pour le dépôt de tout premier rôle annuel : le 15 novembre 1983;
- **Le Règlement** numéro 1 prévu au paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF. Également entré en vigueur le 15 avril 1977, ce règlement stipule un cheminement qui doit être suivi et des instruments obligatoires à utiliser que sont le MEFQ et les formulaires gouvernementaux. De plus, il fixe le contenu obligatoire des renseignements devant figurer aux rôles de nouvelle génération;
- **Le Manuel** d'évaluation foncière du Québec, auquel réfèrent plusieurs prescriptions énoncées dans le règlement. Il s'agit plus précisément de l'édition 1976 du MEFQ, telle que publiée par l'Éditeur officiel du Québec, qui comprend alors un total de 12 volumes ou appendices distincts[195]. Outre les exposés méthodologiques pertinents, ces ouvrages détaillent notamment l'utilisation des divers formulaires prescrits et contiennent la codification à utiliser (ex. : codes géographiques, d'utilisation, de matériaux, etc.).

Mise en oeuvre et suivi de la réforme administrative

Tant les représentants gouvernementaux que municipaux reconnaissent que la tâche à accomplir est vaste et lourde, compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques alors existantes. L'implantation de la réforme est toutefois soutenue par trois moyens déterminants, déployés par le gouvernement québécois :

- **Un programme de perfectionnement** sur la réforme est développé et diffusé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, pour former tous les intervenants concernés par sa mise en application. Un module d'une journée s'adresse aux cadres et élus municipaux, alors que huit modules totalisant 40 jours de formation sont offerts aux évaluateurs et à leur personnel. De décembre 1975 jusqu'en avril 1979, ce programme de perfectionnement génère plus de 11 000 inscriptions, en 188 sessions. Les responsables gouvernementaux considèrent ensuite que les institutions d'enseignement et le milieu professionnel sont désormais en mesure de répondre aux besoins ultérieurs de formation en évaluation municipale;
- **Un programme d'aide financière** est destiné aux organismes responsables de procéder, sur leur territoire, à la confection du premier rôle d'évaluation foncière en conformité avec les nouvelles exigences. Accessible à 3 communautés, 216 cités ou villes et 71 comtés, la subvention correspond à 50% du coût reconnu de confection du rôle, déterminé comme étant le moindre entre l'application du barème défini pour ce programme et la dépense réellement encourue. À compter de 1977, la DGEF assure la gestion du Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation (programme PAIRE), ainsi que les vérifications préalables au versement des subventions qui atteignent un total de 42 M$ à la fin du programme, en 1986;
- **Une surveillance administrative** est effectuée par le MAM, afin d'assurer à la fois le suivi de la réforme à implanter et une gestion responsable du programme de subventions qui y est associé. Ainsi, de 1977 à 1985, le Service de la surveillance administrative de la DGEF vérifie systématiquement la conformité réglementaire des principaux fichiers prévus à la réforme, mais sans porter de jugement sur l'aspect professionnel des travaux, d'où l'adjectif « administrative ». Les responsables concernés sont ensuite informés de la nature des correctifs requis, le cas échéant. Les subventions prévues par le programme PAIRE sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

[195] Dans les faits, le texte du Règlement numéro 1 ne réfère alors qu'à 6 des volumes du MEFQ (3, 3A, 3B, 4, 4A, et 5), les autres servant davantage à appuyer la démarche de l'évaluateur (ex. : tables d'intérêt, répertoire jurisprudentiel, etc.).

Bien que la réforme administrative de l'évaluation foncière amorcée en 1977 ait atteint ses objectifs et soit considérée comme un succès, sa réalisation est ponctuée de difficultés, certaines insoupçonnées au départ. Ainsi, plusieurs exposés publiés au cours des années 1979 à 1982 soulignent comme problèmes :

- L'adaptation problématique du personnel en place et difficultés de recrutement d'employés qualifiés;
- Les efforts exigés par la nécessité d'agir en parallèle, à la fois sur le rôle en vigueur et sur le rôle de nouvelle génération en confection;
- Le manque de connaissances de la part des élus et fonctionnaires municipaux;
- La croissance rapide des coûts réels de confection des nouveaux rôles, sans indexation des subventions;
- « L'appétit professionnel » démesuré de certains évaluateurs qui effectuent (et facturent) des opérations inutiles;
- Des analyses aux conclusions mal étayées ou arbitraires, y compris celle de la proportion médiane.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *L'évaluation des biens-fonds,* Première tranche du rapport groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales, gouvernement du Québec, septembre 1969, 56 pages.
- *D'ici quatre ou cinq ans, le Québec aura sa réforme de l'évaluation foncière*, Me Maurice Tessier, ministre des Affaires municipales, Municipalité 70, décembre 1970, p. 5.
- *Loi modifiant de nouveau la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1975, chap. 68, art. 38), Publications du Québec, sanctionnée le 1975-12-19.
- $40 milliards de biens et 3 500 000 propriétés à évaluer!, Roch Bolduc, Municipalité 76, janvier 1976, p. 5.
- Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183 et 1283.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, 96 pages.
- *Les avantages de la réforme administrative de l'évaluation foncière*, John McKercher é.a., Le Faisceau, juin 1977, p. 7.
- *L'évaluation : base de la répartition fiscale*, Me Jacques Besré, Municipalité 77, juin 1977, p. 17.
- *Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation*, Municipalité 77, juin 1977, pp. 3 à 5.
- *La revalorisation du pouvoir municipal - Réflexions soumises par le MAM* (Comité conjoint Québec-Municipalités), 1978-07-13, pp. 7-8.
- *Réforme administrative de l'évaluation foncière*, Conrad Cormier, Le Faisceau, juillet 1979, p. 2.
- *Exposés sur l'application de la réforme (au Congrès de l'AEMQ 1979*), Guy Choquette, Le Faisceau, juillet 1979, p. 7.
- *Les évaluateurs municipaux travailleront de façon uniforme*, Robert Fournier, Municipalité, juillet 1980, p. 35.
- *L'évaluateur, une espèce menacée?*, Me Patrick Kenniff, Le Faisceau, octobre 1982, pp. 6-7.
- *La réforme de l'évaluation foncière*, Gérald Lellbach, Municipalité, octobre-novembre 1982, pp. 16-17.
- *Le système d'évaluation foncière québécois a-t-il répondu aux objectifs des réformes de la fiscalité municipale de 1969/1971 et 1979?*, Normand Godbout, É.A., Le Faisceau, automne 1995, pp. 6-7.
- *La réforme sur l'évaluation foncière au Québec, son histoire et son bilan évolutif*, Yves Lachapelle, Le Faisceau, été 1996, p. 9.

4.13 Révision administrative de l'évaluation foncière

Présentation et sommaire

La révision administrative de l'évaluation foncière est une procédure prescrite par la Loi sur la fiscalité municipale qui, suite à la demande de tout contribuable, exige de l'évaluateur municipal qu'il révise l'évaluation foncière visée en lui permettant de conclure une entente avec le demandeur sur des modifications à faire au rôle d'évaluation. Préalable à tout autre recours, cette procédure a pour but de résoudre rapidement les litiges qui ne nécessitent pas une intervention judiciaire.

Bien qu'inimaginable à l'époque où les plaintes d'évaluation foncière sont réglées par le conseil municipal ou un bureau de révision local, le réexamen des dossiers de plainte par l'évaluateur lui-même devient une solution intéressante durant les années 1980 et 1990, alors que le volume de plaintes déposées atteint des records. L'engorgement des services du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, notamment dû à l'instauration du régime des rôles triennaux, amène le gouvernement à prescrire l'application de cette procédure à compter de 1998, alors qu'elle fait déjà partie des pratiques - volontaires - reconnues en ce domaine.

La révision administrative de l'évaluation foncière fait partie de l'histoire récente des pratiques québécoises de révision des rôles d'évaluation, dont l'évolution s'étale pourtant sur plus de 200 ans. C'est pourquoi la présente capsule résume d'abord les pratiques qui ont précédé l'instauration de cette procédure.

Révision des rôles par les conseils municipaux

Depuis l'instauration, sous le Régime britannique, de l'imposition foncière basée sur la valeur des propriétés, il a toujours existé des procédures de révision des évaluations servant à cette fin.

D'abord, en vertu d'une loi adoptée en 1796 pour structurer les travaux de voirie196 sur tout le territoire du Bas-Canada, les juges de paix des cités de Québec et de Montréal, sont autorisés à imposer une cotisation annuelle sur la valeur des biens-fonds. Cette loi prévoit notamment que toute personne peut en appeler de cette estimation de valeur, aux séances générales de quartier. Sur le territoire de sa division, chaque juge de paix doit alors y disposer des appels, à titre final et décisif. En 1832, les lois d'incorporation des cités de Québec et de Montréal transfèrent au Conseil de ville les responsabilités antérieurement dévolues aux juges de paix.

À partir de 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* étend l'imposition foncière à toutes les municipalités, ainsi que le processus de révision[197] déjà en application à Québec et Montréal, exercé sous l'unique autorité du conseil municipal. Ce processus est ultérieurement reconduit dans les dispositions du Code municipal de 1871 et de la Loi des cités et villes (LCV) de 1876. Pendant près d'un siècle ensuite, les dispositions de ces deux lois régissent ainsi la révision du contenu des rôles d'évaluation et l'exercice du droit de plainte à l'égard des inscriptions qui s'y trouvent. Les modalités[198] générales de ce processus peuvent être résumées comme suit :

- tout contribuable peut demander, selon des délais prescrits, à faire amender le rôle déposé en présentant une demande écrite ou verbale au conseil;

---

[196] Adopté le 7 mai 1796, l' »*Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets »* (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. De plus, elle introduit une disposition fiscale spécifique aux cités de Québec et de Montréal, en leur permettant d'imposer une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds.

[197] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* (18 Vict. c. 100) reprend les dispositions qui s'appliquent déjà aux cités de Québec et Montréal depuis 1832. Cette loi étend ainsi à toutes les municipalités le même processus de révision des évaluations, sans droit d'appel et exercé sous l'unique autorité du conseil municipal. Ce dernier est notamment investi du pouvoir d'amender au besoin, le rôle d'évaluation en fixant lui-même la valeur d'un ou plusieurs biens-fonds dont il est d'opinion que l'évaluation a été faite au dessus ou au dessous « de leur vraie valeur » (art. LXVIII, al. 2).

[198] Sauf indication contraire, les dispositions du Code municipal et de la Loi des cités et villes auxquelles réfère la présente capsule sont celles qui existaient le 31 décembre 1971, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière.*

- le conseil adjuge les plaintes présentées selon ce qu'il lui paraît juste, après avoir entendu les parties intéressées et leurs témoins, ainsi que les estimateurs, s'ils désirent être entendus;
- le conseil peut également modifier le rôle, en absence de plainte, pour corriger les omissions ou inscriptions indues, ainsi que pour rectifier toute évaluation de biens qu'il juge s'écarter leur valeur réelle.

Bureaux de révision locaux

Bien que convenant aux milieux ruraux, la révision des rôles d'évaluation par le conseil municipal s'avère de plus en plus inappropriée pour les élus des agglomérations urbaines, où surviennent davantage de difficultés techniques qui nécessitent la contribution de spécialistes.

Aussi, un premier « Bureau de révision des estimations » est créé en 1937 par un ajout à la Charte de la Cité de Montréal. Il en est de même, en 1945, quant au « Bureau de révision des évaluations », introduit dans la Charte de la Cité de Québec. Par des dispositions analogues à celles de Montréal et Québec, un ajout apporté à la LCV en 1961 permet à toute municipalité assujettie à cette loi de constituer un bureau de révision chargé d'exercer divers pouvoirs en matière d'évaluation foncière. Remplaçant le conseil municipal en ces tâches, chacun de ces bureaux de révision locaux est chargé de la supervision des travaux de confection et de tenue à jour du rôle, ainsi que de la disposition des plaintes. Entre autres, il :

- peut déterminer la façon de procéder des estimateurs (formules, documents et « livres » à utiliser, renseignements à recueillir, etc.) et donner des instructions en conséquence;
- peut refaire, autoriser ou ordonner de refaire toute estimation inscrite au rôle d'évaluation régulier ou au rôle supplémentaire (réévaluations découlant de morcellements, constructions, destructions, etc.);
- doit entendre, en séance publique, toutes les plaintes produites chaque année contre les évaluations inscrites aux rôles et rendre une décision à l'effet d'augmenter, maintenir ou réduire la valeur visée;
- peut assigner, assermenter et interroger tout estimateur ou autre témoin, faire ou faire faire des expertises et visiter, en tout temps, les immeubles concernés.

Bureaux de révision régionaux

Au cours des années 1960, l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation appliquées individuellement par chaque municipalité et la fiabilité douteuse des résultats obtenus suscitent les inquiétudes de commissions d'enquête. Recommandée par la Commission Bélanger[199] en 1965, l'instauration de regroupements municipaux chargés de dresser et de réviser les rôles d'évaluation sur une base régionale fait ensuite partie des solutions retenues par le gouvernement. Cette semi-centralisation vise à la fois à améliorer l'efficacité des travaux de confection des rôles et à offrir une impartialité accrue de la disposition des plaintes, qui se trouve ainsi soustraite du contrôle des autorités locales.

Amorcée en 1970 par la mise sur pied des communautés urbaines (Québec et Montréal) et régionale (Outaouais), la régionalisation des compétences en évaluation foncière s'étend à tout le Québec à compter de 1972, par la mise en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF). Cette loi prévoit notamment la répartition du territoire du Québec en districts de révision, chacun étant doté d'un bureau spécifiquement chargé d'y disposer de toutes les plaintes, aux frais des municipalités desservies. En 1973, suite aux difficultés de démarrage vécues par les cinq premiers bureaux[200] de district, le gouvernement en assume tous les frais encourus. Il transfère ensuite, dans les milieux ruraux, la compétence du domaine de l'évaluation

---

[199] En décembre 1965, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger) recommande notamment au gouvernement d'instituer une nouvelle procédure d'appel en matière d'évaluation, laquelle consisterait à :
- confier l'examen et la disposition des plaintes à des comités régionaux (au lieu des conseils municipaux), chacun étant formé de 3 membres requis d'entendre les parties et de rendre des décisions écrites;
- instaurer une Commission d'appel pour disposer des litiges non résolus. Elle serait indépendante et ses décisions seraient définitives sur les questions de fait.

[200] Par cinq ordonnances édictées le 29 juillet 1972, le ministre Maurice Tessier applique les dispositions de l'article 44 de la LEF pour créer les bureaux de révision chargés de la disposition des plaintes sur les territoires des trois communautés (Montréal, Québec et Outaouais), de la ville de Laval et d'environ 50 municipalités de la Rive-sud de Montréal.

foncière aux conseils de comté[201], y compris la responsabilité de révision des plaintes. À ces endroits, cela met fin à l'exercice de cette responsabilité par le conseil municipal ou par le bureau de révision local, selon le cas.

Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF)

En juillet 1973, un amendement à la LEF abolit les bureaux de districts et instaure un nouvel organisme, nommé « Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec ». Les dispositions qui créent ce tribunal administratif spécialisé, totalement à la charge du gouvernement, lui octroient un fonctionnement simple, accessible et peu coûteux, tout en respectant les règles fondamentales d'administration de la justice. Elles stipulent principalement que :

- le BREF a pour fonction de disposer, dans l'année de leur dépôt, de toutes les plaintes formulées en vertu de la loi et ne peut modifier une inscription qui n'a pas fait l'objet d'une plainte instruite devant lui;
- sauf exceptions, ses séances sont publiques et doivent avoir lieu en dehors des heures normales de travail, dans le territoire de la municipalité où est situé l'immeuble en cause, ou dans un rayon d'au plus 10 milles de ce territoire;
- ses membres ont les pouvoirs et immunités prévus par la *Loi sur les commissions d'enquête*. Ils peuvent assigner des témoins, les interroger sous serment ou affirmation solennelle, ainsi que visiter et examiner l'immeuble faisant l'objet de la plainte dont ils sont saisis.

Ayant d'abord juridiction sur les seuls territoires attribués aux anciens bureaux de districts, le BREF est ensuite chargé de disposer des plaintes d'évaluation foncière de plusieurs autres villes et conseils de comté qui adhèrent à ses services et qui abandonnent ainsi la juridiction qu'ils détiennent en cette matière. De 1973 à 1979, le BREF devient graduellement responsable de la disposition des plaintes provenant du territoire d'environ 900 municipalités. À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) étend cette juridiction territoriale aux 1 500 municipalités du Québec, conférant ainsi au BREF l'exclusivité de cette responsabilité. De ce fait, les bureaux de révision locaux ou de comté encore existants sont abolis.

La croissance rapide des responsabilités du BREF l'amène à surmonter de nombreux défis. Coïncidant, de 1977 à 1985, avec l'implantation de la réforme administrative de l'évaluation foncière, cette période se caractérise par une augmentation importante du nombre de plaintes (moyenne annuelle de 35 000 de 1980 à 1985) et nécessite la tenue de nombreuses audiences partout au Québec, selon un horaire et des lieux souvent peu conviviaux. Au fil des ans, divers aménagements législatifs sont apportés pour faciliter cette tâche, notamment :

- la procédure d'adjudication sommaire permet au BREF, à compter de 1976, de rendre une décision favorable au plaignant chaque fois que l'évaluateur en fait la recommandation avec le consentement des parties intimées (LEF, art. 69);
- la procédure de correction d'office, instaurée en 1980, permet à l'évaluateur, sur autorisation du BREF, de corriger une inscription au rôle pour un motif autre que ceux prescrits quant à sa tenue à jour normale (LFM, art. 151 à 157);
- le retrait, à compter de 1982, de l'obligation de siéger en dehors des heures normales de travail, ainsi que l'élargissement à 100 kilomètres du rayon dans lequel les municipalités peuvent être regroupées aux fins de l'audition des plaintes portant sur les valeurs moindres (LFM, art. 108);
- l'obligation, à compter de 1984, que soit utilisé un formulaire prescrit par la réglementation aux fins du dépôt d'une plainte, lequel doit désormais se faire au greffe de la Cour des petites créances, accompagné d'une somme d'argent prescrite (LFM art. 129 et 135).

[201] À compter de l'année 1974, la compétence en évaluation foncière est transférée aux conseils de comté, pour les corporations autres que celles régies par la Loi des cités et villes hors des communautés urbaines et régionale. Ainsi, 71 corporations de comté prennent alors charge de la confection, de la tenue à jour et de la révision des rôles d'évaluation de 1 376 municipalités locales.

Au cours des années 90, le volume annuel de plaintes déposées est moindre qu'auparavant (moyenne de 17 000), mais s'avère plus irrégulier, en raison de l'introduction du régime des rôles triennaux. Malgré ces variations importantes, le BREF optimise les ressources disponibles pour disposer annuellement d'environ 20 000 plaintes, même si cela crée temporairement des retards qui sont absorbés par la suite.

Après avoir disposé d'environ 600 000 plaintes en 25 ans, le BREF est dissous en 1998, alors que ses fonctions sont transférées à la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec.

Origines de la procédure de révision administrative

L'idée de confier à l'évaluateur municipal un rôle actif dans la résolution des litiges relatifs aux évaluations qu'il a lui-même établies apparaît inimaginable avant 1980, à l'époque des bureaux de révision locaux ou régionaux, où l'évaluateur est peu associé à la disposition des plaintes.

Cette possibilité s'ouvre en 1983, alors que plus de 50 000 plaintes sont en attente, conséquence de conditions économiques défavorables et du dépôt massif de très nombreux rôles résultant de la réforme de l'évaluation. Les dirigeants du BREF proposent alors aux évaluateurs municipaux de « faire leur bout de chemin », soit d'étudier rapidement les plaintes pendantes et d'accentuer l'usage de la procédure d'adjudication sommaire pour les cas où un changement au rôle est convenu avec le plaignant. Combiné à divers autres choix administratifs, cela permet au BREF de traverser la « vague de plaintes 1982-1983-1984 », créée par les rôles de nouvelle génération.

Nombre de plaintes au BREF, de 1980 à 1997

Année	Déposées	Année	Déposées	Disposées
1980	35 000	1989	n.d.	n.d.
1981	39 300	1990	9 800	22 400
1982	53 000	1991	10 800	13 700
1983	37 000	1992	57 500	17 300
1984	29 500	1993	11 900	27 600
1985	23 000	1994	6 400	26 200
1986	n.d.	1995	26 600	15 300
1987	n.d.	1996	5 700	19 500
1988	29 100	1997	4 800	14 300

En 1991, la *Commission de l'aménagement et des équipements* de l'Assemblée nationale a pour mandat d'examiner les orientations, les activités et la gestion du BREF. Quelques organismes y sont invités à commenter différents sujets, dont celui des mécanismes pouvant diminuer le nombre de plaintes déposées. À cet égard, plusieurs énoncent des moyens[202] favorisant le règlement des contestations avant qu'elles deviennent des litiges soumis à l'adjudication du BREF, afin de permettre à celui-ci de se consacrer aux situations requérant vraiment l'intervention d'un tribunal spécialisé. Livré en avril 1992, le rapport de la Commission ne retient pas cette avenue et maintient le contrôle du BREF sur les procédures existantes de correction d'office, d'adjudication sommaire et de réexamen volontaire des dossiers.

En vertu de l'échéance imposée aux municipalités pour déposer leur premier rôle triennal, près de 800 nouveaux rôles triennaux[203] entrent simultanément en vigueur en 1992, y compris ceux des grandes agglomérations urbaines. Les effets combinés de la récession économique et du droit de plainte devenu triennal entraînent le dépôt record de plus de 57 500 plaintes pour cette seule année. Ajoutées à celles déjà en attente, ce volume soudain provoque un « engorgement » que les services du BREF, même optimisés par divers moyens, prennent quelques années à absorber.

---

[202] À l'automne 1991, divers organismes, invités par la Commission à se prononcer sur les éventuels mécanismes de réduction des plaintes soumises au BREF, proposent notamment de :
- favoriser, par tous les moyens, le règlement d'une plainte plutôt que d'en faire un litige soumis au BREF (Chambre de notaires);
- abolir l'intervention du BREF dans la procédure de correction d'office, pour éviter d'inutiles délais (association des évaluateurs municipaux du Québec);
- ne recevoir une plainte qu'après que le contribuable ait rencontré l'évaluateur pour discuter du différend (Union des municipalités régionales de comté du Québec);
- instaurer un mécanisme de réexamen obligatoire du dossier par l'évaluateur, dans un court délai après le dépôt d'une plainte (Corporation des officiers municipaux agréés du Québec).

[203] Pour l'année 1992, 763 rôles triennaux d'évaluation entrent en vigueur en même temps, ce qui représente plus de la moitié (51%) des 1491 rôles du Québec. De plus, ils comprennent ceux de la plupart des grandes villes québécoises (Montréal, Québec, Laval, etc.), dont plusieurs amorcent alors leur second cycle triennal.

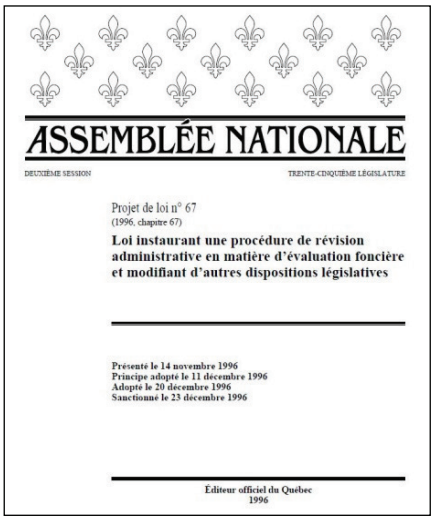
En mars 1995, constatant les difficultés vécues quant à la disposition des nombreuses plaintes d'évaluation foncière, le ministre Guy Chevrette lance le défi aux évaluateurs municipaux de lui soumettre rapidement des propositions efficaces pour en améliorer le fonctionnement. Il insiste alors sur le fait qu'il y a urgence de développer des solutions au coût du traitement des plaintes, aux délais encourus, à l'insatisfaction des contribuables qui en découle, ainsi qu'à l'incertitude financière des municipalités. De nombreuses pistes de travail sont ensuite élaborées, tant par les praticiens de l'évaluation municipale que par les spécialistes gouvernementaux.

M. Guy Chevrette, ministre des Affaires municipales, de 1994 à 1996

Intéressée par la même problématique, la *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics* (Commission d'Amours) recommande au gouvernement, en 1996, d'accorder davantage de responsabilités aux services municipaux d'évaluation dans la révision des plaintes d'évaluation foncière et de limiter les interventions du BREF aux cas non résolus au niveau municipal. Les données statistiques alors disponibles tendent à confirmer cette position et démontrent effectivement qu'une majorité de cas peut être solutionnée autrement que par une audition devant ce tribunal spécialisé[204].

Parallèlement à ces travaux, la *Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1996, chap. 54) est sanctionnée en décembre 1996, avec pour objectifs d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité citoyenne de la justice administrative au Québec. À cette fin, elle crée le Tribunal administratif du Québec (TAQ), au sein duquel elle regroupe, à compter d'avril 1998, les fonctions de plusieurs instances existantes, dont le BREF.

Dans le contexte de l'instauration imminente du TAQ, et à la suite de multiples consultations auprès des intervenants concernés, la *Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives* (L.Q, 1996, chap. 67) est sanctionnée le 23 décembre 1996. Cette loi apporte un ensemble d'amendements à la LFM (art. 124 et suivants), lesquels transforment radicalement le processus de disposition des plaintes. Applicable à compter de l'année 1998, cette procédure non judiciaire s'exerce sous la responsabilité de chaque organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE) et de l'évaluateur qu'il mandate. Les principaux changements ainsi apportés sont à l'effet que, selon des échéanciers prescrits :



ASSEMBLÉE NATIONALE

DEUXIÈME SESSION — TRENTE-CINQUIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi n° 67
(1996, chapitre 67)

Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives

Présenté le 14 novembre 1996
Principe adopté le 11 décembre 1996
Adopté le 20 décembre 1996
Sanctionné le 23 décembre 1996

Éditeur officiel du Québec
1996

- les demandes de révision sont reçues directement par l'OMRE;
- l'évaluateur vérifie lui-même le bien-fondé de toute demande de révision et y répond par écrit;
- l'évaluateur et le demandeur peuvent conclure une entente écrite sur des modifications au rôle;
- seuls les demandeurs de révision qui n'ont pas conclu une telle entente peuvent exercer un recours devant les tribunaux;
- l'évaluateur procède directement aux corrections d'office acceptées, alors que celles refusées deviennent automatiquement des demandes de révision.

[204] L'analyse des données révèle que, de 1990 à 1996, seulement 23% des plaintes déposées ont été réglées par audition devant le BREF, alors que 37% le furent par adjudication sommaire (recommandation acceptée du plaignant). Les 40% restants furent retirées ou rejetées par défaut.

Application de la procédure de révision administrative

Au cours des années 1990, le réexamen des dossiers faisant l'objet de plaintes est une opération déjà effectuée par de nombreux évaluateurs dans la période qui précède leur audition devant le BREF. Toutefois, l'application généralisée d'une procédure de révision préalable à tout autre recours requiert de nombreux ajustements. Aussi, pour respecter l'exigence législative d'appliquer cette nouvelle procédure à compter de l'exercice financier 1998, plusieurs développements et modifications aux pratiques existantes sont réalisés en quelques mois, principalement :

- adoption de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1997, chap. 43), qui modifie notamment la LFM pour créer les ajustements nécessaires au remplacement du BREF par le TAQ, dans le contexte de la nouvelle procédure révision administrative;
- amendements réglementaires pour remplacer les formulaires prescrits de dépôt de plainte par ceux de demande de révision, ainsi que pour adapter le contenu obligatoire de l'avis d'évaluation aux nouvelles modalités (1997-08-13 G.O.2, 5464);
- développement et diffusion de formulaires-modèles d'avis de correction d'office et de réponse de l'évaluateur à une demande de révision, chacun comprenant aussi une section permettant la conclusion d'une entente sur une modification à être apportée au rôle concerné;
- diffusion de sessions de formation aux évaluateurs et à leurs collaborateurs, sur les aspects concrets de la mise en application de la révision administrative.

Ainsi, à compter de l'automne 1997, toutes les demandes de révision et corrections d'office relatives aux rôles entrant en vigueur à partir de 1998 sont traitées selon la procédure de révision administrative désormais exigée par la LFM. À compter de 1999, les obligations relatives à la révision administrative de l'évaluation foncière sont incorporées aux normes de pratique professionnelle de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec.

Depuis leur instauration, en 1998, les dispositions régissant l'application de la procédure de révision administrative des plaintes sur l'évaluation foncière n'ont pas fait l'objet de changements significatifs, ni généré de problématique particulière. Inversant la tendance antérieure à la centralisation, la prise en charge de cette fonction par chacun des évaluateurs et organismes responsables de l'évaluation permet de résoudre localement une majorité de litiges ou d'incompréhensions qui ne nécessitent pas une intervention judiciaire.

Les données statistiques triennales - plus réalistement comparables que les données annuelles, en raison de l'irrégularité du nombre de rôles déposés - recueillies durant 20 ans sur l'application de cette procédure permettent d'en dresser une description plutôt significative, notamment à l'effet que :

- à raison d'environ 7 100 par cycle triennal, les corrections d'office sont régulièrement utilisées pour résoudre rapidement certains problèmes, prévenant possiblement le dépôt d'autant de demandes de révision;
- le nombre triennal moyen de quelque 20 300 demandes de révision est moindre que celui observé avant l'instauration de cette procédure;
- environ 43% des demandes de révision sont résolues rapidement par une entente de modification conclue avec l'évaluateur;
- seulement 15% des demandes de révision déposées font l'objet d'un recours devant le TAQ, après qu'aucune entente n'ait été possible avec l'évaluateur;
- par déduction, les 42% restants correspondent globalement aux demandes retirées découlant d'explications reçues ou d'autres motifs du demandeur.

Données statistiques sur la révision administrative depuis 1998						
Période triennale	**Corrections d'office**	**Demandes de révision**	**Ententes conclues (nombre et %)**		**Recours au TAQ (nombre et %)**	
1998-1999-2000	6 736	21 740	8 297	38%	3 491	16%
2001-2002-2003	4 862	13 696	8 199	60%	2 111	15%
2004-2005-2006	6 479	16 432	5 825	35%	2 237	14%
2007-2008-2009	7 280	21 223	9 528	45%	2 970	14%
2010-2011-2012	6 819	22 675	10 529	46%	3 580	16%
2013-2014-2015	8 620	26 711	7 353	28%	3 340	13%
2016-2017-2018	8 844	19 538	10 727	55%	3 425	18%
Moyenne triennale	7 091	20 288	8 637	43%	3 022	15%

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, article LVII, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, article LXVIII, https://books.google.ca.
- *Charte de la Cité de Montréal* (62 Vict., chap. 58) avec amendements au 1941-04-29, article 382.
- *Charte de la Cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 88 à 94.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Gouvernement du Québec, décembre 1965, p. 299.
- Code municipal de la province de Québec, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 325 à 356.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chapitre 50), sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- Ordonnances des districts de révision, *Gazette officielle du Québec* : 1972-07-29 G.O.2, 6208; 1972-08-19 G.O.2, 7492; 1997-08-13 G.O.2, 5464.
- *Le gouvernement prend à sa charge la révision de l'évaluation foncière*, revue Municipalité 73, février 1973, p. 3.
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31), sanctionnée le 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *Les statistiques du Bureau de révision*, revue Municipalité, juin 1974, p. 32; juin 1975, p. 30; octobre 1976, p. 31; décembre 1977, p. 45; septembre 1978, p.63.
- *Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec* (résumé de conférence), Me Yvon Genest et Me Christian Beaudoin, Le Faisceau, septembre 1983, pp. 6 à 8.
- *Le Bureau de révision de l'évaluation foncière*, Me Raoul P. Barbe, Éditions Wilson & Lafleur, 1986, pp. 1 à 14.
- Rapport annuel des opérations, Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, années 1990 à 1997.
- *Examen des orientations, des activités et de la gestion du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec*, Commission de l'aménagement et des équipements, 1992-04-15, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca).
- *Échos de l'assemblée plénière du 13 mars 1995*, Guy Geoffrion, O.M.A., Le Faisceau, printemps 1995, p. 3.

- *Savoir regarder au-delà de la valeur*, Réjean Carrier, E.A., Le Faisceau, été 1996, p. 23.
- *Ensemble pour un Québec responsable* - Rapport de la commission sur la fiscalité et le financement des services publics Gouvernement du Québec, 1996-10-21, pp. 113 à 115.
- *Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1996, chap. 54), sanctionnée le 1996-12-16
- *Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière* (L.Q. 1996, chapitre 67), Éditeur officiel du Québec, 1996-12-23, 25 p.
- *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1997, chap. 43), sanctionnée le 1997-06-19, G.O.2 1997-07-23, p. 4761.
- *La mise en application de la révision administrative de l'évaluation foncière* (document de formation), Association des évaluateurs municipaux du Québec, octobre 1997, 44 pages..
- *La révision administrative de l'évaluation*, Le Faisceau, automne 1997, pp. 5 à 16.
- *Le Bureau de direction adopte les nouvelles normes de pratique professionnelle*, Mots d'Ordre, juillet 1998, p. 3.
- *ÉvaStat 2013/2014/2015/2016 - Statistiques annuelles sur l'évaluation foncière*, Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière, MAMOT, 2013-06-26, 2014-05-01, 2015-07-14, 2016-06-01.
- *Biographie du député Guy Chevrette*, Site web de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca), septembre 2016.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2017-12-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-03-26.

4.14 Rôle de la valeur locative

Présentation et sommaire

Le rôle de la valeur locative est un inventaire nominatif et estimatif des lieux d'affaires[205] situés sur le territoire de toute municipalité qui choisit de le faire dresser afin d'imposer une taxe d'affaires. Inscrite au nom de la personne qui y exerce l'activité d'affaires, la valeur locative de chaque lieu visé est établie sur la base du loyer annuel brut le plus probable qui proviendrait de sa location, aux conditions du marché.

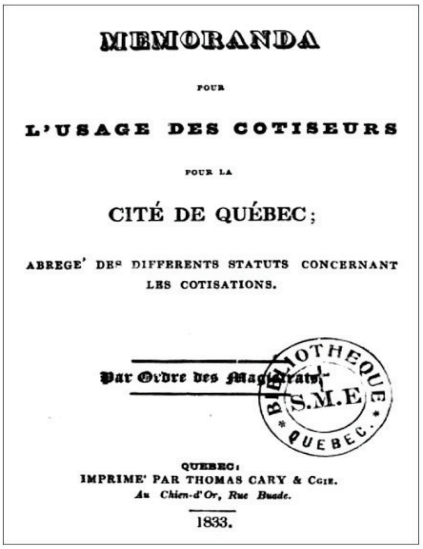
D'abord implantée en 1796 pour aider à financer les travaux de voirie à Québec et Montréal, la valeur « annuelle » se généralise, à partir de 1855, comme base d'imposition des commerces, métiers et professions. Elle fait alors partie des données requises au rôle d'évaluation. Introduite en 1958 par la Loi des cités et villes, la valeur « locative » sert ensuite à imposer la taxe d'affaires. La réforme de l'évaluation foncière amorcée en 1972 confère une existence distincte aux rôles de la valeur locative et les principes qui s'y appliquent sont harmonisés à ceux régissant les rôles fonciers. À la suite de l'adoption, en 1992, d'un régime de taxation propre aux immeubles non résidentiels, l'usage du rôle de la valeur locative a graduellement diminué et s'avère aujourd'hui très marginal.

Origines de la valeur annuelle comme base d'imposition

Sous le Régime français, l'organisation territoriale et sociale en Nouvelle-France repose sur le régime seigneurial. Le développement de chaque seigneurie est fondé sur l'accès aux voies navigables, sous la gouverne d'un seigneur qui y assure l'entretien des routes et des ponts, ainsi que le maintien de l'ordre. Outre les travaux de corvée[206] requis sur le domaine du seigneur, chaque colon doit également lui verser une redevance annuelle sur le fonds de terre qu'il occupe, ce qui constitue à la fois un loyer et une forme d'impôt foncier local.

Après l'instauration du Régime britannique, l'organisation seigneuriale demeure en application jusqu'à l'implantation d'un nouveau régime foncier, amorcée en 1791. La propriété des terres est alors graduellement remise aux colons et d'importants travaux de corvée leur sont imposés pour améliorer ou construire des voies terrestres praticables et interconnectées, favorisant ainsi la colonisation du territoire inaccessible par voie navigable. À cette fin, une loi sur les chemins et les ponts[207] est adoptée en 1796.

Cette loi contient une disposition spécifique aux cités de Québec et de Montréal permettant aux autorités locales d'imposer, en cas d'insuffisance des corvées, une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur annuelle de leurs biens-fonds, estimée chaque année. Appelés « cotiseurs », les officiers chargés de cette tâche sont des citoyens nommés tous les ans par les autorités locales. Ils doivent alors :


MEMORANDA

POUR

L'USAGE DES COTISEURS

POUR LA

CITÉ DE QUÉBEC;

ABREGE' DES DIFFERENTS STATUTS CONCERNANT LES COTISATIONS.

Par Ordre des Magistrats.

BIBLIOTHEQUE S.M.E. QUEBEC

QUEBEC:
IMPRIME' PAR THOMAS CARY & Cie.
Au Chien-d'Or, Rue Buade.

1833.

Aide-mémoire pour les cotiseurs de la Cité de Québec, en 1833

[205] Depuis 1999, l'appellation « établissement d'entreprise » désigne officiellement les lieux à inscrire au rôle de la valeur locative (1999, c. 40, a.133). Auparavant, l'appellation « place d'affaires » instaurée en 1980 a été modifiée pour « lieu d'affaires » (1991, c. 32, a. 111). Toutefois, comme ces modifications n'ont pas eu pour effet de modifier la définition afférente, demeurée inchangée depuis 1980, seuls les termes « lieu d'affaires » sont utilisés dans la présente capsule.

[206] Dans le système seigneurial, tout colon a une obligation de « corvée », soit une participation gratuite de quelques jours par an, répartis entre les saisons, aux travaux requis sur le domaine du seigneur. Ces travaux ont priorité sur ceux que le colon doit faire pour lui-même.

[207] Adopté le 7 mai 1796, l'« *Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets* » (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Elle confie la direction des travaux à des responsables régionaux, secondés par un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton. Ceux-ci peuvent notamment imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans.

- faire une estimation de la « valeur annuelle » (soit le montant que pourrait en tirer annuellement leur propriétaire, peu en importe la source) de toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation;
- spécifier la somme à être payée par tout occupant du bien-fonds ainsi estimé, suivant le taux de cotisation fixé pour l'année;
- certifier lesdites estimations et sommes à payer et les délivrer dans les deux mois de leur entrée en fonction.

Pendant plusieurs années ensuite, ces règles - particulières à ces 2 villes mais incluses dans une loi générale - continuent d'être appliquées, et sont même transposées, en 1832, dans les lois d'incorporation des cités de Québec (1 Guill. IV, c. 52) et de Montréal (1 Guill. IV, c. 54).

Inspirées des façons de faire britanniques déjà en application ailleurs, ces quelques dispositions législatives, adoptées pour financer équitablement les travaux d'infrastructure à Québec et Montréal, marquent le début des pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale.

Évolution de la valeur annuelle comme base d'imposition

À partir de 1840, diverses interventions législatives visent à créer, partout au Bas-Canada, des instances locales et régionales dotées d'un pouvoir de taxation sur la valeur des biens fonciers. Bien que mal reçus par les citoyens et restés peu appliqués, ces projets législatifs universalisent notamment d'importantes notions d'évaluation foncière. Ainsi, les lois successivement adoptées[208] en 1840, 1845 et 1847 prévoient :

- l'estimation, chaque année, de la valeur annuelle des propriétés par des cotiseurs élus dans chaque corporation locale (1840);
- l'estimation, aux 5 ans, de la valeur (et non plus la valeur annuelle) des propriétés par des estimateurs (et non plus des cotiseurs) nommés (et non plus élus) par le conseil municipal (1845);
- l'estimation, aux 5 ans, de la « valeur actuelle » des propriétés, ainsi que leur valeur annuelle, fixée à six pour cent de la valeur actuelle estimée (1847).

Après ces tentatives infructueuses, ce n'est finalement qu'en 1855 que l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*[209] établit et généralise les bases durables du régime municipal québécois, y compris en ce qui concerne les pratiques d'évaluation foncière. Entre autres, cette loi :

- élimine la notion de valeur annuelle des biens-fonds et remplace celle de valeur actuelle par le seul terme « l'évaluation », laquelle est faite aux 5 ans (art. LXV, par. 1);
- exige d'estimer comme étant une propriété distincte des immeubles :

PROPRIÉTÉS IMPOSABLES.

Biens-fonds.									Profession ou occupation. Valeur annuelle de
Concession	Rang.	Lot ou part.	Si dans un vil'ge. Nom de la rue.	No. de la maison.	Valeur de la propriété.	£	s.	d.	£ s. d.
1	2	E½	10	....		150	0	0	200 0 0
4	3		12	....		200	0	0	300 0 0

Extrait du modèle de rôle d'évaluation inclus à la loi de 1855 et contenant à la fois la valeur des propriétés et la valeur annuelle de certaines professions ou occupations (alors indiquées en livres sterling)

[208] Avant d'acquérir la stabilité, l'organisation territoriale et fiscale des localités du Bas-Canada est ponctuée par l'adoption successive de trois lois dont l'application s'avère peu fructueuse :
- *Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle* (1840 4 Vict., c. 4). Constitue 300 corporations municipales locales aux pouvoirs limités (clôtures, bétail, etc.) et 24 districts régionaux, dotés de plus de pouvoirs que les corporations locales.
- *Acte pour abroger certaines ordonnances y mentionnées et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales et municipales dans le Bas-Canada* (1845 8 Vict., c. 40). Élimine les districts régionaux et en transfère l'essentiel des pouvoirs aux corporations locales.
- *Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada* (1847 10-11 Vict., c. 7). Maintient les municipalités de ville (4) et de village (16) mais abolit les 337 autres municipalités et en transfère les pouvoirs et responsabilités à 46 nouvelles corporations de comté.

[209] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* de 1855 (18 Vict. c. 100), accorde le statut juridique de corporation municipale à quelque 400 paroisses et cantons; leurs pouvoirs sont plus étendus qu'auparavant et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes.

  - la valeur du commerce ou métier de tout marchand, fabricant, commerçant ou maître ouvrier, établie d'après les profits annuels moyens des deux années précédentes (art. LXX, par. 1);
  - la valeur de l'office ou profession de tout juge, fonctionnaire civil, avocat, notaire, médecin, chirurgien, ingénieur civil ou arpenteur résidant dans la municipalité et y remplissant les devoirs de sa charge ou profession, établie selon la même manière (art. LXX, par. 2);
- impose aux estimateurs de dresser et signer un rôle faisant voir les évaluations ainsi faites (art. LXV, par. 3). Un modèle de rôle d'évaluation annexé à la loi distingue, en colonnes différentes, les valeurs de propriété et celles de « profession ou occupation ».

Entré en vigueur en 1871, le Code municipal, reconduit globalement le fonctionnement municipal en place depuis 1855. Sous réserve des dispositions distinctes contenues aux chartes des cités de Québec et Montréal, cette loi exige que tout rôle d'évaluation indique (art. 718), entre autres :

- la valeur réelle des biens-fonds imposables ainsi que leur valeur annuelle;
- le revenu annuel de tout immeuble ou partie d'immeuble imposable;
- le montant annuel du salaire ou revenu professionnel des occupations imposables (juge, notaire, médecin, etc.). À ce sujet, doit être déposé un état annuel de toutes les personnes taxées à raison de leur emploi, profession, genre d'affaires, ou de leur loyer, ou à raison de leurs propriétés mobilières (art. 585).

Adoptée en 1876 pour tenir compte de la croissance rapide du nombre et de la taille des municipalités, la Loi des cités et villes (LCV) reprend de nombreux éléments du Code municipal mais renferme aussi plusieurs dispositions spécifiquement adaptées à la gestion des villes. En matière de valeur locative, on y stipule notamment que :

- la valeur annuelle des biens imposables doit être inscrite dans une colonne distincte au rôle (art. 485);
- le rôle doit contenir les noms des locataires et le montant du loyer annuel payé par chacun d'eux (art. 485);
- une taxe peut être imposée sur la valeur moyenne estimée des fonds de marchandises ou effets de commerce (art. 525, à compter de 1903).

À partir de 1958, la LCV permet aux municipalités concernées de remplacer les droits annuels ou taxes fixes aux entreprises par une taxe dite « d'affaires », imposée à l'occupant sur la valeur annuelle - aussi appelée « locative » - des immeubles dans lesquels s'exercent les commerces, manufactures, affaires, professions et autres moyens de profit ou d'existence (art. 527). Harmonisée aux dispositions analogues déjà en application à Québec et Montréal[210], cette disposition généralise alors la possibilité, pour les municipalités urbaines, d'utiliser la valeur locative comme base d'imposition des taxes d'affaires.

Les modalités d'établissement des valeurs locatives annuelles relèvent uniquement du choix des estimateurs locaux et demeurent très peu documentées[211], autrement que par les textes législatifs concernés.

La valeur locative et la réforme de l'évaluation foncière

Devant la nécessité, constatée par la Commission Bélanger en 1965, de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière sur des bases uniformes et plus scientifiques. Aussi examinée par cette commission, l'imposition de divers permis, licences, droits annuels et taxes personnelles tenant lieu de taxe d'affaires est jugée discriminatoire. Elle recommande alors :

- de les remplacer par une seule taxe à être imposée sur la valeur locative des lieux occupés;
- d'étendre cette possibilité à toutes les municipalités québécoises, rurales comme urbaines;
- d'assujettir l'établissement de la valeur locative aux mêmes contrôles gouvernementaux que la valeur foncière.

---

[210] L'établissement de la valeur locative annuelle existe depuis très longtemps dans les chartes spécifiques des cités de Québec (1868) et de Montréal (1898), en vertu desquelles elle doit être distinctement inscrite au rôle de perception des taxes personnelles ou d'affaires qui y sont imposées.

[211] Seul guide méthodologique recensé en ce domaine, la publication « *Évaluation municipale au Québec* » (Jean B. Grenier, 1969) propose une démarche de normalisation des loyers servant à établir la valeur locative de divers types de propriétés aptes à la location (résidences à loyers multiples, commerces et industries). Un procédé de décapitalisation est également proposé quant aux immeubles sans marché locatif.

Entrée en vigueur en 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses lois ou chartes particulières. Il en est de même quant au rôle de la valeur locative, visé par une section spécifique de cette loi (art. 28 à 32), où il est notamment stipulé que :

- toute municipalité peut faire dresser un rôle de la valeur locative d'une partie ou de tous les immeubles inscrits à son rôle d'évaluation foncière, selon chaque terrain ou local pouvant être occupé distinctement;
- inscrite à ce rôle au nom de l'occupant d'un tel terrain ou local, la valeur locative s'établit sur la base du revenu annuel qui proviendrait de sa location aux conditions du marché;
- lorsque la municipalité compte l'utiliser, ce rôle distinct[212] est dressé chaque année (nonobstant la périodicité applicable aux rôles fonciers) et il a effet pour la période d'imposition des taxes basées sur ce rôle;
- sauf incompatibilité, toutes les autres dispositions de la LEF relatives au rôle d'évaluation foncière (confection, dépôt, tenue à jour, plaintes, etc.) s'appliquent mutatis mutandis au rôle de la valeur locative.

À partir de 1977, les ordonnances ministérielles et la réglementation instaurent une réforme administrative des pratiques d'évaluation foncière. L'usage du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et de fiches techniques universelles devient alors obligatoire aux fins de la confection et de la tenue à jour des rôles d'évaluation.

Bien que régis par les dispositions de la LEF, les rôles de la valeur locative ne sont toutefois pas visés par cette réforme administrative et la méthodologie afférente n'est pas documentée au MEFQ. Aucun guide ni formulaire officiel n'étant diffusé à ce sujet, les pratiques en ce domaine continuent alors de relever individuellement de chaque évaluateur.

Les rôles de la valeur locative depuis la Loi sur la fiscalité municipale (1980)

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) instaure une importante réforme et rassemble, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause l'essentiel des pratiques d'évaluation municipale déjà exigées depuis 1972, cette loi y introduit plusieurs changements et ajouts significatifs. En ce qui concerne les rôles de la valeur locative, la LFM :

- en restreint l'usage à l'imposition de la taxe d'affaires et de certaines autres compensations ou tarifs, écartant ainsi les locaux résidentiels du contenu de tels rôles (art. 185);
- y détermine l'inscription par lieu d'affaires, au nom de tout occupant d'une unité d'évaluation qui y exerce une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, sauf un emploi ou une charge (art. 188 et 232);
- précise la définition de la valeur locative, en spécifiant les éléments devant y être inclus ou non (art. 190);
- accorde au ministre des affaires municipales le pouvoir d'adopter des règlements pour :
  - prescrire la forme et le contenu du rôle de la valeur locative, ainsi que le processus de sa confection et de sa tenue à jour, y compris les formulaires à utiliser à ces fins (art. 263, par. 1°);
  - prescrire les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur locative réelle des lieux d'affaires ou des locaux correspondent les valeurs inscrites au rôle de la valeur locative d'une municipalité (art. 263, par. 5°).

[212] Non abordée auparavant, l'idée de créer un rôle de la valeur locative distinct du rôle d'évaluation foncière est avancée en 1969 par le *Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales*, présidé par M. Albert Boulet, c.a., dans un « pré-rapport » justifié par l'urgence des réformes requises en évaluation foncière. Ce document forme ensuite le chapitre 1 du rapport final, déposé en avril 1970.

En décembre 1980, un règlement sur la proportion médiane du rôle de la valeur locative est édicté[213]. Analogue à celui applicable aux rôles fonciers, ce règlement énonce les règles régissant la mesure du niveau de chaque rôle de la valeur locative. La mesure annuelle ainsi prescrite résulte de l'analyse, pour différents baux, du rapport entre la valeur locative au rôle et le loyer annuel versé en location. Ce règlement est toutefois abrogé à compter de l'année 1994, alors que prend effet une disposition ajoutée à la LFM, statuant que la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière d'une municipalité constitue aussi, lorsqu'il en existe un, celle de son rôle de la valeur locative (1993, c. 43, a. 14).

Depuis l'entrée en vigueur de la LFM, aucune réglementation ne régit la forme, le contenu et le processus applicables aux rôles de la valeur locative, éléments qui ne sont pas documentés non plus au MEFQ.

Applicables à compter de 1992, plusieurs modifications sont apportées à la LFM en matière de finances municipales, dont l'instauration de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels. Cet ajout législatif consiste sommairement à :

- créer une assiette distincte d'imposition foncière, formée des valeurs imposables des immeubles totalement non résidentiels et de la portion concernée de la valeur des immeubles mixtes;
- permettre aux municipalités d'imposer, en plus de la taxe foncière générale, une taxe spécifique sur cette assiette.

Pour plusieurs municipalités, cette nouvelle avenue de taxation foncière des propriétés non résidentielles s'avère plus simple à gérer et plus facile à percevoir des propriétaires fonciers que la taxe d'affaires imposée aux occupants des mêmes immeubles, sur la base de leur valeur locative. Comme ces deux modes de taxation demeurent facultatifs, les municipalités abandonnent graduellement la confection d'un rôle de la valeur locative. L'instauration, en 2001, du régime de taxation à taux variés accentue ensuite cette tendance.

Ainsi, alors que l'on dénombre environ 350 rôles de la valeur locative en vigueur en 1991, il en subsiste moins de 60 en 2005[214].

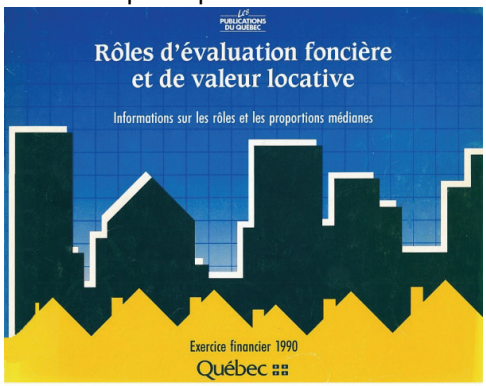
Données publiées quant aux rôles de la valeur locative

De 1983 à 1989, le ministère des Affaires municipales (MAM) publie annuellement un répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs, où ces données sont détaillées selon trois ordres : code géographique, nom de municipalité et MRC/Communauté. On y trouve également quelques statistiques globales sur les rôles concernés et leur niveau, pour l'exercice financier visé.

De 1990 à 2005, un nouveau répertoire annuel de données est produit par le MAM et commercialisé par Les Publications du Québec. Une section distincte de cette publication concerne spécifiquement les rôles de la valeur locative. On y détaille notamment, pour chaque municipalité concernée et pour l'exercice financier visé :

- la proportion médiane et le facteur comparatif;
- le nombre de lieux d'affaires inscrits au rôle;
- la valeur locative uniformisée, imposable et non imposable;

À partir de 2006, seul le site le site web du MAM est utilisé pour diffuser des renseignements statistiques concernant l'évaluation foncière au Québec. La production de répertoires distincts est alors abandonnée. Il en est de même pour la diffusion de données statistiques sur les rôles de la valeur locative, dont le nombre s'avère limité.



Répertoire de données publiées par le MAM à compter de 1990, issues du sommaire des rôles d'évaluation et des proportions médianes

[213] Le *Règlement prescrivant les règles permettant de déterminer à quelle proportion médiane de la valeur locative réelle des places d'affaires ou des locaux correspondent les valeurs inscrites au rôle de la valeur locative* est d'abord édicté en 1980 (1981 G.O.2, 23), puis modifié en 1984, 1989 et 1992. Rendu inopérant par la loi (1993 c. 43, a. 13 et 17), ce règlement est abrogé en 1994 (1994, G.O.2, 6091).

[214] Le MAM ne publiant plus de données sur les rôles de la valeur locative depuis 2006, il n'est pas possible d'en dresser un dénombrement ultérieur exact. Il n'en subsisterait qu'une dizaine en 2019.

Le tableau présenté ci-dessous, issu des données statistiques publiées par le MAM, fournit quelques éléments intéressants quant à l'historique des rôles de la valeur locative au Québec. À ce sujet on peut notamment observer que :

- environ 17% des municipalités ont un rôle de la valeur locative avant 1992, alors que ce pourcentage décroît graduellement ensuite;
- à partir de 1993, la quasi-totalité des rôles de la valeur locative correspondent à la pleine valeur des loyers marchands (proportions médianes à plus de 90%);
- consécutivement à la fusion de plusieurs grandes villes, le nombre moyen de lieux d'affaires s'accroît significativement à compter de 2001.

Données statistiques disponibles sur les rôles de la valeur locative

Exercice financier	Rôles fonciers nombre total	Rôles locatifs n. total	%	Médianes 91%+ nombre	%	Lieux d'affaires n. total	n. moyen	Valeur locative totale uniformisée (en M$)
avant 1983	± 1500	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.
1983	1515	291	-	n.d.	-	n.d.	n.d.	3 321,1
1984	1538	334	-	n.d.	-	n.d.	n.d.	4 208,6
1985	1534	340	-	n.d.	-	n.d.	n.d.	4 629,7
1986	1531	341	-	n.d.	-	n.d.	n.d.	4 935,6
1987	1521	343	17%	129	38%	n.d.	n.d.	5 318,7
1988	1516	342	17%	146	43%	190 006	556	n.d.
1989	1512	348	17%	204	59%	189 882	546	n.d.
1990	1504	351	18%	232	66%	205 881	587	8 667,0
1991	1493	344	17%	229	67%	213 381	620	9 864,0
1992	1491	277	14%	235	85%	194 370	702	9 996,0
1993	1487	173	9%	165	95%	142 794	825	7 792,6
1994	1482	148	7%	138	93%	61 617	416	2 425,2
1995	1468	205	10%	187	91%	140 800	687	6 543,5
1996	1453	218	11%	206	94%	146 521	672	7 132,0
1997	1436	204	10%	195	96%	139 570	684	6 404,0
1998	1424	188	9%	183	97%	124 475	662	5 538,0
1999	1394	165	8%	160	97%	120 396	730	5 923,0
2000	1376	153	8%	149	97%	112 637	736	5 576,4
2001	1331	78	4%	77	99%	124 686	1599	5 313,0
2002	1209	92	5%	90	98%	103 590	1126	5 482,0
2003	1139	72	4%	69	96%	100 179	1391	5 923,0
2004	1120	69	3%	64	93%	101 880	1477	4 933,8
2005	1117	57	3%	49	86%	97 731	1715	6 918,0
après 2005	± 1145	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-	n.d.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), article LVII, sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), article LXIX, sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 78 à 95.
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 291 à 315.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 323 à 330.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 41-42 et 107 à109.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *L'évaluation des biens-fonds, Première tranche du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales* (Albert Boulet, prés.) Gouvernement du Québec, septembre 1969, p. 42.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 336 à 386.
- *Rôle de valeur locative*, revue Municipalité 74, juillet 1974, p. 10.
- *Les premières institutions municipales au Québec ou "machines à taxer"*, Jacques L'Heureux, Les Cahiers de droit, vol. 20, n° 1-2, 1979, p. 331-356, http://id.erudit.org/iderudit/042320ar.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), articles 28 à 32.
- Réglementation sur la proportion médiane, Gazette officielle du Québec : 1981-01-07 G.O.2, 23; 1984-11-14 G.O.2, 5475; 1989-06-21 G.O.2, 3166; 1992-07-15 G.O.2, 4518; 1994-10-19 G.O.2, 6091.
- *Répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs* - Exercices financiers 1983 à 1989, Ministère des Affaires municipales.
- *Évaluation foncière des municipalités du Québec* - Exercices financiers 1990 à 2005, Ministère des Affaires municipales.
- *Guide d'application 1992 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales (Projet de loi 145)*, Ministère des Affaires municipales, décembre 1991, pp. 11 à 26.
- *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale* (1993, c. 43), sanctionnée le 1993-06-18, articles 14 et 17, Site web de l'Assemlée nationale (www.assnat.qc.ca.)
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-01-15, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-03-21.

4.15 Rôle d'évaluation foncière (forme et contenu)

Présentation et sommaire

Le rôle d'évaluation foncière est un registre municipal officiel où sont consignés certains renseignements sur toute propriété immobilière que la loi requiert d'y inscrire. Dressé pour chaque municipalité, il est un inventaire territorial qui sert principalement à y imposer les taxes foncières municipales et scolaires. Les données qu'il contient sont définies par la réglementation, de même que leur forme de présentation publique.

D'abord implantée en 1796 pour aider à financer les travaux de voirie à Québec et Montréal, la confection de rôles d'évaluation servant à l'imposition foncière est généralisée à l'ensemble du territoire québécois à compter de 1855, avec une forme et un contenu variables selon les lois en application. Leur standardisation est ensuite instaurée à compter de 1977, par l'exigence d'utiliser partout le même formulaire gouvernemental. Ce dernier est finalement remplacé, depuis 2012, par la seule prescription de renseignements électroniques.

Raison d'être du rôle d'évaluation foncière

Le rôle d'évaluation foncière est un registre municipal officiel exigé par la loi. Il constitue un inventaire quantitatif, qualitatif, nominatif et estimatif des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité, évalués sur une même base et à une même date. Dressé à intervalles triennaux selon un processus réglementé, il est un élément fondamental du régime fiscal municipal au Québec, parce qu'il sert :

- à répartir la charge fiscale locale, principalement constituée de taxes foncières sur la valeur réelle des immeubles, aux niveaux municipal et scolaire;
- à répartir les dépenses entre différents organismes publics régionaux (communautés métropolitaines, MRC, etc.);
- à établir et à administrer divers programmes financiers provinciaux (péréquation, subventions, etc.).

Origines historiques des rôles d'évaluation québécois

Sous le Régime français, l'organisation territoriale et sociale repose sur le régime seigneurial. Chaque colon est alors tenu à des travaux de corvée[215] sur le domaine du seigneur, ainsi qu'à lui verser une redevance annuelle sur le fonds de terre qu'il occupe, mais dont il n'est pas propriétaire. Maintenue après l'instauration du Régime britannique, cette organisation foncière n'est modifiée qu'à compter de 1791, alors que la propriété des terres est graduellement remise aux colons. D'importants travaux de corvée leur sont toutefois imposés pour aménager des voies terrestres praticables et interconnectées, favorisant ainsi la colonisation du territoire inaccessible par voie navigable. À cette fin, une loi sur les chemins et les ponts[216] est adoptée en 1796.

Cette loi contient une disposition spécifique aux cités de Québec et de Montréal permettant aux autorités locales[217] d'imposer, en cas d'insuffisance des corvées, une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds, estimée chaque année. Elle stipule notamment que :

- les officiers chargés de cette tâche, appelés « cotiseurs », sont des citoyens nommés tous les ans et qui doivent :
  - faire ensemble une estimation de la « valeur annuelle » (revenu d'une année) de toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation;

---

[215] Dans le système seigneurial, tout colon a une obligation de « corvée », soit une participation gratuite de quelques jours par an, répartis entre les saisons, aux travaux requis sur le domaine du seigneur. Ces travaux ont priorité sur ceux que le colon doit faire pour lui-même.

[216] Adopté le 7 mai 1796, l'*Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets* (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Elle confie la direction des travaux à des responsables régionaux, secondés par un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton. Ceux-ci peuvent notamment imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans.

[217] En 1796, les cités de Québec et de Montréal n'ont pas encore d'existence juridique et les autorités locales sont des juges de paix. C'est pourquoi les règles sur l'estimation des valeurs, exclusives à ces deux cités, sont incluses dans une loi générale.

  - spécifier la somme à être payée par tout occupant du bien-fonds ainsi estimé, suivant le taux de cotisation fixé pour l'année;
  - certifier sous leur « seign et sceau » lesdites estimations et sommes à payer et les délivrer au greffier du district dans les deux mois de leur entrée en fonction[218];
- lesdites estimations et cotisations doivent être rendues publiques dans les divisions respectives de chaque juge de paix, lequel est chargé de disposer des appels.

Inspirées des façons de faire britanniques déjà en application ailleurs (dont au Haut-Canada), ces dispositions législatives amorcent l'existence des rôles d'évaluation québécois, notamment parce qu'elles instaurent :

- la désignation de personnes officiellement chargées de procéder aux estimations requises;
- l'exigence d'un contenu spécifique à produire, à certifier et à livrer dans un délai fixe;
- le caractère public de ces données, aux fins de leur assujettissement à un droit d'appel.

Après quelques interventions législatives infructueuses visant à créer partout des instances locales et régionales dotées d'un pouvoir de taxation sur la valeur des biens fonciers, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*[219] établit et généralise, en 1855, les bases durables du régime municipal québécois. Concernant la forme et le contenu des estimations de valeur destinées à des fins de taxation, cette loi :

- élimine la notion de valeur annuelle des biens-fonds, remplacée par la seule notion de valeur, à être établie tous les 5 ans;
- désigne les officiers chargés de cette tâche par le terme « estimateurs », lesquels n'ont plus à établir les cotisations;
- ajoute l'obligation d'estimer distinctement la valeur des commerces (marchands, fabricants, etc.) et des offices professionnels (avocats, médecins, etc.);
- exige de spécifier les noms et la désignation de tous les propriétaires ou occupants de biens-fonds imposables, ainsi que ceux des autres personnes tenues à des corvées;
- instaure l'expression « rôle d'évaluation » pour désigner le document renfermant ces renseignements ainsi que l'attestation des estimateurs l'ayant dressé. Un premier modèle de rôle d'évaluation annexé à cette loi[220] détaille les renseignements ainsi requis, répartis distinctement sur plusieurs colonnes.

Rôle d'Evaluation de la Municipalité de la (Paroisse, Township, etc.) de (*nom de la Municipalité.*)

CONTRIBUABLES.						PROPRIÉTÉS IMPOSABLES.								
Propriétaire de biens fonds.		Occupant de biens fonds.		Sujets à la corvée.		Biens-fonds.								
Nom.	Désignation.	Nom.	Désignation.	Nom	Désignation.	Concession	Rang.	Lot ou part.	Si dans un vil'ge. Nom de la rue.	Si dans un vil'ge. No. de la maison.	Valeur de la propriété.	Profession ou occupation. Valeur annuelle de	Autres items suivant règlement etc., de la municipalité.
John Brown...	Notaire.	John Brown ..	Notaire.	.....	.....	1	2	Et 10	.....	....	£ s. d. 150 0 0	£ s. d. 200 0 0	
Isaac Smith....	Médecin	William Jones.	Avocat.	.....	.....	4	3	12	.....	...	200 0 0	300 0 0	
.....	.....	.....	.....	Robert Lee....	Employé de ferme.			.....	St. Jacques	....	.....	.....	

Premier modèle de rôle d'évaluation, tel qu'annexé à l'*Acte des municipalités et des chemins* de 1855. À cette époque, les estimations de valeur sont exprimées en livres sterling.

[218] Bien qu'il n'existe pas de précision législative ni de document référant à la forme sous laquelle les cotiseurs certifient et délivrent leurs estimations, ces dispositions ont vraisemblablement été appliquées, puisqu'elles sont transposées dans les lois d'incorporation des cités de Québec (1 Guill. IV, c. 52) et de Montréal (1 Guill. IV, c. 54), adoptées en 1832.

[219] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* de 1855 (18 Vict. c. 100), accorde le statut juridique de corporation municipale à quelque 400 paroisses et cantons; leurs pouvoirs sont plus étendus qu'auparavant et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes.

[220] Bien que la loi de 1855 instaure le premier modèle proprement dit de rôle d'évaluation, l'*Acte de 1847 pour l'établissement d'autorités municipales* (10-11 Vict., c. 7) contient un modèle de « Formule du Livre des cotisations ». Outre les montants de taxes à prélever, on y présente distinctement la valeur annuelle et la valeur actuelle des biens immeubles.

Forme et contenu des rôles d'évaluation avant 1977

À la suite de l'instauration des pouvoirs législatifs provinciaux et compte tenu du nombre croissant de municipalités, le Code municipal est mis en vigueur en 1871 et remplace la loi de 1855. Reconduisant le fonctionnement municipal déjà en place, il rassemble et structure toutes les dispositions applicables à l'ensemble des municipalités, sauf à certaines cités et villes incorporées par acte spécial[221]. Les dispositions du Code municipal s'avèrent toutefois plus élaborées qu'auparavant quant au contenu du rôle d'évaluation. Il y est notamment exigé que tout rôle :

- indique un numéro d'ordre pour chaque inscription, la désignation cadastrale et la superficie de tout immeuble porté au rôle, ainsi que les nom et prénom de son (ses) propriétaire(s) (art. 654, par. 1°, 2°. 6°);
- indique les noms et prénoms de tout locataire, ainsi que ceux de toute personne imposable à raison de son occupation ou de ses biens meubles (art. 654, par. 7° et 9°);
- indique la valeur réelle de tout immeuble imposable ou non imposable, ainsi que le revenu annuel de tout immeuble imposable (art. 654, par. 3° à 5°);
- indique le montant annuel du salaire ou revenu professionnel des occupations imposables (juge, notaire, médecin, etc.) (art. 654, par. 4°);
- indique les noms et prénoms de toute personne ayant droit de vote à l'élection municipale, ainsi que le lieu de résidence, l'âge, l'occupation et la religion de toute personne inscrite au rôle (art. 654, par. 10° à 13°);
- indique tout autre renseignement requis par le conseil ou prescrit par le ministre des affaires municipales[222] (art. 654, par. 15° et 16°).
- soit dressé en colonnes distinctes, présentées dans l'ordre des renseignements listés dans la loi, avec un total au bas de chacune lorsque les données peuvent être additionnées (art. 654);
- soit signé par les estimateurs qui l'ont dressé, lesquels doivent en attester la rectitude par déclaration assermentée (art. 659).

Adoptée en 1876 pour tenir compte de la taille croissante de plusieurs municipalités, la Loi des cités et villes (LCV) reprend de nombreux éléments du Code municipal mais instaure aussi diverses dispositions spécifiquement adaptées à la gestion des villes. On n'y trouve cependant peu d'éléments distinctifs quant au contenu du rôle, sinon que celui-ci doit :

- indiquer distinctement l'estimation de la valeur annuelle[223] des biens imposables (art. 485, al. 3);
- indiquer séparément chaque lot dont la subdivision est enregistrée (art. 533, al. 2).

Refondu à quelques reprises et souvent précisé au fil du temps, l'essentiel de ces dispositions évolue toutefois très peu en 100 ans d'application, soit jusqu'à leur remplacement par la Loi sur l'évaluation foncière, en 1972.

À la faveur des développements économiques et professionnels caractérisant les décennies 1960 et 1970, plusieurs municipalités populeuses se dotent de services d'estimation permanents. En parallèle, plusieurs firmes privées de diverses provenances (génie civil, construction, etc.) remplissent des mandats d'évaluation municipale dans toutes les régions.

Selon les exigences législatives multiples, les besoins municipaux et les moyens disponibles (manuscrits, informatiques, etc.), ces diverses organisations développent des formulaires de rôle d'évaluation qui leur sont propres. D'apparence plutôt variée, ceux-ci sont présentés sous la forme d'un grand livre comptable à

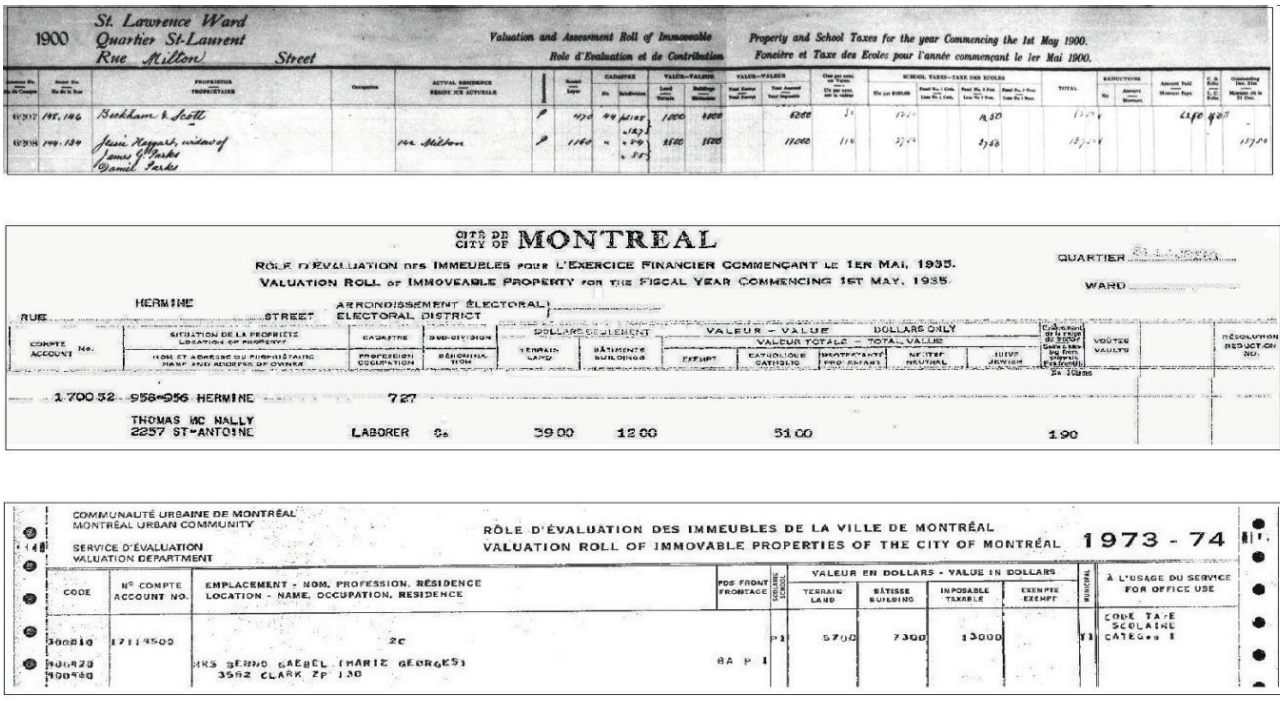
---

[221] Le Code municipal (1871) et la LCV (1876) ne s'appliquent pas aux villes de Québec et de Montréal. Incorporées par le Parlement du Canada alors que les provinces n'existent pas encore, ces deux villes disposent chacune d'une charte qui leur confère des pouvoirs et des responsabilités distincts de ceux des autres villes québécoises.

[222] Avant 1916, le lieutenant-gouverneur peut exiger l'insertion dans le rôle d'évaluation de « renseignements qu'il lui plaît de requérir relativement au recensement et à la statistique des habitants de la municipalité et de leurs propriétés mobilières ou immobilières » (art. 724 de 1871).

[223] Il est à noter qu'à cette époque, la valeur locative ne fait pas l'objet d'un rôle distinct, tel qu'instauré à partir de 1972. C'est donc le rôle d'évaluation qui répertorie toutes les bases d'imposition prévues par la loi.

plusieurs colonnes, y compris parfois même celles relatives à la perception des différentes taxes municipales et scolaires. Les données y sont généralement ordonnancées selon un « numéro de compte », structuré selon les besoins locaux (souvent en ordre d'adresse civique) pour en faciliter le repérage.



1900 St. Lawrence Ward / Quartier St-Laurent / Rue Milton Street

Valuation and Assessment Roll of Immovable / Rôle d'Evaluation et de Contribution

Property and School Taxes for the year Commencing the 1st May 1900. / Foncière et Taxe des Ecoles pour l'année commençant le 1er Mai 1900.

1317	145, 146	Beckham & Scott			P	420	44 Milton 143	1000	4000		5000			11.50								
1318	144, 134	Jessie Haggart, widow of James G. Parks Daniel Parks		144 Milton	P	1140	" 139 " 135	1500	9500		11000			2.53								137.00

CITY OF MONTREAL / CITÉ DE MONTRÉAL

RÔLE D'ÉVALUATION DES IMMEUBLES POUR L'EXERCICE FINANCIER COMMENÇANT LE 1ER MAI, 1935.
VALUATION ROLL OF IMMOVEABLE PROPERTY FOR THE FISCAL YEAR COMMENCING 1ST MAY, 1935.

QUARTIER ..... WARD .....

RUE HERMINE STREET — ARRONDISSEMENT ÉLECTORAL / ELECTORAL DISTRICT .....

COMPTE ACCOUNT No.	SITUATION DE LA PROPRIÉTÉ LOCATION OF PROPERTY / NOM ET ADRESSE DU PROPRIÉTAIRE NAME AND ADDRESS OF OWNER	CADASTRE PROFESSION OCCUPATION	SUB-DIVISION RÉSIDENCE	DOLLARS SEULEMENT VALEUR – VALUE TERRAIN LAND	BÂTIMENTS BUILDINGS	VALEUR TOTALE – TOTAL VALUE EXEMPT	DOLLARS ONLY CATHOLIQUE CATHOLIC	HABITANT PRO-RATA	NEUTRE NEUTRAL	JUIVE JEWISH	VOUTES VAULTS	RÉSOLUTION RÉDUCTION NO.
1 700 32	958-956 HERMINE	727										
	THOMAS MC NALLY 2257 ST-ANTOINE	LABORER	Oc	39 00	12 00		51 00				1 90	

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL / MONTREAL URBAN COMMUNITY
SERVICE D'ÉVALUATION / VALUATION DEPARTMENT

RÔLE D'ÉVALUATION DES IMMEUBLES DE LA VILLE DE MONTRÉAL
VALUATION ROLL OF IMMOVABLE PROPERTIES OF THE CITY OF MONTRÉAL 1973 - 74

CODE	N° COMPTE ACCOUNT NO.	EMPLACEMENT - NOM, PROFESSION, RÉSIDENCE LOCATION - NAME, OCCUPATION, RESIDENCE	POS FRONT FRONTAGE	SCOLAIRE SCHOOL	VALEUR EN DOLLARS - VALUE IN DOLLARS TERRAIN LAND	BÂTISSE BUILDING	IMPOSABLE TAXABLE	EXEMPTE EXEMPT	MUNICIPAL	À L'USAGE DU SERVICE FOR OFFICE USE
300810	1711500	2C		P1	5700	7300	13000		T1	CODE TAXE SCOLAIRE CATEGORIE 1
300820		HKS BERND GAEBEL (MARIE GEORGES)	8A P 1							
300830		3562 CLARK ZP 130								

Extraits des rôles d'évaluation en vigueur à la Ville de Montréal pour les années 1900, 1935 et 1973

Standardisation des rôles d'évaluation foncière par la réforme

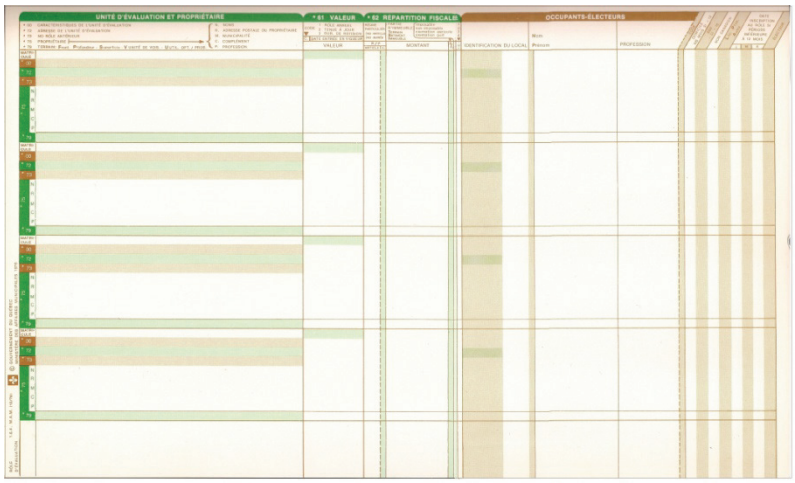
Devant la nécessité de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Divers moyens sont donc retenus pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

D'abord, à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle amorce également une réforme administrative des pratiques, laquelle repose principalement sur l'usage obligatoire de manuels et de formulaires universels, à être prescrits par le gouvernement. Comme la réalisation de cette réforme doit s'étaler sur quelques années, la LEF maintient en vigueur tout rôle d'évaluation déjà existant, jusqu'à ce qu'une ordonnance exige la confection de rôles dits « de nouvelle génération ». Cette mesure intérimaire valide ainsi la forme et le contenu des rôles d'évaluation réalisés selon les lois antérieures.

Ce n'est finalement qu'en mars 1977 qu'une ordonnance ministérielle générale[224] exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle de nouvelle génération, au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont la dernière consiste à procéder à l'établissement et au montage du rôle conformément aux exigences réglementaires afférentes, énoncées au Règlement numéro 1, aussi adopté en mars 1977.

[224] Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté font ensuite, de 1977 à 1979, l'objet d'ordonnances particulières, par comté. Ces ordonnances particulières comportent toutefois exactement les mêmes exigences que l'ordonnance générale.

Un seul formulaire de rôle d'évaluation foncière est alors prescrit pour toutes les municipalités du Québec. Cette standardisation de la forme et du contenu des rôles repose sur l'usage obligatoire du document intitulé « Rôle d'évaluation » (formulaire 1.6.4), diffusé exclusivement par l'Éditeur officiel du Québec. Constitué d'un imprimé d'une seule page en cinq exemplaires (original et 4 copies carbone), ce formulaire est destiné à être complété au moyen d'un système informatique.



Formulaire du rôle d'évaluation (formulaire 1.6.4) exigé par la réglementation de 1977. Note : la partie droite, destinée à dresser la liste électorale en milieu rural, a été supprimée peu après l'adoption du règlement.

Servant à présenter publiquement les données concernant chaque unité d'évaluation (à raison de quatre unités par page) le formulaire 1.6.4 s'alimente des renseignements prévus à cette fin sur la fiche de propriété correspondante. Bien qu'on y retrouve la plupart des données déjà exigées par les lois antérieures (Code municipal, LCV et chartes particulières), ce document standardisé innove surtout par :

- l'exigence du matricule, issu de la matrice graphique, à titre de numéro d'ordre exclusif[225];
- la suppression des données relatives à la valeur annuelle ou à l'imposition de toute taxe d'affaires, compte tenu que le rôle de la valeur locative constitue désormais un rôle distinct en vertu de la LEF[226];
- la suppression des données cadastrales;
- l'ajout de données descriptives du bâtiment principal (nombre d'étages et de logements, classe, etc.);
- l'ajout de codes référant à l'utilisation effective de la propriété, ainsi qu'à son usage optimal ou probable;
- l'ajout d'un numéro référant à l'unité de voisinage dans laquelle est comprise l'unité d'évaluation;
- l'indication de la source de la valeur (dépôt, tenue à jour ou révision) et de sa date d'entrée en vigueur;
- la mention de la disposition législative autorisant toute valeur non imposable;
- l'interdiction d'ajouter tout autre renseignement.

Pour assurer le respect de ces exigences, le ministère des Affaires municipales (MAM) vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des rôles d'évaluation déposés[227]. Pour chaque municipalité, le contenu des formulaires 1.6.4 utilisés est notamment visé par cette surveillance administrative. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Évolution de la forme et du contenu des rôles d'évaluation après 1980

L'entrée en vigueur de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) en 1980 ne change pas la forme et le contenu des rôles d'évaluation foncière, alors que le formulaire 1.6.4 convient aux prescriptions de cette nouvelle loi. Il en va de même, en 1984, alors que le Règlement numéro 2 remplace le règlement initial et instaure diverses

[225] Outre l'exigence réglementaire que le numéro matricule attribué à toute unité d'évaluation figure sur tout document relatif à cette unité, il en est l'unique identifiant aux formulaires prescrits de fiches de propriété et de rôle d'évaluation, d'où sont exclus les numéros de cadastre et les « numéros de compte ».

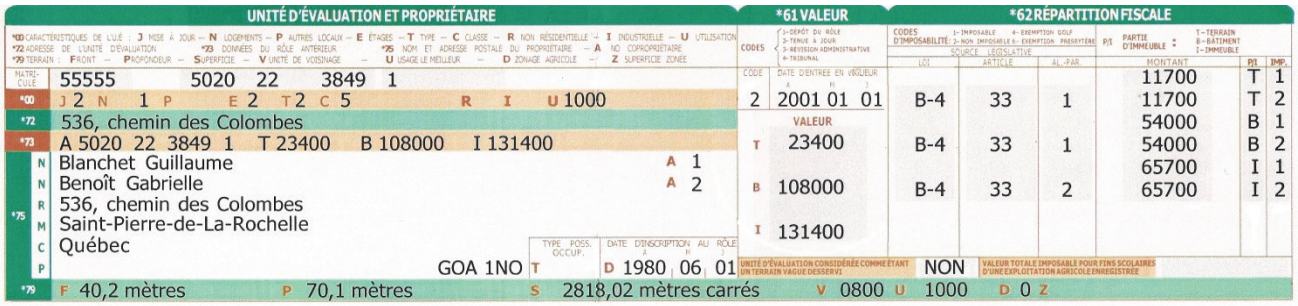
[226] Régis par des dispositions distinctes de la LEF (art. 28 à 32), les rôles de la valeur locative ne sont toutefois pas visés par d'autres exigences. Aucun guide ni formulaire officiel n'existe à ce sujet.

[227] Un document intitulé « Annexe 6-C - Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4 - Rôle d'évaluation » est publié en 1984 et s'intègre à la deuxième édition du MEFQ. On y propose un système de diagnostic (tests intra-champ, inter-champs et inter-dossiers) à appliquer au contenu fichier du rôle d'évaluation pour en augmenter la qualité et la fiabilité. Son usage n'est toutefois pas prescrit et il est retiré en 1994, sans avoir été mis à jour.

mesures visant à assurer la continuité des rôles à venir. L'exigence du même formulaire 1.6.4 est reconduite dans ce nouveau règlement.

Peu après, divers changements sont apportés au contenu des fiches de propriété par la deuxième édition (aussi appelée l'édition « métrique ») des volumes 4 et 5 du MEFQ. Les nouvelles fiches 2.4.1 et 2.5.1 qui en découlent comportent alors quelques modifications quant aux renseignements à être inscrits au rôle. De plus, compte tenu des données requises par certaines mesures législatives et par le nouveau sommaire du rôle, une version révisée du formulaire de rôle d'évaluation (formulaire 2.6.4) est prescrite par la réglementation à compter de 1990, puis légèrement modifiée par la suite. Outre quelques améliorations graphiques, cette version instaure, pour toute unité d'évaluation concernée, l'inscription au rôle :

- du nombre d'autres locaux que des logements;
- d'un second copropriétaire avec la même adresse postale;
- de la mention qu'il s'agit ou non d'un terrain vague desservi (LFM, art. 57 (avant 2001) et 244.36);
- de l'indication que l'unité est zonée agricole et, le cas échéant, de la superficie de terrain ainsi zonée (LFM, art. 56, depuis 1992);
- de la valeur totale imposable, aux seules fins de la taxe scolaire, d'une exploitation agricole enregistrée (LFM, art. 231.3, depuis 1992);
- de codes catégorisant les immeubles non-résidentiels aux fins de l'application du régime des taux variés de taxation (LFM, art. 57.1 et 57.1.1, depuis 1992)[228].



Exemple de formulaire de rôle d'évaluation (formulaire 2.6.4), complété pour l'année 2001. Les données concernent une unité d'évaluation fictive, formée d'une résidence unifamiliale désignée comme un bien culturel immobilier classé.

Un guide diffusé par le MAM en 1992 expose les modalités d'utilisation[229] du formulaire 2.6.4, notamment quant à la provenance des renseignements à y inscrire et aux règles applicables à son usage informatique (types de champ, positionnement, etc.). Son contenu actualisé est intégré au volume 2 (chapitre 7) du MEFQ, initialement publié en 1994. L'usage de différentes versions électroniques de ce formulaire et de son contenu se généralise ensuite dans les pratiques d'évaluation foncière.

Modernisation réglementaire de la forme et du contenu des rôles d'évaluation

Sur la base d'une large consultation menée par le MAM en 2006 et compte tenu du nombre croissant d'assouplissements demandés et de dérogations constatées, une révision des dispositions réglementaires régissant l'évaluation foncière s'avère incontournable. L'implantation généralisée de moyens informatiques ayant radicalement transformé les façons de faire, le système administratif des « formulaires à compléter » s'avère mal adapté aux réalités modernes.

---

[228] La catégorisation, codifiée au rôle d'évaluation, des immeubles non résidentiels est une exigence introduite dans la LFM en 1991 par les dispositions relatives à la surtaxe sur les immeubles non résidentiels (L.Q. 1991, chap. 32), auxquelles s'ajoutent, en 1994, celles sur la taxe sur les immeubles non résidentiels (L.Q. 1994, chap. 30), toutes deux finalement abrogées. Cette catégorisation est ensuite exigée par les dispositions adoptées en 2000 pour instaurer le régime de la variété de taux de la taxe foncière générale (L.Q. 2000, chap.54).

[229] Jusqu'en 1992, seuls les documents de support utilisés aux fins du programme de perfectionnement diffusé de 1975 à 1979 tiennent lieu de guide méthodologique quant au montage du rôle d'évaluation, sans que leur utilisation soit imposée.

En 2010, d'importants changements réglementaires instaurent la modernisation souhaitée et adaptent les exigences au contexte professionnel et technologique contemporain. Amenant un impact majeur dans les pratiques d'évaluation foncière québécoises, ce changement réglementaire consiste notamment à :

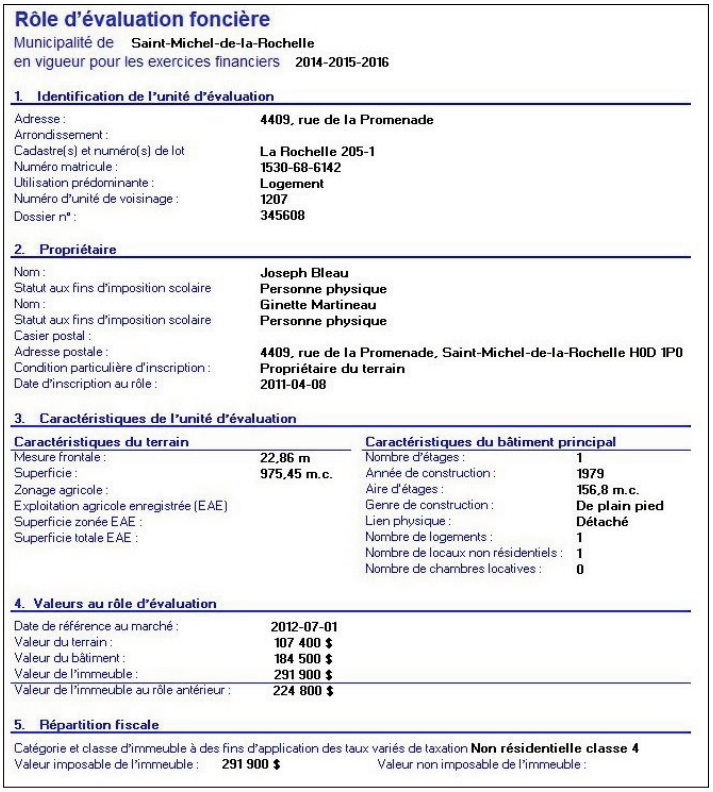
- éliminer tous les formulaires obligatoires et leurs équivalents informatiques, remplacés par l'unique prescription de renseignements informatisés, précisément définis dans l'édition modernisée du MEFQ;
- imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements ainsi prescrits, afin d'assurer la cohérence des transferts de données entre tous les intervenants concernés.

Bien que s'appliquant principalement aux dossiers d'évaluation, cette modernisation réglementaire modifie également le contenu prescrit des rôles d'évaluation foncière, par :

- l'ajout de la désignation cadastrale (numéro de lot) de l'unité d'évaluation concernée et de son numéro administratif de dossier, le cas échéant[230];
- l'ajout de données descriptives du bâtiment principal : année et genre de construction, aire d'étages, nombre de chambres locatives;
- l'ajout de la date de référence aux conditions du marché considérée pour établir la valeur au rôle[231];
- la suppression de la classe du bâtiment, de la profondeur du terrain et de l'usage optimal de la propriété.

C'est toutefois quant à la forme du rôle d'évaluation que cette modernisation réglementaire s'avère majeure. Applicable simultanément à toutes les municipalités à compter de l'année 2012, elle a pour effets :

- de supprimer l'utilisation du formulaire 2.6.4 et de tout équivalent informatique afférent;
- d'instaurer le dépôt du rôle sous forme exclusivement numérique, incluant la signature[232] de l'évaluateur, les renseignements prescrits à cet effet étant répertoriés à la partie 4B de l'édition modernisée du MEFQ;
- d'imposer une forme explicite de présentation publique des renseignements au rôle d'évaluation, pour en faciliter la compréhension par les citoyens. À cette fin, des règles précises s'appliquent à l'ordonnancement, aux titres et aux noms d'affichage de ces renseignements, peu importe le support utilisé (écran, papier, site web, etc.).



Rôle d'évaluation foncière

Municipalité de **Saint-Michel-de-la-Rochelle**
en vigueur pour les exercices financiers **2014-2015-2016**

1. Identification de l'unité d'évaluation

Adresse :	**4409, rue de la Promenade**
Arrondissement :	
Cadastre(s) et numéro(s) de lot	**La Rochelle 205-1**
Numéro matricule :	**1530-68-6142**
Utilisation prédominante :	**Logement**
Numéro d'unité de voisinage :	**1207**
Dossier n° :	**345608**

2. Propriétaire

Nom :	**Joseph Bleau**
Statut aux fins d'imposition scolaire	**Personne physique**
Nom :	**Ginette Martineau**
Statut aux fins d'imposition scolaire	**Personne physique**
Casier postal :	
Adresse postale :	**4409, rue de la Promenade, Saint-Michel-de-la-Rochelle H0D 1P0**
Condition particulière d'inscription :	**Propriétaire du terrain**
Date d'inscription au rôle :	**2011-04-08**

3. Caractéristiques de l'unité d'évaluation

Caractéristiques du terrain		Caractéristiques du bâtiment principal	
Mesure frontale :	**22,86 m**	Nombre d'étages :	**1**
Superficie :	**975,45 m.c.**	Année de construction :	**1979**
Zonage agricole :		Aire d'étages :	**156,8 m.c.**
Exploitation agricole enregistrée (EAE)		Genre de construction :	**De plain pied**
Superficie zonée EAE :		Lien physique :	**Détaché**
Superficie totale EAE :		Nombre de logements :	**1**
		Nombre de locaux non résidentiels :	**1**
		Nombre de chambres locatives :	**0**

4. Valeurs au rôle d'évaluation

Date de référence au marché :	**2012-07-01**
Valeur du terrain :	**107 400 $**
Valeur du bâtiment :	**184 500 $**
Valeur de l'immeuble :	**291 900 $**
Valeur de l'immeuble au rôle antérieur :	**224 800 $**

5. Répartition fiscale

Catégorie et classe d'immeuble à des fins d'application des taux variés de taxation **Non résidentielle classe 4**
Valeur imposable de l'immeuble : **291 900 $** Valeur non imposable de l'immeuble :

Rôle d'évaluation respectant les règles de présentation publique exigées depuis 2012. L'exemple porte sur une unité d'évaluation fictive, composée d'une résidence abritant un logement et un commerce.

[230] Plusieurs identifiants de l'unité d'évaluation sont simultanément présentés au rôle à compter de 2012, dont sa désignation cadastrale et son numéro de dossier à usage local, alors que le numéro matricule était prescrit comme identifiant exclusif depuis la réforme administrative de 1977.

[231] Malgré que les dispositions de la LFM réfèrent à l'établissement d'une seule valeur réelle à inscrire au rôle (sous réserve de dispositions visant une partie seulement de l'unité), la réglementation régissant le contenu des rôles et des avis d'évaluation exige une ventilation des valeurs de terrain et de bâtiments.

[232] L'évaluateur signe le fichier du rôle, formé des renseignements électroniques prescrits, au moyen de sa signature numérique reconnue par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec. Cette signature ajoute au fichier une certification qui authentifie la personne signataire et en assure la non-répudiation.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Mémoranda pour l'usage des cotiseurs pour la Cité de Québec*, 1833, https://archive.org/details/cihm_62997.
- *Acte de 1847 pour l'établissement d'autorités municipales* (10-11 Vict., c. 7), sanctionné le 1847-07-28, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 10 à 13.
- Code municipal de la province de Québec, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 413 à 417.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 326-327.
- *Contenu et forme du rôle d'évaluation*, revue Municipalité 74, juillet 1974, p. 15.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, annexe VII.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec, Annexe 6-C - Algorithmes de diagnostic du fichier 2.6.4 - Rôle d'évaluation*, janvier 1984.
- *Les fiches de propriété en évaluation foncière municipale* (Guide méthodologique), Ministère des Affaires municipales, janvier 1992, pp. 157 à 160.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2001, volume 2, chapitre 7 - Le rôle d'évaluation, pp. 7-1 à 7-7.
- *Le rôle d'évaluation foncière et son contenu* (document explicatif), Ministère des Affaires municipales, mai 2001.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, pp. 46 à 48.
- *Les rôles d'évaluation font peau neuve, mais certaines règles sont à respecter*, Le DefExpress, 2012-04-23, p. 2.
- *Présentation publique des renseignements inscrits au rôle d'évaluation*, site web du Ministère des Affaires municipales (www.mamh.gouv.qc.ca), août 2012.
- *Régime seigneurial de la Nouvelle-France*, Wikipédia (https://fr.wikipedia.org), consulté le 2016-11-24.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 4B-Rôle d'évaluation, pp. 4B-1 à 4B-18.
- *Modernisation réglementaire 2010-2016*, site Web du MAMOT (www.mamrot.gouv.qc.ca), section Évaluation foncière, consulté le 2019-12-04.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-03-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-12-04.
- *Archives de Montréal - Série 2 - Rôles d'évaluation 1847-2003*, (https://archivesdemontreal.ica-atom.org/roles-devaluation-fonciere-1847-2003), consulté le 2019-12-04.

4.16 Périodicité des rôles

Présentation et sommaire

La périodicité d'un rôle d'évaluation désigne la période récurrente, définie par la loi, durant laquelle celui-ci demeure en vigueur et au terme de laquelle un nouveau rôle doit être dressé et déposé, pour le remplacer.

L'établissement annuel de valeurs servant à l'imposition foncière est instauré en 1796, seulement pour les cités de Québec et Montréal. À partir de 1855, les rôles d'évaluation ont une durée de cinq ans pour toutes les municipalités du Bas-Canada, jusqu'à la mise en vigueur du Code municipal, en 1871. Une périodicité maximale de trois ans s'applique alors, avec certaines variantes, jusqu'en 1971.

La Loi sur l'évaluation foncière de 1972 et l'instauration graduelle des rôles annuels de nouvelle génération génèrent ensuite de la confusion entre la périodicité de dépôt des rôles et celle, longtemps indéfinie, de la réévaluation des immeubles, maintenant appelée « équilibration ». Depuis 1989, un nouveau régime de rôles triennaux prescrit des règles distinctes quant au dépôt et à l'équilibration périodique des rôles, ainsi que les résultats qui doivent alors être atteints.

Périodicité annuelle et quinquennale sous le régime britannique (1796-1871)

En 1796, une loi est adoptée pour organiser et réaliser de nombreux travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada[233]. Elle contient une disposition spécifique aux cités de Québec et de Montréal, permettant aux autorités locales d'imposer une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds. Une fois tous les ans, une estimation doit être faite de la valeur annuelle[234] de tous les biens immobiliers assujettis à cette cotisation. Appelés « cotiseurs », les officiers chargés de cette tâche sont nommés chaque année par les autorités locales. Ces dispositions continuent de s'appliquer ensuite, y compris après l'incorporation des deux cités visées, en 1832.

À partir de 1840, diverses interventions législatives visent à créer, partout au Bas-Canada, des instances locales et régionales dotées d'un pouvoir de taxation sur la valeur des biens fonciers. Après quelques tentatives infructueuses, ce n'est finalement qu'en 1855 qu'une nouvelle loi[235] établit et généralise les bases durables du régime municipal québécois. Concernant la périodicité des rôles d'évaluation foncière, cette loi innove en stipulant que les évaluations sont établies au jour que le rôle est transmis au maire (art. LXV, al. 3) et que le rôle déposé reste en vigueur durant cinq ans (art. LXIX).

Sauf pour les cités de Québec et Montréal, où la périodicité annuelle s'applique en vertu de leur propre charte, tous les rôles d'évaluation sont déposés[236] selon une périodicité quinquennale, jusqu'à l'entrée en vigueur du Code municipal, en 1871.

Périodicité annuelle à triennale, depuis le Code municipal jusqu'aux réformes (1871-1971)

Entré en vigueur en 1871, le « *Code municipal de la Province de Québec* » (34 Vict., c. 68), reconduit globalement le fonctionnement municipal en place depuis 1855. Il restructure toutefois les dispositions désormais applicables aux corporations de comté et aux municipalités locales (sauf pour certaines

[233] Adopté le 7 mai 1796, l' « *Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets »* (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Elle confie la direction des travaux à des responsables régionaux, secondés un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton. Ceux-ci peuvent notamment imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans.

[234] L'expression « valeur annuelle » désigne l'estimé, établi par les cotiseurs, du montant que peut tirer annuellement un propriétaire de son bien-fonds, ce qui peut s'avérer différent du revenu réellement encaissé. Le montant ainsi estimé est davantage un indice permettant des comparaisons qu'une véritable indication de la valeur sur le marché.

[235] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* de 1855 (18 Vict. c. 100), accorde le statut juridique de corporation municipale à quelque 400 paroisses et cantons; leurs pouvoirs sont plus étendus qu'auparavant et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes.

[236] À ce jour, il n'a pas été possible de valider si les rôles déposés à des intervalles de 5 ans de 1855 à 1871 ont véritablement fait l'objet de réévaluations complètes avant leur dépôt.

incorporées distinctement, dont Québec et Montréal). Entre autres, cette loi instaure l'obligation générale de dresser chaque rôle d'évaluation aux mois de juin et de juillet, tous les trois ans (art. 716).

Adoptée en 1876 (40 Vict., chap. 29) pour tenir compte de la croissance rapide du nombre et de la taille des municipalités, la Loi des cités et villes (LCV) s'applique à toutes les municipalités de ville, sauf à celles incorporées distinctement. Elle reprend de nombreux éléments du Code municipal (CM) de 1871 mais renferme aussi plusieurs dispositions spécifiquement adaptées à la gestion des villes. On y stipule notamment que les estimateurs doivent faire chaque année, l'évaluation des biens imposables de la municipalité, suivant leur valeur réelle (art. 323, al. 1). Distincte de la périodicité triennale prévue au Code municipal, la périodicité annuelle de la LCV s'harmonise cependant à celle qui s'applique déjà aux cités de Québec et Montréal, en vertu de leur propre charte.

Au cours des années 1940, les différentes lois régissant les pratiques d'évaluation foncière sont amendées quant à la périodicité des rôles pour :

- ajouter au CM (art. 653a) une disposition autorisant le conseil municipal à ordonner la confection d'un nouveau rôle d'évaluation avant la seconde ou la troisième année du rôle triennal en vigueur (1942 6 Geo. VI, c. 69);
- ajouter à la LCV (art. 485, al. 2) une disposition autorisant le conseil municipal à dispenser les estimateurs de faire un rôle d'évaluation plus souvent que tous les trois ans (S.R. 1941, c. 233)
- modifier les dispositions des chartes des cités de Québec (1948 12 Geo. VI, c. 51) et de Montréal (1941 5 Geo. VI, c. 73) pour établir qu'un rôle distinct pour chaque quartier de la cité soit désormais déposé tous les trois ans (CVQ art. 200 / CVM art. 818).

Bien que ces changements législatifs tendent à exiger la réfection des rôles selon une périodicité d'au plus trois ans, deux commissions d'enquête (Tremblay en 1956 et Bélanger en 1965) déplorent la faible qualité des évaluations municipales. Entre autres, elles mettent en doute la légalité - ou même l'existence - des réévaluations périodiques normalement attendues. À ce sujet, elles révèlent notamment que le niveau de la plupart des rôles d'évaluation est largement inférieur à la pleine valeur réelle des immeubles évalués, ce qui contrevient à la loi[237] et démontre de l'incompréhension ou de la négligence.

Périodicité confuse durant l'implantation de la réforme administrative (1972-1988)

Devant la nécessité de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Divers moyens sont donc retenus pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

Mise en vigueur en 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle maintient que les évaluations municipales doivent représenter la valeur réelle des immeubles et prévoit que les rôles seront désormais dressés tous les cinq ans (art. 6 et 8). La LEF amorce également une réforme administrative des pratiques d'évaluation foncière, reposant principalement sur l'usage obligatoire de manuels et de fiches techniques universels. Comme la réalisation de cette réforme doit s'étaler sur quelques années, cette loi prévoit que :

- tout rôle d'évaluation en vigueur le 1er janvier 1972 le demeure jusqu'à ce qu'une ordonnance ministérielle exige la confection d'un premier rôle quinquennal de nouvelle génération (art. 108);
- en attendant, un tel rôle doit être tenu à jour et révisé annuellement pour « *faire état de la valeur réelle des immeubles, en la maintenant, en l'augmentant ou en la diminuant, selon le cas* » (art. 89).

[237] Cette conclusion s'appuie notamment sur l'étude intitulée « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », présentée à la Commission Bélanger en septembre 1964, par l'Association des estimateurs municipaux du Québec. On y indique notamment qu'en général, les rôles d'évaluation d'alors sont de piètre qualité et que, pour la majorité des municipalités, leur niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle, ce qui témoigne d'une ignorance des prescriptions de la loi.

En décembre 1975, alors qu'aucune ordonnance de confection d'un rôle quinquennal n'a encore été rendue, la LEF est amendée pour exiger que les rôles soient désormais dressés pour chaque exercice financier[238] et que tous les immeubles y soient inscrits à leur valeur réelle le premier janvier précédant le dépôt de ce rôle (L.Q. 1975, c. 68, a. 5 et 7). C'est finalement en avril 1977 qu'une ordonnance ministérielle exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle annuel « de nouvelle génération », au plus tard pour 1984. Le cheminement qui y est prescrit comporte, à sa toute fin, la notion de « réfection » annuelle du rôle ainsi confectionné, ce qui permet plusieurs options[239] de réévaluation lors des dépôts annuels ultérieurs.

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réunit, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause les pratiques déjà exigées en ce domaine depuis 1977, la LFM y introduit cependant un changement majeur, à l'effet que les valeurs inscrites au rôle doivent tendre à représenter une même proportion de la valeur réelle des propriétés évaluées (LFM, art. 42, al. 2). Cela légitime désormais le fait que le rôle annuel déposé puisse ne pas représenter la pleine valeur réelle des immeubles et que, par conséquent, la périodicité de réévaluation peut différer de celle du dépôt du rôle.

En 1984, le Règlement numéro 2 (1983 G.O.2, 4464) sur la continuité des rôles de nouvelle génération introduit les notions d' « équilibration » et d' « indexation », décrivant les ajustements possibles aux valeurs inscrites au rôle précédent pour confectionner un nouveau rôle. Il fixe un délai maximal de six ans pour procéder à ces opérations et instaure des balises à respecter à l'intérieur de ce délai. Ces mesures ont toutefois peu d'effets concrets sur les rôles annuels déposés ultérieurement, entre autres parce qu'elles sont remplacées en 1989, avant même l'expiration du délai de six ans amorcé en 1984.

Depuis la mise en vigueur de la LEF jusqu'à l'implantation finale[240] des rôles annuels de nouvelle génération, soit pendant environ 16 ans, une grande confusion existe dans les milieux professionnels quant à la périodicité des réévaluations à être effectuées. Il existe alors simultanément :

- des rôles 1972 d' « ancienne génération » restés en vigueur, mais faisant l'objet de révisions annuelles de diverses envergures, allant de la simple tenue à jour jusqu'à la réévaluation complète;
- des rôles de nouvelle génération déposés annuellement mais ne résultant pas, à chaque fois, d'une réévaluation.

Il est également à souligner que, de 1972 à 1988, plusieurs termes sont véhiculés pour désigner diverses opérations de réévaluation des propriétés : révision annuelle, indexation, équilibration, réfection sur de nouvelles bases, etc. Avec le temps, leur signification concrète varie considérablement entre les divers intervenants du milieu de l'évaluation foncière, d'autant plus que ces notions demeurent peu documentées.

Données statistiques sur les réévaluations de 1972 à 1989

Année	Nombre de rôles d'évaluation				Proportions médianes			
du rôle	total	maintenus	réévalués	%	+ de 90%	%	- de 70%	%
1972-76	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1977	1489	n.d	n.d.	n.d.	284	19%	718	48%
1978	1490	1462	28	2%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1979	1490	1379	111	7%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1980	1495	1317	178	12%	284	19%	895	60%
1981	1500	1255	245	16%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1982	1515	1240	275	18%	528	35%	531	35%
1983	1515	1229	286	19%	827	55%	278	18%
1984	1538	1204	334	22%	970	63%	48	3%
1985	1534	1369	165	11%	866	56%	46	3%
1986	1531	1301	230	15%	806	53%	65	4%
1987	1525	1260	265	17%	719	47%	75	5%
1988	1516	1153	363	24%	653	43%	137	9%
1989	1512	1136	376	25%	671	44%	163	11%

Sources : Revue Municipalité et répertoires annuels du MAM

[238] En commission parlementaire (1975-12-17), le ministre Goldbloom indique que la périodicité quinquennale adoptée en 1971 visait la confection du « grand rôle » selon l'expression commune, soit le processus complet incluant l'inspection des immeubles. Il précise que l'exigence modifiée de périodicité annuelle ne vise qu'à tenir le rôle à la valeur réelle chaque année, tout en laissant le choix des intervalles de réinspection aux intervenants municipaux.

[239] Bien que figurant à l'étape 24 du cheminement réglementaire détaillé de 1977, la notion de « réfection » annuelle du rôle n'a jamais été documentée au MEFQ. Elle n'est sommairement décrite que dans le matériel de formation relatif à la réforme administrative de l'évaluation foncière.

[240] L'implantation des rôles annuels de nouvelle génération est complétée à compter de l'année 1988, soit quatre ans après l'échéance ultime initialement fixée. Une disposition législative ajoutée en décembre 1983 (LFM art. 505.1) accorde cette prolongation aux municipalités retardataires.

Périodicité triennale avec exigence de résultats (depuis 1989)

M. Pierre Paradis, ministre des Affaires municipales de 1988 à 1989

L'effervescence marquée du marché immobilier des années 1985 à 1987, inévitablement traduite dans les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation alors déposés, provoque des hausses brusques de taxation foncière, surtout dans la région métropolitaine de Montréal. Afin de favoriser une stabilisation du régime fiscal municipal tout en maintenant la valeur réelle des immeubles comme base d'imposition, l'hypothèse de passer à un régime triennal de dépôt des rôles est soumise par le MAM à la Table Québec-Municipalités, en mars 1988.

En conjuguant les arguments de spécialistes désireux de conserver la flexibilité qu'offrent les dépôts annuels (avec ou sans réévaluation) et ceux militant en faveur d'une meilleure stabilité fiscale, diverses mesures législatives sont ensuite élaborées pour constituer un projet de loi. Présentée à l'Assemblée nationale du Québec le 15 novembre 1988 par le ministre Pierre Paradis et sanctionnée le 23 décembre suivant, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances des municipalités et des organismes municipaux* (L.Q. 1988, ch. 76) instaure un nouveau régime de rôles triennaux d'évaluation foncière, assorti de la possibilité d'étaler les variations de valeur constatées lors de l'entrée en vigueur de chaque rôle triennal.

Applicable à compter de l'exercice financier 1989, ce nouveau régime exige que tous les rôles d'évaluation, sans exception, soient dressés tous les trois ans, pour trois exercices financiers consécutifs. Il permet toutefois aux municipalités de choisir, au plus tard pour 1992, l'année initiale de leur premier rôle triennal.

Instauration des rôles triennaux

Exercice financier	Nombre de rôles d'évaluation				
	Annuels	T1	T2	T3	Total
1989	1457	55	0	0	1512
1990	1129	320	55	0	1504
1991	710	408	320	55	1493
1992	0	763	408	320	1491

Source : Répertoire annuel du MAM 1990, 1991 et 1992

Ce changement législatif s'avère majeur pour les pratiques québécoises d'évaluation foncière, particulièrement parce que, pour tout rôle triennal, il :

- exige que le rôle d'une municipalité d'au moins 5 000 habitants[241] résulte d'une équilibration, ce qui réduit à trois ans (au lieu de six), pour ces cas[242], le délai antérieurement accordé à cette fin (art. 46.1, al. 1);
- limite le droit de plainte général à la première année d'application du rôle (art. 130);
- ajoute un droit de plainte particulier quant à l'omission de modifications requises par la loi (art. 74.1 et 131.2);
- devance la date d'évaluation de six mois, soit au 1er juillet de l'année précédant le dépôt du rôle (art. 46);
- ajoute les changements à la disponibilité de services d'aqueduc-égout comme motif de tenue à jour du rôle (art. 174, par. 18°);
- réduit à neuf ans (au lieu de 10) le délai maximal accordé à l'évaluateur pour vérifier l'exactitude des données détenues sur chaque unité d'évaluation (art. 36.1).

Pour appuyer la mise en application de ces dispositions, de nouvelles prescriptions réglementaires (1989 G.O.2, 3144) relatives à l'équilibration des rôles sont instaurées à compter de 1990, puis révisées en 1994 (1994 G.O.2, 5702). Elles imposent notamment l'atteinte de certains résultats concrets[243] pour qu'un rôle soit considéré comme résultant d'une équilibration.

---

[241] En 2018, le Québec compte 182 municipalités d'au moins 5 000 habitants, sur un total de 1 140. Bien qu'en nombre minoritaire, elles représentent 71% du total des unités d'évaluation et 85% de l'évaluation foncière totale uniformisée.

[242] Les municipalités de moins de 5 000 habitants sont exemptées de l'obligation d'équilibrer un rôle triennal si le rôle précédent (ou l'un des cinq rôles annuels) résulte d'une équilibration, ce qui maintient, pour ces cas, le délai de six ans déjà applicable depuis 1984.

[243] Pour les rôles résultant d'une équilibration et entrant en vigueur à compter de 1990, le RREF prescrit des résultats à atteindre quant au niveau du rôle, à l'écart-type relatif et à l'évaluation des propriétés vendues. En cas non respect de ces prescriptions, des sanctions monétaires sont prévues au « *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale* » (1989 G.O.2, 4471). Ce dernier est toutefois abrogé en 1995 (1995 G.O.2, 1914).

En instaurant des règles formelles et distinctes, quant à la périodicité de dépôt des rôles, de celles régissant la réévaluation[244] des propriétés et la réinspection des immeubles évalués, les dispositions législatives et réglementaires de 1989-1990 éliminent la confusion professionnelle ayant pu exister en ces matières.

Il s'avère ensuite que ces changements ont un effet très positif et durable sur la qualité des rôles d'évaluation. Ainsi, depuis 1992 :

- une large majorité (± 80%) des rôles d'évaluation est effectivement équilibrée aux trois ans;
- déposés à la pleine valeur réelle (médiane à plus de 90%), ces rôles conservent un niveau qui reste acceptable tout au long de leur durée;
- la dispersion des valeurs (écarts-types) par rapport à la valeur réelle y est en nette régression.

Données statistiques sur les rôles triennaux depuis 1989

Année du rôle	Rôles d'évaluation				Proportions médianes				Écarts-types relatifs		
	total	déposés	équilibrés	% éq	+ de 90%	%	- de 70%	%	mesurés	+ de 30%	%
1989*	1512	1512	376		671	44%	163	11%	636	184	29%
1990	1504	1449	335	29%	768	51%	136	9%	668	189	28%
1991	1493	1118	487		857	57%	100	7%	622	144	23%
1992*	1491	763	681		1187	80%	19	1%	596	78	13%
1993	1487	319	210	74%	1228	83%	14	1%	852	138	16%
1994	1482	408	219		1237	83%	6	0%	1061	155	15%
1995*	1468	748	410		1263	86%	2	0%	1075	148	14%
1996	1453	311	226	64%	1264	87%	4	0%	1094	128	12%
1997	1436	400	298		1268	88%	2	0%	1057	99	9%
1998*	1424	707	569		1356	95%	0	0%	1103	62	6%
1999	1394	299	225	76%	1306	94%	0	0%	1072	69	6%
2000	1376	392	272		1271	92%	0	0%	1072	76	7%
2001*	1331	665	522		1281	96%	0	0%	1054	56	5%
2002	1209	268	199	76%	1153	95%	0	0%	1095	70	6%
2003	1139	349	248		1077	95%	0	0%	1010	68	7%
2004*	1120	523	377		974	87%	2	0%	1010	54	5%
2005	1117	252	201	76%	783	70%	2	0%	978	78	8%
2006	1147	352	278		703	61%	12	1%	1044	95	9%
2007*	1146	529	429		754	66%	19	2%	1051	85	8%
2008	1145	259	227	82%	696	61%	47	4%	1023	99	10%
2009	1145	352	284		607	53%	44	4%	1027	88	9%
2010*	1143	517	395		709	62%	30	3%	1028	73	7%
2011	1142	272	235	79%	721	63%	36	3%	1029	90	9%
2012	1142	354	278		704	62%	40	4%	1018	100	10%
2013*	1142	516	431		837	73%	7	1%	1014	55	5%
2014	1142	279	242	86%	814	71%	14	1%	1014	51	5%
2015	1142	362	317		870	76%	5	0%	1030	46	4%
2016*	1142	485	386		977	86%	4	0%	1027	34	3%
2017	1141	295	255	81%	987	87%	2	0%	1013	43	4%
2018	1140	353	280		1030	90%	1	0%	1017	34	3%

* : Année de début des cycles triennaux instaurés en 1989.

En 1996 et 1999, deux commissions publiques en matière de fiscalité remettent en cause la pertinence de déposer les rôles d'évaluation selon une périodicité triennale[245]. Sur la base des divers points de vue leur ayant été présentés, elles recommandent au gouvernement de revenir au dépôt de rôles annuels, considérant les problèmes associés au régime triennal instauré en 1989, lequel :

- réduit la transparence du régime fiscal en éloignant (en 2e et 3e années du rôle) la valeur imposée de la véritable valeur marchande, d'où un risque de perte de crédibilité publique;
- diminue l'équité de la taxation annuelle en ne rétablissant l'équilibre de la base d'imposition qu'une année sur trois;
- accentue l'impact des déplacements fiscaux, cumulés au dépôt de chaque nouveau rôle, générant alors des variations importantes des comptes de taxes, d'où davantage d'insatisfactions et de contestations.

Après analyse de plusieurs considérations quant aux enjeux de cette recommandation[246], les autorités ministérielles retiennent finalement de ne pas y donner suite, principalement parce que :

- les rôles dits « annuels de nouvelle génération » déposés de 1978 à 1988 ne constituaient, en grande majorité, que la reconduction des valeurs du rôle initial, d'où une iniquité encore plus grande;

---

[244] Les dispositions législatives adoptées en 1989 redéfinissent l'équilibration pour y inclure toutes les réévaluations effectuées au dépôt du rôle, sauf celles pour sa tenue à jour. Les termes « indexation », « révision annuelle » et « réfection sur de nouvelles bases » sont alors éliminés et les notions qu'ils véhiculaient sont, au besoin, intégrées dans la méthodologie d'équilibration du rôle ultérieurement décrite au MEFQ.

[245] En 1996, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (Commission D'Amours) recommande de délaisser le régime des rôles triennaux pour revenir aux rôles déposés annuellement (recommandation 55a). En 1999, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (Commission Bédard) recommande aussi le retour au dépôt annuel des rôles, mais rajustés à 100% par un facteur découlant de la proportion médiane.

[246] En janvier 1997, le mandat d'examiner la pertinence de délaisser le régime des rôles triennaux pour revenir aux rôles annuels est confié par le ministre Rémy Trudel au « Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière » (Comité O'Bready). Déposé en juin suivant, le rapport de ce comité spécialisé sert ensuite d'appui aux décisions ministérielles, annoncées en octobre 1997, sur les deux sujets concernés.

- l'effort financier que devrait consentir le milieu municipal pour effectuer une équilibration annuelle adéquate n'est pas justifié, d'autant plus que les ressources humaines requises à cette fin seraient insuffisantes;
- les mesures législatives et réglementaires associées aux rôles triennaux offrent un niveau suffisant de rigueur, de transparence et d'équité pour assurer la continuité du régime fiscal municipal en vigueur au Québec.

Tableau récapitulatif sur l'historique de la périodicité des rôles d'évaluation au Québec

Années* d'application	Périodicité de dépôt	Commentaires
1796 à 1854	1 an	Chaque année, les cotiseurs des cités de Québec et de Montréal établissent, certifient et délivrent la valeur annuelle des biens cotisables (L1796, art. LVII)
1855 à 1871	5 ans / 1 an	Généralisation de l'évaluation foncière établie tous les 5 ans (L1855, art. LXIX), sauf pour Québec et Montréal (1 an, selon leur charte)
1872 à 1971	3 ans max.	Durée maximale du rôle de 3 ans, mais le conseil peut faire dresser un nouveau rôle après 1 ou 2 ans (CM, art. 650 et 653a / LCV, art. 485)
1972 à 1977	Aucune	Rôle 1972 maintenu en vigueur, avec la notion ambigüe de « révision annuelle » permettant des réévaluations partielles ou complètes (LEF, art. 89 et 111). Rôles quinquennaux ou annuels conditionnels à l'édiction d'ordonnances ministérielles reportées jusqu'en 1977.
1978 à 1988	Aucune ou 1 an	Entrée en vigueur graduelle des rôles annuels « de nouvelle génération » visés par des ordonnances et maintien (transitoire) de la « révision annuelle » pour les autres (LEF, art. 6 et 111 / LFM, art. 14 et 507) À compter de 1984 : équilibration ou indexation du rôle exigée selon certaines balises, dont une périodicité maximale de 6 ans (RREF2, art. 29 et 33)
1989 à 1991	1 an / 3 ans	Entrée en vigueur graduelle des rôles triennaux (LFM, art. 14), dont la confection doit désormais satisfaire des exigences de résultat (niveau, dispersion, etc.) (RREF2, art. 27.1 à 27.4)
Depuis 1992	3 ans	Périodicité de dépôt fixe à 3 ans. Périodicité d'équilibration possible à 6 ans (aux 2 rôles), pour les municipalités de moins de 5000 habitants (LFM, art. 46.1)

***** L'année d'application peut être postérieure à celle de son adoption législative

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), article LVII, sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), article LXIX, sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, Tome II, (Thomas Tremblay, prés.), février 1956, pp. 162 à 166.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 78 à 95.
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 291 à 315.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 24-25, 43, 111 à 113.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 289 à 299.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 325 à 356.

- *Directives sur l'évaluation foncière*, Me Richard Beaulieu, revue Municipalité 72, novembre 1972, pp. 8 à 11.
- *Pas d'ordonnance, pas de rôle quinquennal*, revue Municipalité 74, juillet 1974, p. 5.
- *La valeur réelle* - Révision annuelle du rôle, revue Municipalité 74, juillet 1974, p.7.
- Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1975-12-17, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Loi modifiant de nouveau la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1975, c. 68), sanctionnée le 1975-12-19, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Des modifications à la Loi sur l'évaluation foncière*, revue Municipalité 76, mars 1976, p. 3.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière*, Session A - Le processus d'évaluation, octobre 1976, pp. IV/14 et V B/23.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *La réforme de la fiscalité municipale - Information générale*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1980, p. 57-58.
- *Hypothèse des rôles d'évaluation triennaux* - Rapport du Sous-comité technique sur la fiscalité municipale, 1988-03-31, pp. 1 à 36 et Annexe A.
- *Rôles triennaux : L'AEMQ définit sa position*, Le Faisceau, automne 1988, p. 13.
- *Mot de l'éditeur - Le projet de loi 90 et les rôles triennaux*, Jean-Marc Couture E.A., Le Faisceau, hiver 1988-89, pp. 5-6.
- *Document d'information sur la loi 90 de 1988 concernant la fiscalité et les finances municipales*, Ministère des Affaires municipales, janvier 1989, 53 pages.
- *Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière* (Rapport), Jacques O'Bready, président, 1997-06-19, pp. 17 à 20.
- *Le ministre Trudel donne suite aux recommandations du rapport du Groupe de travail*, Communiqué de presse, ministère des Affaires municipales, 1997-10-31.
- *Pourquoi devons-nous maintenir les rôles triennaux?*, René Tardif E.A., Le Faisceau, printemps 1999, p. 20.
- *Pacte 2000 - Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Les Publications du Québec, avril 1999, pp. 109 à 111.
- *Répertoire des proportions médianes des rôles fonciers et locatifs* - Exercices financiers 1983 à 1989, Ministère des Affaires municipales.
- *Évaluation foncière des municipalités du Québec* - Exercices financiers 1990 à 2005, Ministère des Affaires municipales.
- Sommaire des rôles d'évaluation foncière - Ensemble du Québec (années 1992 à 2018), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2019.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-12-31, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-02-12.
- Évaluation foncière/Données statistiques/Tableaux par municipalité, années 2006 à 2018, Site web du MAM (www.mamh.gouv.qc.ca), consulté le 2019-01-15.

4.17 Sommaire du rôle d'évaluation

Présentation et sommaire

Le sommaire du rôle d'évaluation d'une municipalité est une compilation des données que comporte ce rôle à une date précise. Prescrits par la réglementation et regroupés selon une structure définie, les renseignements formant le sommaire du rôle d'évaluation sont essentiels dans l'administration municipale. Ils servent notamment à la détermination des taux de taxation foncière, à la répartition des quotes-parts régionales et à l'application de divers programmes financiers.

Initialement limitée à la somme de chaque colonne du rôle d'évaluation, la compilation de données d'évaluation foncière par les évaluateurs prend la forme d'un premier formulaire-type en 1978, remplacé en 1985 par des statistiques plus détaillées. Ce n'est toutefois qu'à compter de 1990, que le « nouveau » sommaire acquiert une forme pérenne. L'instauration d'une nouvelle section du sommaire en 2002, pour y détailler les assiettes de taxation prévues au régime de taxation à taux variés, en constitue ensuite le seul changement majeur.

Le sommaire du rôle d'évaluation foncière constitue une pièce essentielle dans l'administration de la fiscalité municipale, car c'est à partir de son contenu que sont prises d'importantes décisions en matière de taxation et de fiscalité municipales. À cet effet, le sommaire doit représenter fidèlement l'inventaire quantitatif et estimatif réalisé par l'évaluateur, afin que cet inventaire puisse être efficacement utilisé par tous les intervenants concernés.

Exigences sommatives antérieures à la réforme des années 1970

Prenant origine sous le Régime britannique, les premières dispositions législatives régissant la confection de rôles d'évaluation foncière s'appliquent aux cités de Québec et de Montréal, à compter de 1796. Elles sont ensuite étendues à tout le territoire du Bas-Canada à partir de 1855. Outre la fourniture du total imposable au conseil de comté[247], aucune autre règle ne régit alors la compilation, par les estimateurs[248] ou les trésoriers, des données figurant aux rôles d'évaluation de cette époque.

Dans l'exercice des pouvoirs accordés aux provinces par la Confédération canadienne en matière d'institutions municipales, l'essentiel des règles régissant déjà les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale est transposé dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. À compter de 1871, ces dispositions législatives exigent la fourniture annuelle au gouvernement provincial, par chaque trésorier ou greffier local, de diverses données administratives et financières, selon les renseignements énumérés dans les formules prescrites[249] par le lieutenant-gouverneur en conseil ou le secrétaire provincial. Concernant l'évaluation foncière, y sont exigés :

- la valeur totale estimée des biens-fonds imposables;
- la valeur totale estimée des biens- fonds non imposables;
- le nombre total d'arpents ou d'acres de terre évalués (à compter de 1916).

D'autres dispositions introduites à compter de 1916 (5 Geo. V, c. 17), exigent des estimateurs qu'ils :

- indiquent au rôle le total au bas de chaque colonne, lorsque le contenu de celle-ci peut être additionné;
- dressent un sommaire, à la fin du rôle, indiquant la superficie de l'ensemble des terrains, selon qu'ils sont possédés en propriété ou en location et selon qu'ils sont améliorés, non améliorés, en forêt, marécageux ou incultes.

---

[247] À partir de 1855, chaque conseil de comté répartit le coût de ses services, entre les municipalités de son territoire, sur la base de la valeur totale imposable établie pour chacune d'elles. Cela nécessite que chaque secrétaire-trésorier local lui transmette annuellement ce résultat (*Acte des municipalités et des chemins de 1855*, art. LXXIV, par. 9).

[248] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière (LEF).

[249] Jusqu'en 1989, les données tirées du sommaire du rôle d'évaluation sont fournies au MAM par chaque greffier ou trésorier municipal, à même les formulaires que ceux-ci complètent annuellement sur leurs prévisions budgétaires.

Premier sommaire de nouvelle génération (de 1978 à 1984)

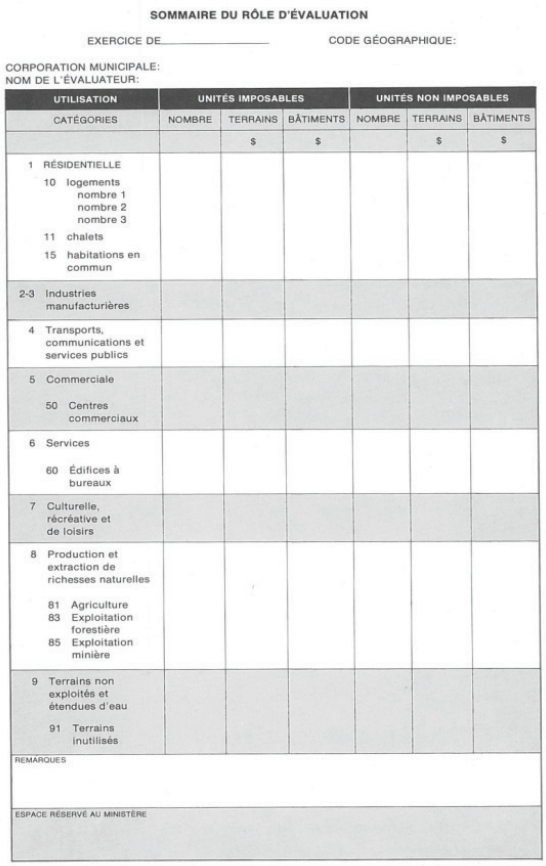
Devant la nécessité, constatée par une commission d'enquête en 1965, de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Aussi, à compter de 1972, le gouvernement du Québec procède aux changements requis pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. Ainsi :

- à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle regroupe également les autorités compétentes en ce domaine, en confiant cette responsabilité aux communautés urbaines et, en milieu rural, aux conseils de comté;
- l'ordonnance ministérielle de 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour 1984. Le cheminement à suivre à cette fin est décrit au Règlement numéro 1, lequel impose notamment aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ et d'utiliser les formulaires qui y sont décrits.

L'instauration d'un sommaire de rôle universel, produit par chaque évaluateur pour chaque municipalité sous sa responsabilité, fait partie de ces nouvelles exigences. Sous la forme d'un formulaire-type, ce sommaire de nouvelle génération est annexé au texte du règlement[250]. Concentré sur une seule page, son contenu exige, à compter de l'année 1978:

- l'identification de l'exercice financier visé, de la municipalité concernée et de l'évaluateur responsable du rôle;
- l'inventaire statistique du contenu du rôle, segmenté simultanément (en 6 colonnes et 20 lignes) selon :
  - les unités imposables ou non imposables (nombre, valeur des terrains et valeur des bâtiments);
  - l'utilisation prédominante, répartie en 8 catégories et 12 sous-catégories.

Pour assurer le respect de ces exigences, le ministère des Affaires municipales (MAM) vérifie ensuite systématiquement, jusqu'en 1985, la conformité des principaux éléments prescrits par la réglementation, dont la forme et le contenu du sommaire joint à chaque rôle d'évaluation déposé. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.



SOMMAIRE DU RÔLE D'ÉVALUATION

EXERCICE DE_____ CODE GÉOGRAPHIQUE:

CORPORATION MUNICIPALE:
NOM DE L'ÉVALUATEUR:

UTILISATION	UNITÉS IMPOSABLES			UNITÉS NON IMPOSABLES		
CATÉGORIES	NOMBRE	TERRAINS	BÂTIMENTS	NOMBRE	TERRAINS	BÂTIMENTS
		$	$		$	$
1 RÉSIDENTIELLE 10 logements nombre 1 nombre 2 nombre 3 11 chalets 15 habitations en commun						
2-3 Industries manufacturières						
4 Transports, communications et services publics						
5 Commerciale 50 Centres commerciaux						
6 Services 60 Édifices à bureaux						
7 Culturelle, récréative et de loisirs						
8 Production et extraction de richesses naturelles 81 Agriculture 83 Exploitation forestière 85 Exploitation minière						
9 Terrains non exploités et étendues d'eau 91 Terrains inutilisés						

REMARQUES

ESPACE RÉSERVÉ AU MINISTÈRE

Formulaire-type du sommaire du rôle d'évaluation exigé pour les exercices financiers 1978 à 1984

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) instaure une importante réforme et rassemble, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Cela ne change toutefois pas l'essentiel des pratiques d'évaluation foncière déjà exigées depuis 1977, dont celles relatives au sommaire du rôle.

[250] Bien que représentée au cheminement prescrit de confection d'un rôle d'évaluation de nouvelle génération, la réalisation du sommaire d'un tel rôle n'est pas mentionnée au texte du règlement de 1977, ni à celui de la LEF alors en vigueur. Seule l'inclusion du formulaire-type à l'annexe VII du cahier d'information diffusé sur ce règlement semble avoir tenu lieu d'exigence réglementaire.

Sommaire au contenu statistique détaillé (de 1985 à 1989)

À compter de 1984, le Règlement numéro 2 remplace entièrement les dispositions du règlement initial. Bien que reprenant la plupart des prescriptions précédentes quant à la confection des rôles, il apporte plusieurs changements et ajouts importants quant à leur continuité.

Ainsi, applicables aux rôles entrant en vigueur à partir de 1985, les dispositions de ce règlement quant au sommaire du rôle sont radicalement transformées, notamment par :

- l'instauration d'un contenu minimal énuméré au règlement, au lieu d'un formulaire-type;
- l'exigence de données statistiques détaillées[251] sur la répartition du nombre d'unités et des valeurs inscrites au rôle;
- l'obligation de transmettre une copie de ce sommaire au MAM, soit lorsque le rôle déposé a fait l'objet d'une équilibration ou d'une indexation[252], soit lorsque la variation du total des valeurs excède 10% par rapport au rôle précédent.

Peu après son instauration, il s'avère que ce sommaire au contenu statistique détaillé ne satisfait pas les besoins, tant ceux des municipalités que ceux du gouvernement. Dès 1986, des consultations et expérimentations sont menées par le MAM, dans le but de définir des exigences plus conviviales.

Nouveau sommaire basé sur un formulaire universel (depuis 1990)

Le règlement en vigueur depuis 1984 fait l'objet d'amendements substantiels en 1988 et en 1989, principalement pour en adapter les dispositions aux récents développements législatifs (régime des rôles triennaux), normatifs (édition métrique du MEFQ) et technologiques (formulaires informatiques). Applicables à compter de l'année 1990, les nouvelles exigences quant au sommaire du rôle d'évaluation consistent à :

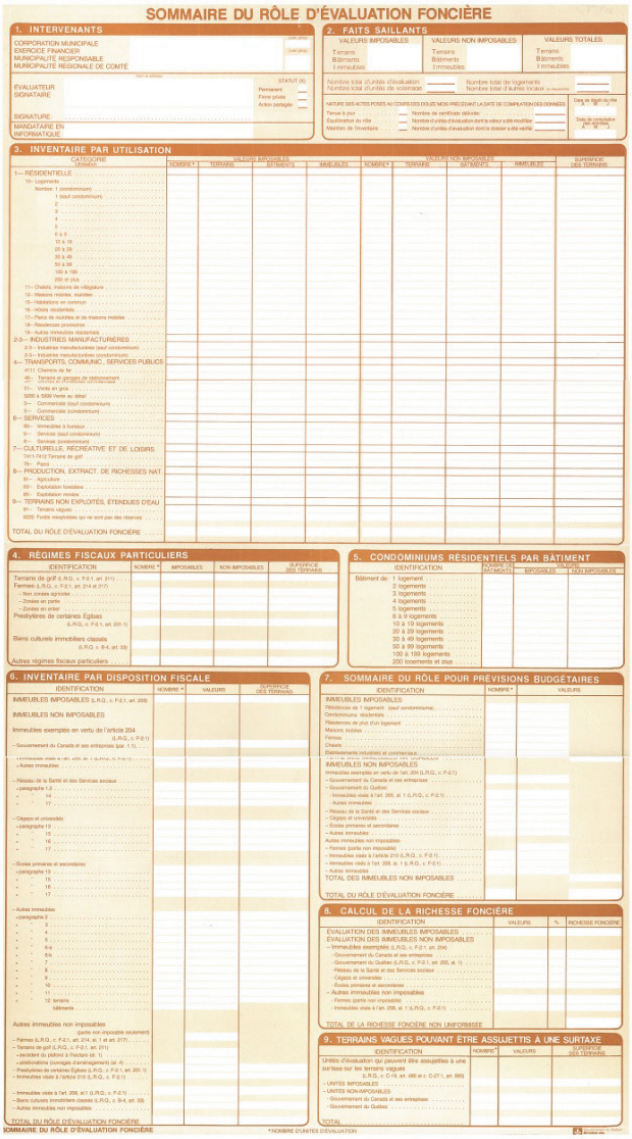
- prescrire que le sommaire doit refléter l'état du rôle à la date de son dépôt;
- exiger la production d'un sommaire au second et au troisième anniversaire du dépôt du rôle;
- obliger l'évaluateur à signer tout sommaire qu'il produit;
- exiger la transmission annuelle au MAM des sommaires ainsi produits, au moyen d'un nouveau formulaire prescrit à cette fin ou d'un support électronique équivalent.

---

[251] Énumérées à l'appendice 2 du règlement (GOQ 1983-11-09, pp. 4469 à 4472) les données devant former le contenu « minimal » du sommaire du rôle exigé de 1985 à 1989 sont très élaborées. Outre les renseignements identificateurs usuels (année, municipalité, évaluateur, etc.), la répartition des données tirées du rôle doit y être détaillée selon 7 analyses (nombre, total, moyenne, nombre et valeurs inférieures ou supérieures à la moyenne, etc.), chacune devant être ventilée selon 111 catégories ou sous-catégories d'utilisation. Une telle quantité de données produit alors des sommaires volumineux et peu utiles aux municipalités (pour certaines comptant peu de propriétés, le sommaire s'avère plus volumineux que le rôle lui-même!).

[252] L'indexation du rôle est une opération prévue dans le cadre de la confection d'un nouveau rôle. Elle consiste à ajuster par un seul facteur les valeurs inscrites au rôle précédent, de façon à ce que le nouveau rôle soit le plus près possible de 100 % des valeurs réelles. Introduite en 1984 et retirée en 1989, ce type d'opération est, depuis, inclus dans la méthodologie d'équilibration du rôle (équilibration par facteur).

Développé en tenant compte d'une révision des besoins municipaux (budget, taxation, gestion territoriale, information, etc.) et gouvernementaux (recherches, études fiscales, etc.) et obligatoire à compter de 1990, le contenu du formulaire 2.6.5 intitulé « Sommaire du rôle d'évaluation foncière » :


SOMMAIRE DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

1. INTERVENANTS

2. FAITS SAILLANTS

3. INVENTAIRE PAR UTILISATION

4. RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

5. CONDOMINIUMS RÉSIDENTIELS PAR BÂTIMENT

6. INVENTAIRE PAR DISPOSITION FISCALE

7. SOMMAIRE DU RÔLE POUR PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

8. CALCUL DE LA RICHESSE FONCIÈRE

9. TERRAINS VAGUES POUVANT ÊTRE ASSUJETTIS À UNE SURTAXE

- constitue le contenu minimal des données à être produites aux municipalités;
- est exigé comme support de transmission au MAM des données ainsi prescrites;
- comporte 9 sections thématiques distinctes, certaines d'ordre général, d'autres plus spécifiques :
  1. Intervenants (13 données)
  2. Faits saillants (21 données)
  3. Inventaire par utilisation (9 colonnes x 49 lignes, soit 441 données)
  4. Régimes fiscaux particuliers (4 colonnes x 7 lignes, soit 28 données)
  5. Condominiums résidentiels par bâtiments (3 colonnes x 12 lignes, soit 36 données)
  6. Inventaire par disposition fiscale (3 colonnes x 37 lignes, soit 111 données)
  7. Sommaire du rôle pour prévisions budgétaires (2 colonnes x 22 lignes, soit 44 données)
  8. Calcul de la richesse foncière (3 colonnes x 9 lignes, soit 27 données)
  9. Terrains vagues pouvant être assujettis à une surtaxe (3 colonnes x 4 lignes, soit 12 données)
- est appuyé par un guide explicatif, diffusé à compter de 1988[253], quant aux extractions pertinentes à effectuer sur les données du rôle;
- fait l'objet, au printemps 1989, d'une formation générale à laquelle participent plus de 1 000 évaluateurs et gestionnaires municipaux.

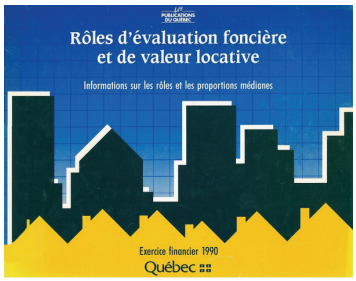
À compter de 1990, le MAM constitue et actualise annuellement une banque de données gouvernementale[254] regroupant le contenu des sommaires de rôle de l'ensemble des municipalités du Québec. Cette banque de données :

- permet la validation des données fournies et une rétroaction immédiate visant à corriger les anomalies détectées;

[253] Bien qu'exigé pour tout rôle d'évaluation à compter de 1990, le « nouveau » sommaire est d'abord diffusé par le MAM en juin 1988, accompagné du guide explicatif afférent. Cette première diffusion permet alors le rodage préalable à la mise en application définitive.

[254] La banque de données des sommaires de rôles créée par le MAM en 1990 concrétise ainsi une recommandation formulée en 1964 par l'Association des estimateurs municipaux du Québec, à l'effet qu'une régie provinciale devrait d'abord obtenir, puis fournir aux organismes du gouvernement des renseignements agrégés sur les valeurs immobilières issues des rôles d'évaluation municipale.

- sert à l'application des programmes financiers en vigueur et fournit les données nécessaires aux recherches et aux simulations appuyant les décisions du MAM en matière de fiscalité municipale;
- répond aux besoins de divers autres ministères et sociétés d'État du Québec, en matière de données immobilières;
- alimente la publication de données par le MAM sur les rôles d'évaluation foncière, à l'intention des clientèles intéressées.



Évolution des exigences relatives au sommaire du rôle d'évaluation

Les obligations imposées par les mesures réglementaires applicables à compter de 1990 définissent une forme et un contenu du sommaire du rôle d'évaluation qui perdurent ensuite. Depuis ce temps, les exigences législatives, réglementaires et normatives évoluent sur la base du « modèle » de sommaire alors instauré, ce qui n'exclut pas que certains éléments y soient adaptés aux nouveaux besoins.

Les interventions les plus significatives, effectuées depuis 1990 quant au sommaire du rôle d'évaluation, sont résumées au tableau suivant :

Interventions significatives quant au sommaire du rôle d'évaluation depuis 1990

Année*	Nature ou effet du changement législatif, réglementaire ou normatif
1990	Nouvelle mesure réglementaire de validation des équilibrations basée sur la variation catégorielle des valeurs figurant au sommaire (RREF, art. 27.3)
1993	Révision de la section « Régimes fiscaux particuliers » pour tenir compte de l'abolition des exemptions de taxes concernant les fermes et des nouvelles règles applicables aux exploitations agricoles enregistrées (LFM, art. 214 à 220.1)
1993	Élimination de la section « Sommaire du rôle pour prévisions budgétaires » et ajout de la section « Unités d'évaluation pouvant être assujetties à la surtaxe sur les immeubles non résidentiels », pour tenir compte de l'instauration législative de cette mesure fiscale (LFM, art. 244.11 à 244.22)
1994	Incorporation au MEFQ (Volume 2, chapitre 8) de consignes méthodologiques sur la composition du sommaire du rôle, en remplacement des guides explicatifs antérieurs sur ce sujet
2002	Ajout de la section « Valeur des logements par utilisation » pour permettre l'application d'un régime de péréquation utilisant désormais cette variable (LFM, art. 261) et suppression de la section « Condominiums résidentiels par bâtiment »
2002	Instauration d'une section « Assiettes de taxation » pour fournir le détail requis par le nouveau régime de taxation à taux variés (LFM, art. 244.29 et suivants), en remplacement des données relatives aux terrains vagues desservis et à la surtaxe non résidentielle – Voir annexe 1
2003	Réorganisation des données relatives aux assiettes d'application des taux de la taxe foncière générale, selon chaque taux et chaque pourcentage prévu par la loi – Voir annexe 1
2006	Publication électronique annuelle, sur le site web du MAM, des données détaillées sur l'évaluation foncière (dont celles tirées du sommaire du rôle) et abandon du format papier de cette publication
2012	Instauration d'une norme universelle de transmission électronique des données formant le sommaire du rôle et exigence d'y inclure la signature numérique de l'évaluateur concerné
2013	Modifications relatives au statut fiscal de certains immeubles appartenant à la Société québécoise des infrastructures (LFM, art. 255) et des chemins de fer d'intérêt local (LFM, art. 244.51)
2013	Nouvelle exigence des normes de pratique des évaluateurs agréés quant à l'état de situation sur l'âge de l'inventaire descriptif des immeubles, à être indiqué au sommaire du rôle (NPP20.1, points 2.2.3 et 4.3.1)
2018	Ajout d'une sous-section détaillant les assiettes d'application des taux relatifs aux sous-catégories d'immeubles non résidentiels permises par la loi (LFM, art. 244.64.1 à 244.64.9)

***** Année de mise en vigueur des changements (peut différer de celle de leur publication)

ANNEXE 1 – Forme et contenu de la section « Assiettes d'application des taux de la taxe foncière générale »

Instaurée à compter de 2002, puis réorganisée pour 2003, cette importante section du sommaire du rôle n'est que peu modifiée ensuite. On y trouve le détail des valeurs composant chacune des assiettes d'application des taux de la taxe foncière générale visés par le régime des taux variés, y compris celles relatives aux classes de mixité non résidentielle et industrielle. La forme et le contenu de cette section sont illustrés ci-dessous, avec les valeurs uniformisées tirées des sommaires de rôles de l'ensemble du Québec pour l'année 2019.

ASSIETTES D'APPLICATION DES TAUX DE LA TAXE FONCIÈRE GÉNÉRALE »

TAUX APPLICABLES		TAUX NON RÉSIDENTIEL		TAUX INDUSTRIEL (CLASSE 2)		TAUX IND. SAUF (CL.1 ET 2)		TAUX AGRICOLE			TAUX 6 LOGEMENTS OU PLUS		TAUX DE BASE	
CLASSE NON RÉSIDENTIELLE ET POURCENTAGE DE TAXATION		VAL NR À 100% ET IND. CL. 2 À 50%		VALEURS À 50%		VALEURS À 100 %		VALEURS À 100% IMPOSABLES			VALEURS À 100 %		VALEURS À 100 %	
		IMPOSABLES	COMPENSABLES	IMPOSABLES	COMPENSABLES	IMPOSABLES	COMPENSABLES	32 516 634 717			IMPOSABLES	COMPENSABLES	IMPOSABLES	COMPENSABLES
1A: 0,1 %	901	4 779 069 356	43 016 400						99,9 %		4 275 635 004	43 016 400	503 434 352	
1B: 0,5 %	902	3 017 306 129	37 872 812						99,5 %		3 029 561 460	34 575 112	223 179 669	3 297 700
1C: 1 %	903	2 690 462 471	15 530 216						99%		2 339 446 586	15 530 216	351 015 885	
2: 3 %	904	3 033 855 520	7 926 400	6 557 500		432 964			97 %		1 888 410 044	7 836 000	1 152 435 940	90 400
3: 6 %	905	4 364 472 881	245 655	93 141		3 158 878			94 %		2 042 819 850		2 324 905 049	245 655
4: 12 %	906	3 744 964 997	757 697	148 000		3 902 469			88 %		1 350 040 823		2 398 974 643	757 697
5: 22 %	907	4 718 135 032	3 126 226	1 882 525		11 224 080			78 %		1 648 609 888		3 082 631 745	3 126 226
6: 40 %	908	4 849 363 110	5 236 610	7 978 604		15 302 154			60 %		1 462 045 256		3 410 598 607	5 236 610
7: 60 %	909	4 450 645 695	67 470 785	10 964 533		21 087 267			40 %		855 935 657		3 626 761 833	67 470 785
8: 85 %	910	3 399 297 686	758 845 738	8 719 384		213 822 056			15 %		601 728 936	6 832 826	3 020 110 189	752 012 912
9: 100 %	911	673 070 621	59 218 666	3 307 321		56 043 693		TAUX TERRAINS VAGUES DESSERVIS			IMMEUBLES SANS PARTIE NON RÉSIDENTIELLE			
10: 100 %	912	134 754 335 880	10 426 229 275	768 672 598		17 722 147 881	19 219 955				64 237 198 409	144 169 661	749 833 112 853	912 708 941
11: COURS DE TRIAGE 100%	913	451 375 344	23 057 320					VALEURS À 100 %						
12: CHSLD 20%	914	837 444 053						IMPOSABLES	COMPENSABLES			80 %	837 444 053	
13: COURS DE TRIAGE 40%	915	15 638 889	(CFIL chemin de fer d'intérêt local)									60 %	15 638 889	
APPL. DU TNR QUAND TTVD	916	467 159 144	22 528 774			(TTVD - TAUX DE BASE) X		466 796 544	22 528 774					
ASSIETTES D'APPLICATION	917	157 127 486 962			18 790 869 405		(TTVD) X	8 440 074 017	150 353 646		81 620 830 323		764 445 883 588	

ANNEXE 2 – Données statistiques globales tirées des sommaires de rôles depuis 1989

L'examen des données compilées par le MAM depuis une trentaine d'années en provenance du sommaire des rôles d'évaluation permet de constater globalement que :

- Le nombre de rôles (de municipalités) a graduellement diminué de 1989 à 2005, pour se stabiliser ensuite;
- Globalement d'environ 37%, la croissance du nombre total d'unités d'évaluation fut davantage accentuée au cours de la décennie 2005-2014;
- Ayant quadruplé (de 289 G$ à 1 174 G$), l'évaluation foncière uniformisée a connu des croissances modestes (et même des baisses) dans les années 1990, alors que les années 2003 à 2014 affichent des croissances inédites, résorbées depuis.

Données statistiques tirées des sommaires de rôles depuis 1989

Exercice financier	Rôles nombre total	Unités d'évaluation nombre total	% var./an	Évaluation uniformisée totale (en M$)	% var./an
1989	1512	2 658 224	n.d.	n.d.	n.d.
1990	1504	2 709 958	+1,9%	289 375,0	n.d.
1991	1493	2 763 365	+2,0%	314 794,0	+8,8%
1992	1491	2 804 136	+1,5%	330 086,5	+4,9%
1993	1487	2 826 221	+0,8%	339 687,1	+2,9%
1994	1482	2 861 376	+1,2%	346 465,6	+2,0%
1995	1468	2 887 742	+0,9%	337 016,7	-2,7%
1996	1453	2 914 885	+0,9%	345 528,9	+2,5%
1997	1436	2 929 243	+0,5%	341 593,7	-1,1%
1998	1424	2 945 714	+0,6%	337 052,1	-1,3%
1999	1394	2 960 173	+0,5%	340 188,1	+0,9%
2000	1376	2 978 927	+0,6%	347 865,7	+2,3%
2001	1331	2 993 441	+0,5%	350 975,1	+0,9%
2002	1209	3 012 524	+0,6%	365 400,4	+4,1%
2003	1139	3 026 402	+0,5%	386 103,3	+5,7%
2004	1120	3 058 100	+1,0%	420 671,9	+9,0%
2005	1117	3 091 719	+1,1%	485 656,3	+15,4%
2006	1147	3 140 721	+1,6%	560 360,8	+15,4%
2007	1146	3 188 822	+1,5%	601 322,2	+7,3%
2008	1145	3 229 157	+1,3%	653 575,8	+8,7%
2009	1145	3 279 575	+1,6%	711 031,5	+8,8%
2010	1143	3 319 139	+1,2%	768 530,0	+8,1%
2011	1142	3 355 318	+1,1%	813 534,8	+5,9%
2012	1142	3 399 395	+1,3%	884 471,8	+8,7%
2013	1142	3 446 554	+1,4%	940 152,9	+6,3%
2014	1142	3 488 774	+1,2%	995 115,2	+5,8%
2015	1142	3 522 571	+1,0%	1 035 679,6	+4,1%
2016	1142	3 554 100	+0,9%	1 049 863,6	+1,4%
2017	1141	3 578 907	+0,7%	1 099 881,9	+4,8%
2018	1140	3 604 696	+0,7%	1 128 521,3	+2,6%
2019	1139	3 626 328	+0,6%	1 173 792,6	+4,0%

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, article LXXIV, https://books.google.ca.
- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), art. 168, sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Acte des clauses générales des corporations de ville* (40 Vict., c. 29), art. 171, sanctionné le 1876-12-28.
- *Loi concernant le Code municipal de la Province de Québec* (6 Geo. V, c. 4), sanctionnée le 1916-03-16, https://ia601707.us.archive.org
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, p. 60.
- Réglementation sur e rôle d'évaluation foncière, *Gazette officielle du Québec* : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, annexe VII.
- *Sommaire du rôle d'évaluation foncière* (formulaire 2.6.5 M.A.M. 89/06), Les Publications du Québec, juin 1989.
- *Le sommaire du rôle d'évaluation foncière* (guide explicatif), Ministère des Affaires municipales, mai 1990.
- *Le NOUVEAU sommaire*, Alain Raby E.A., revue Municipalité, septembre 1990, pp. 22 à 25
- *Les sommaires de rôles, des trésors d'informations*, Marc Guilbert E.A., revue Municipalité, octobre 1991, pp. 23 à 25.
- *Nouvelle formule du sommaire du rôle d'évaluation foncière*, communiqué de la DGEF du MAM, 1992-05-19.
- *Notes explicatives concernant le nouveau sommaire du rôle d'évaluation foncière* (Formulaire 2.6.5 C 2001/06), Direction de l'évaluation foncière du MAM, 2001-05-16
- *Un nouveau sommaire du rôle d'évaluation foncière pour l'année 2003*, Serge Paquin, Le Faisceau, printemps-été 2002, pp. 17-18.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, p. 48.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1) - Cahier du participant*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, p. 25.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 4C-Sommaire du rôle, pp. 4C-1 à 4C-6 et 4C-12.
- *Sommaire des rôles d'évaluation foncière - Ensemble du Québec* (années 1992 à 2019), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2019.

4.18 Système d'information géographique

Présentation et sommaire

Le système d'information géographique est l'un des fichiers permanents dont l'usage est prescrit à des fins d'évaluation municipale au Québec. Il concerne un ensemble défini de renseignements géographiques relatifs aux unités d'évaluation inscrites aux rôles d'évaluation, à l'immatriculation systématique de ces unités et à leur regroupement en ensembles homogènes, appelés « unités de voisinage ».

Avant les années 1970, les lois ne prévoient pas l'usage d'outils cartographiques aux fins de la confection des rôles d'évaluation; cela relève alors du choix des estimateurs locaux. La réforme administrative instaurée en 1977 impose, pour chaque municipalité, de dresser une « matrice graphique » où sont représentées les unités d'évaluation, intégrées à un système universel d'immatriculation. À compter de 2011, pour s'adapter à l'évolution des technologies, notamment en géomatique municipale, la modernisation des exigences techniques relatives aux matrices graphiques prend la forme d'un système d'information géographique. Ce fichier numérique permanent régit la structuration, la mise à jour, la diffusion publique et la transmission électronique des renseignements géographiques prescrits.

Raison d'être du système d'information géographique en évaluation municipale

La confection d'un rôle d'évaluation foncière consiste à inventorier et à évaluer simultanément l'ensemble des propriétés situées sur le territoire d'une municipalité. Ce processus comporte un grand nombre d'opérations concernant des immeubles très variés, souvent dispersés sur de vastes étendues. Un volet essentiel à l'efficacité de ce processus consiste à utiliser une représentation graphique fidèle du territoire concerné et des propriétés qui le composent. Cela suppose principalement de délimiter les unités d'évaluation inscrites au rôle, selon le cadastre et les titres de propriété, pour assurer une identification formelle de tous les immeubles évalués, sans duplication ni omission.

Aussi, un système d'information géographique (SIG) est prescrit par la réglementation et décrit à l'édition modernisée du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ). Il s'agit d'un fichier numérique permanent qui concrétise ces fonctions sous forme de produits cartographiques et les renseignements qui le constituent sont répertoriés au MEFQ, notamment aux fins de leur transmission électronique.

Outils cartographiques utilisés en évaluation municipale avant 1975

La confection des premiers rôles d'évaluation au Bas-Canada remonte à 1796, sous le Régime britannique, alors qu'ils servent à imposer une cotisation aux citoyens des cités de Québec et Montréal, contribuant ainsi à y financer les travaux de voirie. À compter de 1855, l'exigence de dresser de tels rôles est étendue à toutes les municipalités, pour servir de base à la taxation générale. Puis, à la suite de l'instauration des compétences provinciales, les règles régissant l'évaluation municipale sont transposées, à partir de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes.

Ces différentes lois ne comportent pas d'exigences quant à la représentation graphique de chaque territoire municipal et des propriétés qui le composent. L'usage d'outils cartographiques aux fins de la confection des rôles d'évaluation relève alors du choix des estimateurs[255] locaux, selon des situations qui sont très variées (milieux urbains, ruraux, industriels, forestiers, agricoles, etc.).

En cette matière, un outil de travail reconnu dans les pratiques d'évaluation municipale d'avant 1975 est le « plan de balancement ». Généralement dressé à partir des plans cadastraux existants et remis à jour périodiquement, ce document est une compilation cartographique manuscrite de tous les terrains du territoire

[255] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

visé, avec l'identification de chaque propriétaire[256]. Comme il délimite l'occupation réelle de chacun sur la superficie disponible de chaque lot, il a pour fonction d'écarter les duplications et les omissions.

Le classement par numéro de lot s'avérant peu efficace, la plupart des organisations municipales assigne un identifiant numérique à chaque propriété figurant au plan de balancement. Structuré selon les besoins propres à chacune, le « numéro de compte » devient alors un moyen local de repérage facile (souvent ordonnancé par adresse civique), tant en matière d'évaluation foncière que de taxation.

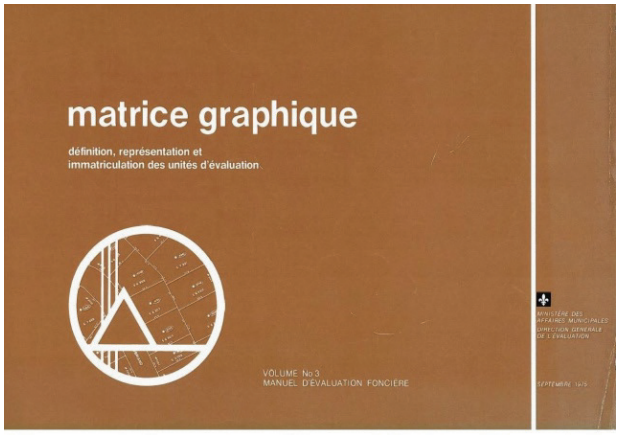
Instauration d'éléments graphiques standardisés, propres à l'évaluation municipale

Devant la nécessité de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère essentiel de réformer d'abord l'évaluation foncière. Pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) entrée en vigueur en 1972 rassemble et adapte, en une seule loi, toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière. Elle universalise aussi plusieurs exigences nouvelles (ex. : regroupement des autorités compétentes, permis d'évaluateur[257], etc.) et jette les premières bases d'une réforme « administrative » devant régir la confection des rôles à venir.

Par la suite, une ordonnance ministérielle générale[258] de mars 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires, dont celle d'élaborer les éléments graphiques du système d'information, au plus tard le 15 novembre 1981.

De façon plus précise encore, le Règlement numéro 1 de 1977 détaille le cheminement à suivre quant à la confection de tels rôles. Il prescrit notamment l'élaboration d'une carte de chaque territoire municipal, spécifique aux besoins de l'évaluation foncière et conforme aux consignes du volume 3 du MEFQ, publié en 1975. Appelée « matrice graphique », cette carte doit représenter :

- les unités d'évaluation, soit l'assiette géographique de chaque propriété inventoriée à partir des plans cadastraux et des titres de propriété (équivalent du plan de balancement antérieurement en usage);
- le système d'immatriculation, soit l'attribution d'un numéro matricule distinct à chaque unité, fondé sur un quadrillage systématique[259] du territoire et destiné servir de repérage spatial, ainsi qu'au classement et à l'appariement des données;
- les unités de voisinage, soit les regroupements d'unités d'évaluation délimités par l'évaluateur municipal et permettant d'évaluer, avec les mêmes paramètres, plusieurs propriétés ayant des traits communs.



Volume 3 de la première édition du MEFQ, publié en 1975

[256] Outre les plans cadastraux en vigueur, la réalisation du plan de balancement d'une municipalité requiert aussi l'usage d'autres renseignements à caractère officiel, lesquels sont issus du livre de renvoi, de l'index aux immeubles et des actes notariés relatifs aux lots composant le territoire concerné.

[257] À compter de 1972, les connaissances quant à préparation d'un plan de compilation des terrains sont l'un des six critères que mesure la Commission municipale du Québec aux fins de la délivrance d'un permis d'évaluateur municipal.

[258] Bien que qualifiée de « générale », cette ordonnance ministérielle ne s'applique qu'aux cités et villes autonomes ou comprises dans une communauté urbaine ou régionale. Les autres municipalités locales comprises dans les corporations de comté font ensuite, de 1977 à 1979, l'objet d'ordonnances particulières, par comté. Ces ordonnances particulières comportent toutefois exactement les mêmes exigences que l'ordonnance générale.

[259] Le système d'immatriculation s'appuie sur la localisation géographique des propriétés dans la grille MTM (Mercator transverse modifiée). Chaque zone est projetée pour être représentée sur un plan et chacune est subdivisée en éléments carrés de 100 km de côté, resubdivisés en éléments carrés de 1 000 m de côté (divisions), eux-mêmes resubdivisés en « sections » de 100 m de côté. La position du centre approximatif (centroïde visuel) de chaque unité dans une telle section détermine un numéro matricule qui lui est propre.

Ce règlement exige aussi que le numéro matricule attribué à toute unité d'évaluation représentée sur la matrice graphique figure sur tout autre document relatif à cette unité. De plus, ce matricule devient l'unique clé d'ordonnancement des fiches de propriété et du rôle d'évaluation, d'où sont désormais écartés les numéros de cadastre, numéros de compte et autres identifiants.

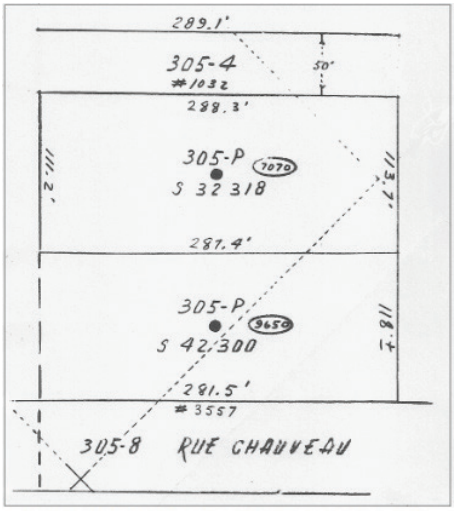
L'exigence novatrice d'élaborer une matrice graphique pour chaque municipalité du Québec s'intègre alors aux divers moyens retenus pour assurer la rigueur et l'uniformité des rôles de nouvelle génération. Cela contribue notamment à dresser un premier inventaire global et cohérent du patrimoine immobilier québécois.

Application graduelle des dispositions relatives aux éléments graphiques prescrits

Pour former tous les praticiens à l'application uniforme de ces nouvelles prescriptions, un programme de perfectionnement est d'abord diffusé de 1975 à 1979. Entre autres, il comprend un module de cinq jours portant sur l'élaboration de la matrice graphique (module A-1).

Pour assurer le respect de la réforme, le Ministère des Affaires municipales (MAM) vérifie ensuite systématiquement, de 1977 à 1985, la conformité des principaux fichiers prescrits. Pour chaque municipalité, la forme et le contenu de la matrice graphique sont notamment visés par cette surveillance administrative. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

La mise en œuvre de ces exigences graphiques s'effectue graduellement avec la confection des rôles de nouvelle génération, entrés en vigueur de 1978 à 1988 (quelques municipalités ont obtenu une extension du délai initial). Les matrices graphiques sont alors surtout produites par des moyens manuscrits à partir de cartes existantes, dont divers plans de cadastre anciens dont la précision est discutable. Elles atteignent toutefois l'objectif d'instaurer une cartographie universelle de repérage, propre aux travaux québécois d'évaluation foncière.



Exemple d'unités d'évaluation représentées dans une matrice graphique manuscrite des années 1970

Au cours des années 1980, l'application des exigences de confection et d'utilisation des matrices graphiques rencontre quelques difficultés à incidence générale, notamment :

- l'emballement des organisations qui voient l'occasion de créer une nouvelle cartographie locale pour corriger les imprécisions du cadastre officiel, d'où les mises en garde du MAM quant l'ampleur des ressources à y être investies. Ainsi, il est exigé que chaque feuillet de matrice graphique porte la mention « *Hors de l'usage auquel il est destiné, ce document n'a aucune de valeur légale* »;
- la discordance entre l'exigence réglementaire du numéro matricule comme seul identifiant et celle de dresser un registre de concordance par cadastre, ce qui nécessite de consigner les numéros cadastraux aux fiches de propriété, même si rien n'y est prévu à cet effet[260];
- le fait que, contrairement aux autres ouvrages de référence composant le MEFQ, le volume 3 (Matrice graphique) ne fait l'objet d'aucune révision depuis sa publication initiale de 1975. Bien que demeurant conforme aux principes réglementaires en vigueur, son contenu s'avère rapidement désuet au regard des disponibilités technologiques en rapide évolution;
- l'émergence de nombreux et inévitables correctifs requis aux matrices graphiques et découlant de la rénovation cadastrale, amorcée en 1985;

[260] Avant 1994, aucune mention au MEFQ n'indique comment consigner les numéros cadastraux requis aux fins de la réalisation des registres de concordance par cadastre exigés par le règlement depuis 1977.

- l'appariement complexe des matrices graphiques existantes avec les produits cadastraux rénovés, notamment en raison du changement de datum géodésique[261] retenu à cette fin, ce qui nécessite de modifier la totalité des numéros matricules des territoires concernés;
- la suspension de la rénovation cadastrale, en 1988, retarde les projets de réfection et de numérisation des matrices graphiques, jusqu'à la relance de ce vaste programme, en 1993.

Après plusieurs années d'implantation, les matrices graphiques dressées à des fins d'évaluation foncière deviennent graduellement un outil généralisé de gestion territoriale. Au cours des années 1990, elles remplacent à ce titre les plans cadastraux traditionnels en matière d'urbanisme, de sécurité publique, etc. Cette période est notamment caractérisée par :

- le déploiement graduel de la rénovation cadastrale[262], qui corrige les anomalies inhérentes aux plans cadastraux antérieurs et dont les produits sont livrés en version numérique;
- la numérisation progressive des matrices graphiques, favorisée par l'informatisation généralisée des organisations municipales. Diverses firmes spécialisées en géomatique incluent alors les matrices graphiques dans leur offre de services;
- l'instauration, en 1997, du caractère public des matrices graphiques (L.Q. 1997. c. 93, a. 117), jusqu'alors limitées à la consultation par tout propriétaire, seulement pour ce qui concerne son immeuble.

Au tournant des années 2000, les disponibilités technologiques et l'expertise des intervenants diffèrent beaucoup entre les organismes municipaux. Alors que plusieurs matrices graphiques demeurent manuscrites sur support papier, bon nombre d'autres sont créées, maintenues à jour et diffusées exclusivement de façon numérique. Par ailleurs, une majorité utilise à la fois (mais dans des proportions très variables) les produits numériques et des feuillets en papier[263].

Compte tenu de la diversité croissante des outils géomatiques, une norme de numérisation des matrices graphiques est diffusée par le MAM en 2003, à titre incitatif. Principalement dans le but de favoriser la transmission - et d'éviter la perte - des données lors de changement de fournisseur, cette norme propose une description technique des données en cause, ainsi que des règles concernant leur structure et leur transfert électronique. Ce projet d'universalisation est bonifié en 2008, à la suite des expériences réalisées avec la norme initialement diffusée.

Modernisation des règles normatives sur les éléments graphiques en évaluation foncière

En 2010, d'importants changements réglementaires et normatifs sont introduits pour adapter les pratiques d'évaluation municipale au contexte professionnel et technologique contemporain. Cette modernisation vise principalement le contenu des dossiers d'évaluation mais également toutes les opérations qui y sont reliées. Prescrite par des changements substantiels apportés au *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière*, l'édition modernisée du MEFQ remplace alors tous les volumes formant l'édition précédente. Une restructuration complète caractérise notamment ce nouveau manuel, désormais structuré selon les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour des rôles.

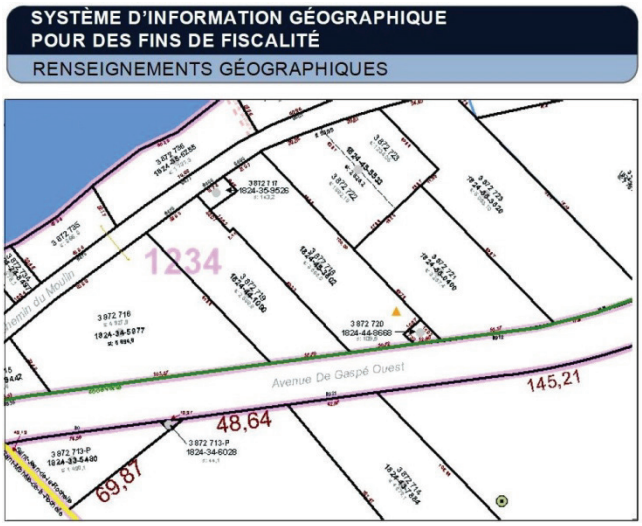
---

[261] Pendant longtemps, les cartes produites au Canada reposent sur le Système de référence géodésique nord-américain (North American Datum) de 1927 (NAD27), fondé sur une représentation sphérique (hypothétique) de la Terre et applicable seulement en Amérique du Nord, en raison de son point de référence situé au Kansas. Adopté à compter de 1990, le Système de référence géodésique nord-américain de 1983 (NAD83) s'appuie sur une représentation ellipsoïde (réelle) de la Terre et son point de référence est le centre de la planète. Ce changement entraîne des décalages significatifs et variables selon les cartes utilisées.

[262] Amorcée en 1985 par la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois* (RLRQ, chap. R-3.1) puis reportée ensuite, la rénovation cadastrale prend véritablement forme à compter de 1993, pour se terminer en 2021. Environ 3,8 millions de lots sont immatriculés distinctement, dont 20% ont dû faire l'objet de corrections d'anomalies.

[263] Selon les résultats d'une enquête effectuée par le MAM en 2010, 40% des organisations gèrent et diffusent alors leur matrice graphique de façon exclusivement numérique, 12% exclusivement sur support papier et 48% selon une répartition entre les deux procédés.

Prenant appui sur les principes ayant régi la confection des matrices graphiques depuis plus de 30 ans ainsi que sur les réalités technologiques contemporaines du milieu municipal, la partie 2B du MEFQ modernisé est initialement publiée en 2011. Cette nouvelle portion du MEFQ :



- introduit la notion de système d'information géographique (SIG) dans le processus prescrit de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation;
- décrit les exigences minimales quant à la structuration, à la mise à jour, à la diffusion publique et au transfert de 33 renseignements géographiques prescrits, répartis en six sections (repères, cadastre, unité de voisinage, unité d'évaluation, etc.);
- ne propose aucune méthodologie de constitution du SIG, ni de spécifications sur les technologies ou outils géomatiques à utiliser, cela demeurant à la discrétion de chaque organisme municipal responsable;
- s'applique obligatoirement à tout rôle d'évaluation entrant en vigueur au plus tard en 2016 et remplace, à cette fin, le volume 3 du MEFQ existant, sous réserve de la période transitoire accordée[264].

Les changements les plus substantiels apportés par les consignes de la partie 2B du MEFQ concernent :

- les modalités uniformes d'affichage public, à l'aide d'un SIG, des renseignements géographiques prescrits;
- les normes universelles de transmission de tels renseignements, sans égard aux technologies utilisées.

Dans le cadre d'un programme de formation de transition mis sur pied pour appuyer l'implantation de la modernisation réglementaire instaurée en 2010, un module d'une journée portant sur le SIG est ensuite diffusé annuellement, de 2013 à 2016.

En 2013, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec adopte une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), visant notamment une harmonisation à la structure et à la terminologie des prescriptions gouvernementales modernisées. Les changements réglementaires relatifs au SIG y sont entièrement pris en compte. Une règle supplémentaire incite même les évaluateurs agréés à privilégier le SIG comme moyen de générer les renseignements descriptifs prescrits pour les terrains (Norme 20.1, règle 2.4.3).

[264] Les mesures réglementaires modernisées imposent d'abord l'implantation du système d'information géographique prévu à la partie 2B du MEFQ pour tout rôle triennal entrant en vigueur à compter de 2016. En 2015 toutefois, cette date butoir est reportée jusqu'à ce que la rénovation cadastrale couvre au moins 80% du territoire de la municipalité concernée. Les municipalités ainsi visées sont annuellement listées au MEFQ.

Tableau récapitulatif des renseignements requis au système d'information géographique

Ordonnancement des renseignements	Renseignements géographiques obligatoires	Nom physique de la couche
Section 1 - Renseignements géographiques servant de repères (Chapitre 6)		
1	Odonyme	SIREPE_ODON_T
2	Grille de sections	SIREPE_GRIS_S
3	Grille de divisions	SIREPE_GRID_S
Section 2 - Renseignements géographiques d'ordre administratif (Chapitre 5)		
4	Identification de l'entité municipale	SIADMI_IMUN_T
5	Limite municipale	SIADMI_LMUN_S
6	Identification de la zone verte	SIADMI_IAGR_T
7	Zone verte	SIADMI_ZAGR_S
Section 3 - Renseignements géographiques relatifs à l'unité d'évaluation (Chapitre 3)		
8	Flèche de renvoi	SIUEVA_UREN_L
9	Connectivité	SIUEVA_CONN_L
10	Occupation	SIUEVA_OCCU_P
11	Mesure de front	SIUEVA_FRON_T
12	Superficie totale	SIUEVA_SUPT_T
13	Immatriculation	SIUEVA_IMMA_T
14	Numéro civique	SIUEVA_NCIV_T
15	Identification d'une servitude	SIUEVA_ISER_T
16	Pylône de ligne électrique	SIUEVA_PYLO_P
17	Point d'immatriculation	SIUEVA_PIMM_P
18	Unité d'évaluation	SIUEVA_UEVA_S
19	Servitude, emprise et limite des eaux	SIUEVA_SERV_L
Section 4 - Renseignements géographiques relatifs au cadastre (Chapitre 2)		
20	Flèche de renvoi	SICADA_LREN_L
21	Rayon de courbure de ligne de lot	SICADA_RLOT_T
22	Mesure de ligne de lot	SICADA_MLOT_T
23	Superficie de lot	SICADA_SLOT_T
24	Numéro de lot	SICADA_NLOT_T
25	Identification de cadastre	SICADA_ICAD_T
26	Lot	SICADA_LLOT_S
27	Cadastre	SICADA_SCAD_S
Section 5 - Renseignements géographiques relatifs à l'unité de voisinage (Chapitre 4)		
28	Identification d'unité de voisinage	SIUVOI_IVOI_T
29	Flèche de renvoi	SIUVOI_VREN_L
30	Unité de voisinage	SIUVOI_UVOI_S
Section 6 - Renseignements géographiques servant de repères (Chapitre 6)		
31	Hydronyme	SIREPE_IHYD_T
32	Hydrographie linéaire	SIREPE_LHYD_L
33	Hydrographie surfacique	SIREPE_SHYD_S

1 2 3 Odonyme, Grille de sections, Grille de divisions — *Indique que les couches Odonyme, Grille de sections et Grille de divisions peuvent être ordonnées à la discrétion de l'OMRÉ à l'intérieur des niveaux 1 à 3.*

26 Lot — *Indique que l'ordre d'affichage est fixe*

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 21-22.
- *Critères de délivrance des permis d'évaluation pour les fins de la Loi sur l'évaluation foncière*, Gazette officielle du Québec, 1972-03-11 G.O.2, 2319.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec - Volume 3 Matrice graphique*, Éditeur officiel du Québec, septembre 1975, 126 pages.
- *Ordonnance générale relative au premier rôle d'évaluation annuel*, Gazette officielle du Québec, 1977-03-23 G.O.2, 1183.
- *La matrice graphique*, Jean-Guy Martel E.A., revue L'Évaluateur, mai 1977, pp. 9 à 11
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière*, Session A - Le processus d'évaluation, octobre 1976, pp. VII-c et d / VIII-b/01 à 06.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, complément explicatif no III.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1992-07-15 G.O.2, 4498 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533; 2015-06-23 G.O.2, 1769.
- *Les rôles d'évaluation de la nouvelle génération*, Richard Beaulieu, Municipalité 78, juin 1978, pp. 41-42.

- *La matrice graphique, un outil au service de la gestion municipale*, Jean-Jacques Lacroix E.A., revue L'Évaluateur hiver 1986-1987, pp. 33 à 35
- *L'évaluation foncière municipale et la rénovation cadastrale*, Ministère des Affaires municipales, juillet 1989, pp. 2 à 9.
- *La matrice graphique du futur… maintenant une réalité*, Serge Paquin et Sylvain Goulet, conférence au congrès annuel de l'AEMQ, 2011-05-28.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 44-45.
- *Système d'information géographique* (Module 4 du programme de formation de transition sur la modernisation), AEMQ-MAMOT-OEAQ, mars 2015, 112 pages.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, p. 14.
- *Système d'information géographique (SIG) : une image vaut mille mots*, Marcel Fillion, informaticien - Évimbec, Le Faisceau, automne 2017, pp. 6 à 9.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec - Édition 2018*, partie 2B-Système d'information géographique, pp. 2B-1 à 2B-4.
- *À propos de la rénovation cadastrale*, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Site web du MERN (https://foncier.mern.gouv.qc.ca/Portail/citoyens/renovation-cadastrale), consulté le 2020-02-02.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-12-10, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2020-02-03.
- *Système de référence géodésique*, site web de Statistique Canada (www150.statcan.gc.ca/n1/pub/92-195-x/2011001/other-autre/grs-srg-fra.htm), consulté le 2020-04-03

4.19 Tenue à jour du rôle d'évaluation

Présentation et sommaire

La tenue à jour du rôle d'évaluation désigne les opérations effectuées pour modifier celui-ci après son dépôt, malgré que ce dépôt lui confère un caractère officiel et immuable durant trois ans. La loi requiert en effet que son contenu soit modifié en continu pour maintenir l'actualité légale (noms, adresses, etc.) et physique (constructions, démolitions, etc.) des données qui s'y trouvent.

Sous le Régime britannique, le dépôt annuel de rôles d'évaluation servant à l'imposition foncière implique peu de modifications ultérieures, sinon directement par les autorités locales disposant des plaintes. Même sous le Code municipal et la Loi des cités et villes, cette situation évolue très peu et, jusqu'en 1961, les estimateurs ne sont pas associés au processus de modification des rôles. Par ailleurs, les cités de Québec et Montréal disposent de règles distinctes et plus élaborées en cette matière.

À compter de 1972, les lois standardisent et encadrent plus formellement la tenue à jour des rôles. Les circonstances exigeant des modifications y sont précisément énumérées et la responsabilité de leur exécution est confiée à l'évaluateur, requis de signer un certificat dans chaque cas. Au cours des années 1990, la jurisprudence, la périodicité triennale des dépôts et l'instauration de divers régimes fiscaux formalisent davantage les exigences concernées. Enfin, la modernisation réglementaire de 2010 assujettit le certificat de tenue à jour à des règles universelles de forme numérique et de transmission électronique.

Raison d'être de la tenue à jour du rôle d'évaluation

Le rôle d'évaluation foncière est un registre officiel constituant un inventaire des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité, évalués sur une même base et à une même date. Il sert notamment à répartir la charge fiscale locale, principalement constituée de taxes foncières sur la valeur réelle des biens-fonds.

Dressé et déposé à tous les trois ans, chaque rôle d'évaluation est ainsi actualisé, selon cette périodicité, quant aux conditions du marché et son contenu reste fixe durant l'intervalle. Toutefois, la loi prévoit diverses situations où un rôle déposé doit être modifié, afin que cet inventaire maintienne :

- son actualité légale, selon les changements aux titres de propriétés, opérations cadastrales, etc.;
- son actualité physique, en raison de nouvelles constructions, rénovations, destructions, etc.;
- son équité fiscale, selon les variations de valeur découlant de tels événements.

Les activités de tenue à jour du rôle sont régies par des dispositions spécifiques de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) et du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RREF). Elles concernent non seulement la modification des inscriptions au rôle d'évaluation lui-même, mais aussi l'actualisation afférente des quatre fichiers permanents qui en sont à la base : fichier des mutations immobilières, dossiers de propriété, système d'information géographique et fichier des unités de voisinage.

La tenue à jour des rôles d'évaluation avant les réformes des années 1970

La confection des premiers rôles d'évaluation au Bas-Canada remonte à 1796, sous le Régime britannique. Dressés annuellement, ces rôles servent alors à imposer une cotisation aux citoyens des cités de Québec et Montréal, pour contribuer à y financer les travaux de voirie. Appelés « cotiseurs », les officiers chargés de cette tâche sont nommés tous les ans et leur mandat se limite à produire, dans les deux mois de leur entrée en fonction, les estimations de valeur et les cotisations afférentes. Seuls les juges de paix (autorités locales de cette époque) sont ensuite habilités à modifier le rôle, notamment lorsqu'ils disposent des plaintes.

À compter de 1855, l'exigence de dresser un rôle d'évaluation est étendue à toutes les municipalités, pour servir de base à la taxation générale, instaurant ainsi le régime fiscal municipal québécois. L'estimation de la valeur des biens-fonds est alors établie à tous les cinq ans, par des officiers appelés « estimateurs » et dont l'unique tâche est de dresser le rôle d'évaluation dans les deux mois de leur nomination.

Par ailleurs, dans le cadre du processus de révision préalable à l'entrée en vigueur du rôle[265] :

- le conseil municipal peut, dans les 30 jours du dépôt, amender ledit rôle d'évaluation en fixant lui-même la valeur d'un ou plusieurs biens-fonds dont il est d'opinion que l'évaluation s'écarte de leur vraie valeur;
- le secrétaire-trésorier doit transcrire les amendements retenus sur le rôle d'évaluation ou sur un papier y annexé. Il doit certifier ces amendements ainsi que la date à laquelle ils prennent effet.

À la suite de l'instauration des compétences provinciales par la Confédération canadienne, les règles régissant l'évaluation municipale sont transposées dans le Code municipal (CM) et dans la Loi des cités et villes (LCV), entrés en vigueur en 1871 et 1876, respectivement. Ces deux lois fixent à trois ans la durée du rôle d'évaluation et comportent des dispositions plus précises régissant sa modification après son dépôt.

Outre la révision des valeurs prévue dans le cadre de l'homologation du rôle, le Code municipal exige notamment du conseil municipal[266] qu'il amende le rôle, même en l'absence de plainte ou de demande à cet effet, notamment pour :

- faire l'évaluation et inscrire tous les biens imposables dont l'entrée a été omise et retrancher tous ceux y mentionnés par erreur (CM, art. 663);
- corriger les noms des personnes qui y sont inscrites ou la désignation des terrains qui y sont mentionnés (CM, art. 663);
- réduire l'estimation de valeur, sur requête du propriétaire, de la propriété qui subit une diminution de valeur considérable, soit par incendie, démolition, accident ou toute autre cause (CM, art. 671);
- corriger le rôle pour tenir compte, sur preuve suffisante, des mutations de propriété et des changements de locataires ou d'occupants devant y être inscrits (CM, art. 673).

Initialement issue du Code municipal, la LCV prévoit sensiblement les mêmes règles quant à la modification du rôle d'évaluation, postérieurement à son dépôt. Ces dispositions se distinguent toutefois quant à :

- la réévaluation de propriétés dont la valeur est augmentée par le fait de nouvelles constructions, additions ou améliorations, ou de subdivisions en lots à bâtir de terres en culture (LCV, art. 500);
- l'ajout rétroactif d'immeubles omis, à condition de respecter la base d'évaluation de l'année visée (LCV, art. 486);
- l'établissement d'estimations nouvelles ou révisées, confiée aux estimateurs (et non plus au conseil municipal) ou à un bureau de révision local[267] (LCV, art. 499 et 500).

Refondu à quelques reprises, l'essentiel de ces dispositions évolue toutefois très peu en 100 ans d'application, soit jusqu'à leur remplacement par la Loi sur l'évaluation foncière, en 1972.

Selon les exigences législatives, les besoins locaux et les moyens disponibles, les municipalités développent des formulaires de rôle d'évaluation qui leur sont propres. Ceux-ci prennent généralement la forme d'un grand livre comptable à plusieurs colonnes, dressé et tenu à jour de façon manuscrite. Les données y sont ordonnancées selon un « numéro de compte », souvent structuré en ordre d'adresse civique pour en faciliter le repérage.

---

[265] Malgré que la loi fixe alors à 5 ans la périodicité de réévaluation, aucun autre mécanisme de modification que celui de la révision d'homologation par le conseil n'y est prévu (18 Vict. c. 100, art. LXVIII).

[266] Dans les dispositions du Code municipal, la responsabilité de modifier le rôle d'évaluation incombe entièrement au conseil municipal et, pour quelques tâches cléricales, au secrétaire-trésorier. Les estimateurs ne sont pas concernés.

[267] Un ajout apporté à la LCV en 1961 (art. 484a, ajouté par 9-10 Eliz. II, c. 84, a. 13) permet à toute municipalité assujettie à cette loi de constituer un bureau de révision chargé d'exercer divers pouvoirs en matière d'évaluation foncière, dont celui d'établir ou de modifier les estimations de valeur au rôle d'évaluation.

Règles particulières aux cités de Québec et de Montréal

Applicable à toutes les municipalités de ville d'alors, la LCV de 1876 ne s'applique toutefois pas aux villes de Québec et de Montréal, incorporées en 1840, alors que les législatures provinciales n'existent pas encore. Ces deux villes disposent chacune d'une charte qui leur confère des pouvoirs et des responsabilités distincts de ceux des autres villes québécoises.

Refondue en 1865 et en 1929, la charte de la ville de Québec (CVQ) est ensuite souvent amendée pour s'adapter aux réalités qui lui sont propres. Il en est de même pour celle de la ville de Montréal (CVM), refondue à six reprises entre 1845 et 1960. Ainsi, bien qu'elles s'apparentent à celles du Code municipal et de la LCV, les dispositions de ces deux chartes quant aux pratiques d'évaluation foncière comportent des règles d'application plus élaborées, entre autres quant au processus de tenue à jour des rôles d'évaluation.

En date de 1960, ces dispositions se distinguent significativement par des mesures communes à ces deux villes, notamment quant à :

- l'existence d'un service permanent d'estimation[268], dirigé par un chef de service (CVQ art. 194, par. 2° / CVM art. 162);
- l'exécution par le service des estimations (au lieu du conseil ou du greffier) des réévaluations, changements et corrections à apporter au rôle pendant qu'il est en vigueur, à la suite de transferts de propriété, subdivisions, constructions, destructions, etc. (CVQ art. 200, al. 4-5-6 et 201a, al. 2-3 / CVM art. 818, al. 1-2 et 825, al. 3);
- l'existence d'un bureau de révision[269] des estimations chargé non seulement de disposer des plaintes (au lieu du conseil municipal), mais aussi doté du pouvoir de déterminer la façon de procéder des estimateurs (formules, documents, manuels, etc.), ainsi que de refaire ou d'autoriser toute estimation refaite après le dépôt du rôle (CVQ, art. 201a et 214, al. 12-13 / CVM, art. 858);
- la possibilité pour le service des estimations de soumettre toute évaluation à l'examen du bureau de révision pour en obtenir une décision, même en l'absence de plainte (CVQ art. 214, al. 20 / CVM art. 864);
- l'exigence que les décisions du bureau de révision soient transmises au service des estimations au moyen d'un « certificat d'estimation » signé par le président et motivant sommairement toute valeur refaite ou modifiée (CVQ art. 214, al. 19 et 21 / CVM art. 872).

De façon plus particulière, la Charte de la ville de Québec prévoit notamment, en 1960, que les estimateurs :

- doivent prendre pour base de leur évaluation la valeur réelle de chaque immeuble au moment de l'estimation (art. 212, al. 1);
- peuvent adresser une requête à la cour pour corriger des erreurs ou omissions pour l'année courante et ce, pour jusqu'à concurrence de quatre années précédentes (art. 225 et 227).

À la même époque, la charte de la ville de Montréal contient d'autres particularités, spécifiant entre autres que :

- à chacune des deux années suivant le dépôt du rôle, un rôle supplémentaire doit être dressé puis tenu à jour pour les immeubles ayant changé de propriétaire, ainsi que pour ceux visés par des changements résultant de subdivisions, constructions, destructions, etc. (art. 820 et 827, al. 1);
- les changements au rôle découlant de subdivisions, construction, destruction ou modifications aux bâtiments peuvent s'appliquer à l'exercice financier précédent (art. 827, al. 3), alors que ceux découlant d'une omission totale ou partielle peuvent rétroagir jusqu'à trois exercices précédents (art. 829, al. 3);
- les normes de valeur adoptées pour dresser le rôle doivent servir par la suite jusqu'au dépôt d'un nouveau rôle, pour toute entrée à ce rôle et pour les rôles supplémentaires (art. 168). La valeur d'un immeuble omis du rôle doit être basée sur les normes appliquées au temps où l'estimation aurait dû être faite (art. 829, al. 5);

---

[268] La loi crée le « Département des estimations » de la cité de Montréal en 1941 (5 Geo. VI, c. 23) et son directeur est désigné comme étant « l'Estimateur ». L'instauration législative du « Service des cotiseurs » de la cité de Québec a lieu en 1957 (5-6 Eliz. II, c. 69) et son directeur se nomme le « chef cotiseur ».

[269] Le premier « Bureau de révision des estimations » est créé en 1937 par de nouvelles dispositions apportées à la Charte de la Cité de Montréal (1 Geo. VI, c. 103, a. 57). Il en est de même, en 1945, quant au « Bureau de révision des évaluations », introduit dans la Charte de la Cité de Québec (9 Geo. VI, c. 71, a. 11). Bien qu'adaptées à chaque ville concernée, ces dispositions s'avèrent très semblables sur l'essentiel.

Standardisation de la tenue à jour des rôles d'évaluation par la Loi sur l'évaluation foncière (LEF)

Devant la nécessité de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère essentiel de réformer d'abord l'évaluation foncière. Pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, la LEF rassemble et adapte, à compter de 1972, les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle universalise également plusieurs exigences nouvelles visant à réformer les pratiques d'évaluation foncière : regroupement des autorités compétentes, rôles quinquennaux, permis d'évaluateur, pouvoir ministériel de réglementation, etc.

Entre autres, cette loi instaure et impose la fonction d' « évaluateur »[270] à titre de responsable de la confection et de la tenue à jour de tout rôle d'évaluation sous la juridiction de chaque autorité compétente. Le terme « estimateur » est alors éliminé du vocabulaire législatif.

De façon plus particulière, la LEF confère un caractère plus formel à la tenue à jour des rôles d'évaluation. Plus précisément décrite et encadrée, cette opération y fait l'objet d'une section distincte (*Section X - De la tenue à jour du rôle*), dont les dispositions les plus déterminantes sont :

- le transfert à l'évaluateur (au lieu du greffier ou du conseil local) de la responsabilité[271] de procéder aux modifications de tout rôle déposé, selon les conditions prévues par la loi (art. 88);
- l'énumération des circonstances qui requièrent une modification du rôle. L'intervention pour y corriger une erreur d'écriture s'ajoute alors aux éléments issus des législations antérieures. Formée de cinq éléments lors de l'adoption de la LEF, cette énumération en compte 11 en 1978, à la suite d'ajouts postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi (art. 86);
- l'énumération des règles applicables à la prise d'effet de toute modification effectuée, selon le motif d'intervention dont elle découle (art. 87);
- l'instauration du « certificat de l'évaluateur », signé par celui-ci, comme moyen unique et officiel d'effectuer au rôle toute modification prévue par la loi[272] (art. 88).

Outre cette réforme législative, la LEF amorce aussi une réforme administrative des pratiques, laquelle repose principalement sur l'usage obligatoire de moyens standardisés. Une ordonnance ministérielle édictée en 1977 exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle annuel de nouvelle génération, au plus tard pour l'année 1984. À cette fin, elle impose d'appliquer les prescriptions du Règlement numéro 1, et du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) notamment pour :

- constituer quatre fichiers permanents (mutations immobilières, éléments graphiques, fiches de propriété et unités de voisinage) destinés à recueillir et traiter systématiquement les renseignements prescrits à des fins d'évaluation foncière municipale, notamment à l'aide de formulaires universels;
- procéder à l'établissement et au montage de chaque rôle en utilisant un formulaire diffusé exclusivement par l'Éditeur officiel du Québec et destiné à être complété au moyen d'un système informatique.

Malgré la mise en vigueur des dispositions de la LEF sur la tenue à jour des rôles d'évaluation, ni la réglementation, ni le MEFQ n'en documentent alors l'application concrète. De plus, la tenue à jour des formulaires obligatoires (fiches et rôle) n'est pas sujette à la surveillance administrative exercée, de 1977 à

---

[270] La LEF utilise le terme « l'évaluateur » quant à toute obligation relevant de sa responsabilité, sans nécessairement désigner une seule personne physique agissant à cette fin, selon le contexte. Avant 1972, cette façon de faire existe déjà dans la Charte de la cité de Montréal (art. 162), où le terme générique « l'estimateur » est utilisé de la même manière.

[271] Deux modifications apportées après l'entrée en vigueur de la LEF confèrent au greffier ou trésorier municipal la responsabilité de modifier le rôle pour :
- y faire les changements aux renseignements requis pour l'élection des membres du conseil (L.Q. 1972, c. 46, a. 21);
- le rendre conforme à toute décision de dernier ressort rendue sur une plainte ou une contestation dont il fait l'objet (L.Q. 1975 c. 68, a. 13).

[272] L'usage obligatoire d'un « certificat de l'évaluateur » instauré en 1972 par la LEF pour concrétiser la procédure de modification des rôles provient vraisemblablement de l'exigence antérieurement applicable aux bureaux de révision des villes de Québec et Montréal, dont les décisions devaient être transmises au moyen d'un « certificat d'estimation » signé par le président et motivant sommairement toute valeur refaite ou modifiée (CVQ art. 214, al. 19 et 21 / CVM art. 872). D'abord utilisée pour éviter la confusion, l'expression « certificat de l'évaluateur » est transposée dans la LFM en 1980 et y subsiste depuis, même s'il apparaît aujourd'hui superflu de mentionner de qui provient le document en cause.

1985, par le Ministère des Affaires municipales (MAM). Il en est de même quant aux certificats produits. Ainsi, à partir des seules consignes fournies dans le programme de perfectionnement diffusé de 1975 à 1979, chaque organisation municipale développe et applique donc ses propres pratiques en cette matière. Entre autres :

- les formulaires de rôles d'évaluation et les fiches de propriété sont modifiés de façon manuscrite ou au moyen d'étiquettes collantes souvent superposées, eu égard au cumul des interventions visant une même unité d'évaluation;
- divers modèles de certificat sont développés en fonction des besoins locaux ou des disponibilités des fournisseurs de services informatiques[273].

Évolution de la tenue à jour des rôles d'évaluation après la réforme administrative

En 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) met en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec (autonomie financière locale, libération du champ foncier, élargissement de l'assiette d'imposition, etc.). Elle intègre en une même loi les dispositions créant cette réforme fiscale et celles de la LEF régissant déjà l'évaluation foncière. Bien que refondues et reformulées, ces dernières n'y sont pas remises en cause, ni l'essentiel des pratiques d'évaluation foncière déjà édictées par la réforme administrative amorcée depuis 1977.

Formant le chapitre XV de la LFM (art. 174 à 184), les dispositions de 1980 relatives à la tenue à jour du rôle entraînent peu de changements. L'énumération des circonstances nécessitant une modification du rôle y est plus détaillée et harmonisée au contexte législatif (correction d'office, zonage agricole, etc.), mais sans avoir d'effets significatifs sur les pratiques professionnelles en cette matière.

À compter de 1984, le Règlement numéro 2 remplace le règlement initial et instaure diverses mesures visant à assurer la pérennité de la documentation déjà produite et la continuité des rôles à venir. À cette fin, il prévoit notamment que l'évaluateur :

- effectue la tenue à jour du rôle en utilisant les formulaires prescrits, en application du MEFQ ;
- complète et maintienne le système administratif déjà établi pour la confection du rôle[274] ;
- puisse utiliser un substitut informatisé à la place d'un formulaire obligatoire, à condition qu'il soit équivalent à la forme, au contenu et aux fonctions du formulaire remplacé.

Pour favoriser la stabilité du régime fiscal municipal, la périodicité triennale (au lieu d'annuelle) du dépôt des rôles est imposée graduellement[275] de 1989 jusqu'en 1992. Ce changement législatif s'avère majeur pour les pratiques d'évaluation foncière, particulièrement parce qu'il accroît les exigences quant à l'équilibration des rôles. De nouvelles dispositions concernant la tenue à jour sont alors introduites pour :

- instaurer un droit de recours annuel, au motif que l'évaluateur n'a pas effectué au rôle une modification qu'il aurait dû y apporter (LFM art. 74.1 et 131.2). Cet ajout renforce ainsi le caractère obligatoire des opérations de tenue à jour;
- ajouter les changements à la disponibilité de services d'aqueduc ou d'égout comme événement requérant la réévaluation de l'unité d'évaluation concernée et la modification du rôle (LFM art. 174-18° et 175);
- transférer à l'évaluateur (au lieu du greffier municipal) la responsabilité de modifier le rôle[276] pour le rendre conforme à une décision de dernier ressort rendue par un tribunal (LFM art. 182).

---

[273] Le pouvoir ministériel de prescrire la forme et le contenu du certificat de l'évaluateur, introduit dans la LEF (art. 96a) en 1978, n'a pas été mis en application (L.Q. 1978, c. 59, a. 9). Reconduit dans la LFM en 1980 (art. 263, par. 2°c), ce même pouvoir n'a été appliqué qu'à compter de la modernisation réglementaire de 2010.

[274] L'exigence de maintenir à jour chacun des fichiers permanents formant le système administratif à la base du rôle est reprise au Règlement sur le rôle d'évaluation foncière édicté en 1992 (art. 16), puis à celui du même nom édicté en 1994 (art. 3 à 6) et toujours en vigueur.

[275] Les dispositions législatives instaurant le régime des rôles triennaux permettent aux municipalités d'amorcer leur premier cycle triennal pour l'exercice 1989, 1990 ou 1991. À défaut, la loi impose 1992 comme exercice initial.

[276] Introduit en 1991 (L.Q. 1991, c. 32, a. 89), cet amendement législatif confère alors à l'évaluateur municipal l'exclusivité des modifications au rôle d'évaluation, le conseil et le greffier étant désormais écartés des opérations de tenue à jour.

De plus, un changement réglementaire applicable à compter de 1990 introduit un intercalaire dit « de continuité » (formulaire 2.6.10) pour permettre la tenue à jour de toute fiche de propriété manuscrite en y insérant cet imprimé, dûment complété informatiquement.

Trois autres interventions législatives, apportées en 1994, s'avèrent déterminantes. Sans modifier les règles de tenue à jour des rôles, elles en consolident l'application en stipulant que :

- l'évaluateur demeure requis de modifier un rôle ne reflétant pas l'état de l'unité d'évaluation, même en raison d'un événement antérieur à la date de considération des conditions du marché (ex. : anciens travaux révélés par une inspection récente) (LFM, art. 174.3). Cet ajout écarte ainsi les interprétations jurisprudentielles inverses;
- lorsqu'un événement requérant une modification survient après la date de considération des conditions du marché, l'état de l'unité d'évaluation à prendre en compte est celui qui existe immédiatement après l'événement (LFM, art. 46, al. 2). Cette précision résout les ambigüités et les iniquités antérieurement observées;
- toute modification de valeur à un rôle antérieur doit être déterminée comme si la modification avait été apportée lorsque ce rôle était en vigueur (LFM, art. 178, al. 2). Cette règle assure l'équité des réévaluations à effet rétroactif.

Par ailleurs, entre 1992 et 2000, divers éléments s'ajoutent à l'énumération des circonstances nécessitant une modification du rôle, entre autres pour :

- refléter la variation de valeur découlant d'un changement de restriction juridique aux utilisations possibles de l'immeuble porté au rôle (LFM art. 174-19°). Visant surtout les modifications de zonage municipal et provincial, cet ajout (L. Q. 1994, c. 30 a. 49) entraîne la révision constante (au lieu de triennale) de l'environnement juridique des immeubles;
- ajouter, supprimer ou modifier une mention requise au rôle en vertu des divers régimes fiscaux créés, modifiés ou abolis de 1992 à 2000 (surtaxe/taxe sur les immeubles non résidentiels, catégories de taux variés, etc.) (LFM art. 174-13°/13.1°/13.1.1°/13.2°);
- ajouter, supprimer ou modifier, eu égard aux circonstances, une mention exigée par la réglementation sur l'évaluation foncière (LFM art. 174-20°). Cet ajout à la portée indéfinie (1995, c. 64, a. 13) n'a pas d'impact immédiat sur les pratiques d'évaluation foncière, sinon par l'intermédiaire du RREF et du MEFQ.

Modernisation réglementaire applicable au certificat de tenue à jour[277]

En 2010, d'importants changements réglementaires instaurent une modernisation du système administratif régissant l'évaluation foncière et en adaptent les exigences au contexte technologique contemporain. Amenant un impact majeur dans les pratiques d'évaluation foncière québécoises, ce changement réglementaire consiste notamment à :

- éliminer tous les formulaires obligatoires et leurs équivalents informatiques, remplacés par l'unique prescription de renseignements informatisés, précisément définis dans l'édition modernisée du MEFQ;
- imposer des règles universelles de transmission électronique des renseignements ainsi prescrits, afin d'assurer la cohérence des transferts de données entre tous les intervenants concernés.

Bien que s'appliquant principalement aux dossiers d'évaluation, cette révision réglementaire modifie également la forme et le contenu prescrit du rôle d'évaluation foncière, à être désormais déposé sous forme exclusivement numérique. En conséquence, la tenue à jour de ces documents s'en trouve transformée.

Alors que le certificat de tenue à jour n'avait jamais été soumis à des règles de forme ou de contenu, il devient assujetti, à compter de 2012, à des exigences analogues à celles applicables aux autres documents. Ainsi, tout certificat doit notamment :

- être dressé au moyen des renseignements répertoriés[278] à la partie 5D du MEFQ, laquelle traite spécifiquement de la tenue à jour du rôle (RREF, art. 19.1);

[277] L'expression « certificat de tenue à jour » est utilisée à l'édition modernisée du MEFQ (partie 5D), au lieu de « certificat de l'évaluateur ». Elle désigne clairement la fonction de ce document, plutôt que sa provenance.

- être transmis à quiconque ayant le droit de l'obtenir en vertu de la Loi, selon la forme applicable à la transmission électronique des certificats, prévue au MEFQ (RREF, art. 21).

Tenant compte de ces règles, une nouvelle mesure législative (LFM, art. 179), aussi applicable à compter de 2012, charge l'évaluateur de transmettre directement une copie des certificats de tenue à jour à certains organismes publics (commissions scolaires, OMRE, ministères, etc.). Cette utilisation des possibilités technologiques modernes remplace l'obligation antérieure du greffier municipal de transmettre, à ces destinataires, une copie des avis de modification découlant des certificats émis par l'évaluateur.

En 2013, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) adopte une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), notamment pour s'harmoniser à la structure et à la terminologie des prescriptions gouvernementales modernisées. Outre les changements réglementaires relatifs à la tenue à jour des rôles qui y sont entièrement pris en compte, cette nouvelle norme ajoute deux exigences méthodologiques, à l'effet que :

- toute évaluation refaite dans le cadre de la tenue à jour d'un rôle doit être établie selon les mêmes paramètres que ceux utilisés aux fins de la confection de ce rôle, comme si l'événement à l'origine de cette modification avait été alors connu (règle 5.4.3);
- tout nouveau paramètre dont l'établissement s'avère nécessaire dans le cadre de la tenue à jour (ex : nouveau développement résidentiel) doit faire l'objet d'une documentation explicative (règle 5.4.4).

Données statistiques sur l'historique du nombre de certificats de tenue à jour émis

L'examen des données statistiques disponibles, depuis 1991, sur le nombre annuel de certificats émis à des fins de tenue à jour des rôles d'évaluation de toutes les municipalités du Québec révèle notamment que :

- plus de 800 000 certificats sont émis annuellement, pour effectuer des modifications touchant environ 23% du nombre total d'unités d'évaluation inscrites aux rôles;
- cet important volume est relativement constant, exception faite de la période 1997-2002, alors qu'il se situe à environ 19%;
- l'instauration d'exigences relatives à l'équilibration des rôles triennaux peuvent expliquer les pourcentages plus élevés de la période 1991-1995.

Il n'existe toutefois pas de données globales permettant de ventiler ce volume de modifications selon qu'il s'agisse de mutations immobilières, constructions ou rénovations, mentions à des fins administratives ou fiscales, changements d'adresse, etc.

Tenue à jour des rôles d'évaluation depuis 1991

Exercice financier	Unités d'évaluation	Certificats émis	% d'unités modifiées
1991	2 763 365	705 096	25,5%
1992	2 804 136	826 683	29,5%
1993	2 826 221	815 193	28,8%
1994	2 861 376	694 493	24,3%
1995	2 887 742	720 568	25,0%
1996	2 914 885	693 079	23,8%
1997	2 929 243	585 511	20,0%
1998	2 945 714	592 208	20,1%
1999	2 960 173	559 447	18,9%
2000	2 978 927	516 529	17,3%
2001	2 993 441	555 624	18,6%
2002	3 012 524	544 918	18,1%
2003	3 026 402	667 251	22,0%
2004	3 058 100	694 137	22,7%
2005	3 091 719	781 084	25,3%
2006	3 140 721	679 869	21,6%
2007	3 188 822	906 368	28,4%
2008	3 229 157	818 396	25,3%
2009	3 279 575	731 036	22,3%
2010	3 319 139	821 329	24,7%
2011	3 355 318	861 870	25,7%
2012	3 399 395	777 747	22,9%
2013	3 446 554	800 676	23,2%
2014	3 488 774	850 083	24,4%
2015	3 522 571	874 196	24,8%
2016	3 554 100	813 665	22,9%
2017	3 578 907	887 968	24,8%
2018	3 604 696	814 039	22,6%
2019	3 626 328	818 050	22,6%

[278] Outre les renseignements inscrits au rôle avant et après la modification effectuée, le certificat de tenue à jour doit aussi comporter :
- un code, répertorié à la partie 5D du MEFQ, référant à l'événement dont découle la modification (ce répertoire de codes a d'abord été diffusé en 2007, sous le titre « Norme d'échange des données du certificat de l'évaluateur », sans toutefois avoir été réglementé);
- une image encodée de la signature manuscrite de l'évaluateur.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), article LXVIII, sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, articles 200 à 227, Éditeur officiel du Québec.
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, articles 818 à 829, Éditeur officiel du Québec.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, articles 663 à 673.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, articles 485 à 500.
- *Tenue à jour du rôle*, Municipalité 74, juillet 1974, p. 6.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière*, Session A - Le processus d'évaluation, octobre 1976, pp. IV/12-13 et Vb/22.
- *Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière*, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca).
- *Pour assurer l'équité entre les contribuables*, Alain Raby É.A., revue Municipalité, septembre 1989, pp.13-14.
- *La tenue à jour du rôle : Entre l'immuabilité et l'exactitude…,* Me Éric Michaud, conférence du 2009-05-29, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/documentation/conferences/2009).
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, p. 52.
- *Changements législatifs concernant les certificats et les avis de modification*, Le DEFexpress, 2012-02-07, p. 2.
- *Avoir à cœur son rôle est bien, l'avoir à jour est mieux!,* Me Louis Bouchart d'Orval, conférence du 2013-05-31, Site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/documentation/conferences/2013).
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 67-68.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, p. 28.
- *La tenue à jour du rôle: quand l'Évaluateur municipal n'a pas le droit à l'erreur…!,* Me Paul Wayland et Marylise Parent, conférence du 2016-03-11, site web de l'AEMQ (www.aemq.qc.ca/documentation/conferences/2016).
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 5D-Tenue à jour du rôle d'évaluation, pp. 5D-1 à 5D-4.
- Sommaire des rôles d'évaluation foncière - Ensemble du Québec (années 1992 à 2020), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2020.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-12-10, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2020-02-15.

4.20 Unité de voisinage

Présentation et sommaire

L'unité de voisinage est un regroupement d'unités d'évaluation situées dans un même environnement et présentant des caractéristiques homogènes. Délimitée par l'évaluateur municipal dans le processus de confection d'un rôle d'évaluation, chaque unité de voisinage constitue un bassin d'analyse et de comparaison permettant d'évaluer, avec les mêmes paramètres, plusieurs propriétés ayant des traits communs.

D'abord exigée en 1977 comme un découpage territorial à intégrer à la matrice graphique, l'unité de voisinage devient aussi prescrite, à compter de 1984, comme base de classement et d'analyse des données du marché. Plus amplement documentées au Manuel d'évaluation foncière du Québec depuis 1994, les données relatives à l'établissement et à la description des unités de voisinage forment désormais un fichier permanent que l'évaluateur municipal doit maintenir à jour.

Raison d'être de l'unité de voisinage en évaluation municipale

La confection d'un rôle d'évaluation foncière consiste à évaluer simultanément l'ensemble des propriétés situées sur le territoire d'une municipalité. Ce processus comporte un grand nombre d'opérations concernant des immeubles de catégories variées, souvent dispersés sur un territoire d'inégale désirabilité.

Pour résoudre cette difficulté particulière à l'évaluation foncière dite « de masse »[279], il est rationnel de découper le territoire municipal visé, en regroupant les propriétés en ensembles géographiques homogènes, appelés « unités de voisinage ». Chaque unité de voisinage constitue un sous-ensemble, caractérisé par les traits communs des immeubles qui s'y trouvent. Cette façon de faire simplifie le travail d'analyse, de comparaison et d'application des paramètres établis pour déterminer les évaluations à inscrire au rôle.

Prescrit par la réglementation et compris au processus décrit au Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ), le fichier descriptif des unités de voisinage est un fichier permanent dont les données sont continuellement tenues à jour pour tenir compte des changements physiques, économiques ou politiques qui influencent les inscriptions au rôle pendant toute sa durée (trois ans), ainsi qu'entre les rôles successifs.

Premiers outils de regroupement par secteur d'influence

Prenant origine sous le Régime britannique, les dispositions législatives régissant les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale sont transposées, à compter de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes, ainsi que dans les chartes particulières à certaines villes. Pendant environ 100 ans, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité[280] et, bien que souvent modifiées, elles ne font pas mention des techniques de regroupement à utiliser par les estimateurs[281] municipaux.

Le découpage du territoire menant à l'établissement des valeurs réelles aux rôles d'évaluation relève alors du choix des estimateurs locaux, selon des situations qui sont très variées (milieux urbains, ruraux, industriels, forestiers, agricoles, etc.).

---

[279] Les termes « évaluation de masse » désignent l'établissement de la valeur réelle de **plusieurs propriétés** à **une même date**, en utilisant des **paramètres communs**, notamment obtenus par des moyens statistiques. Ainsi, l'analyse des conditions du marché observées sur un nombre restreint d'immeubles (généralement ceux récemment construits ou vendus) permet d'inférer des paramètres applicables aux caractéristiques des autres propriétés qui leur sont comparables. Cette façon de procéder se distingue de l'expertise individuelle consistant à évaluer une seule propriété et à concentrer la collecte et l'analyse des renseignements en fonction de ce seul immeuble.

[280] En 1971, le Québec compte 1 662 municipalités, dont 264 ont le statut de cité ou de ville.

[281] Seul le terme « estimateur » désigne alors les personnes légalement responsables de dresser les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il est remplacé par le terme « évaluateur », introduit à compter de 1972 par la Loi sur l'évaluation foncière.

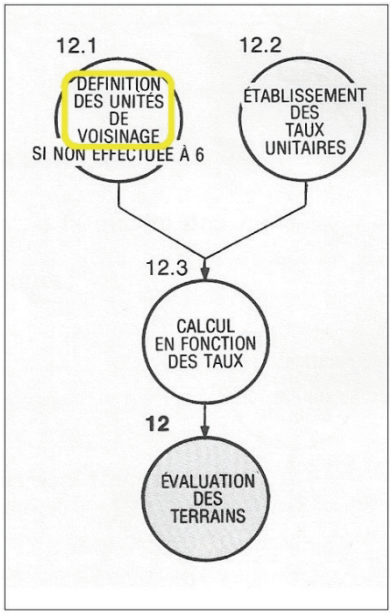
En cette matière, un outil de travail reconnu[282] dans les pratiques d'évaluation municipale d'avant 1975 est le « tax-map ». Créé ou remis à jour aux fins de la confection de chaque rôle d'évaluation, ce document est constitué d'une ou de plusieurs cartes représentant une compilation de tous les terrains[283] du territoire visé, avec l'identification de chaque propriétaire ou une référence au dossier concerné. Comme un tel plan fournit une vue d'ensemble des éléments influents sur la désirabilité des sites (ventes, zonage, routes, plans d'eau, etc.), l'estimateur y délimite d'abord des secteurs d'influence, pour chacun desquels il établit ensuite une valeur unitaire (de superficie, de front ou autre), applicable à l'ensemble des terrains qui y sont situés.

Standardisation des regroupements de propriétés aux fins d'évaluation municipale

Devant la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec, fondée sur le raffermissement de l'impôt foncier, deux commissions royales d'enquête (Commission Tremblay en 1956 et Commission Bélanger en 1965) signalent de graves lacunes en matière d'évaluation foncière, notamment quant à l'hétérogénéité et à la fiabilité discutable des méthodes d'évaluation utilisées à cette fin. Ces commissions concluent à l'impossibilité de réformer la fiscalité municipale sans réformer d'abord l'évaluation foncière, dont la fiabilité est jugée préalablement essentielle.

Au cours des années 1970, le gouvernement du Québec prend donc les moyens nécessaires pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. En vigueur à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle universalise également plusieurs exigences nouvelles pour ainsi constituer la réforme de l'évaluation foncière.

Une ordonnance ministérielle rendue en mars 1977, exige des municipalités qu'elles confectionnent leur premier rôle « de nouvelle génération », au plus tard pour l'année 1984. Elle impose à cette fin de réaliser 10 étapes obligatoires. Aussi adopté en mars 1977, le Règlement numéro 1 présente le cheminement à suivre quant à la réalisation des étapes de confection de tels rôles et impose aux évaluateurs municipaux de se conformer aux consignes de l'édition 1976 du MEFQ.



Extrait du cheminement de préparation des rôles d'évaluation - Mars 1977

La définition d'unités de voisinage ne constitue pas une étape spécifiquement visée par la réglementation de 1977. Elle est toutefois mentionnée comme élément préparatoire à l'évaluation des terrains, dans le cheminement prévu par ce règlement, lequel exige aussi que leur délimitation soit cartographiée conformément au volume 3 du MEFQ[284].

À compter de 1984, les prescriptions réglementaires sont plus explicites quant aux unités de voisinage. Outre leur incorporation aux éléments graphiques du système d'information, le Règlement numéro 2 exige alors que :

- l'évaluateur définisse, conformément au MEFQ, des unités de voisinage comprenant des propriétés aux caractéristiques homogènes;
- ces unités servent à des fins d'analyse et de comparaison dans le processus d'évaluation;
- les formulaires composant le fichier central des données du marché soient classés selon ces unités.

[282] À compter de 1972, les connaissances quant à préparation d'un plan de compilation des terrains ou « tax-map » sont l'un des six critères que mesure la Commission municipale du Québec aux fins de la délivrance d'un permis d'évaluateur municipal.

[283] Aussi appelée « plan de balancement », cette compilation cartographique de tous les terrains du territoire visé sert alors à délimiter l'occupation réelle de chacun, sans chevauchement ni omission.

[284] Publié en 1975 et intitulé « Matrice graphique », le volume 3 du MEFQ détaille surtout la façon de réaliser une compilation graphique du territoire à évaluer, d'y représenter les unités d'évaluation et d'y incorporer un système d'immatriculation universel. Bien que les termes « unité de voisinage » soient instaurés par ce volume, les modalités de leur établissement y sont peu décrites et leur délimitation est présentée comme une couche d'information graphique parmi d'autres.

Pour assurer le respect de ces exigences, le MAM vérifie ensuite systématiquement la conformité des documents concernés, jusqu'en 1985. Les subventions prévues par le Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation sont autorisées à partir des constats ainsi effectués, de même que les retenues d'argent afférentes aux correctifs requis.

Évolution des exigences réglementaires et normatives quant aux unités de voisinage

Même après la réalisation de tous les rôles de nouvelle génération du Québec, les exigences de la réglementation sur le rôle d'évaluation foncière (RREF) et du MEFQ poursuivent leur évolution. Il en est de même pour les normes de pratique professionnelle (NPP) des évaluateurs agréés, applicables au domaine de l'évaluation municipale. Concernant les exigences réglementaires et normatives sur les unités de voisinage, les modifications significatives instaurées de 1988 à 1999, sont résumées au tableau suivant :

Changements aux exigences réglementaires et normatives quant aux unités de voisinage

Année*	Nature du changement apporté aux exigences
1988	Exigence de démontrer les variations de valeur résultant de l'équilibration du rôle, notamment sur la base des unités de voisinage (RREF, art. 40)
1989	Introduction de la possibilité de regrouper plusieurs unités de voisinage aux fins de la vérification des conditions de location des immeubles (RREF, art. 36)
1990	Raffermissement de la définition officielle d'unité de voisinage, par la précision qu'elle doit comprendre des unités d'évaluation proches les unes des autres et qui se trouvent dans un environnement similaire (RREF, art. 12)
1990	Exigence normative de justifier le découpage des unités de voisinage définies par l'évaluateur et, à cette fin, de décrire ces unités par l'identification des caractéristiques propres à chacune (NPP, VI-3.7).
1994	Publication d'un guide méthodologique sur les unités de voisinage, au volume 2 du MEFQ (Processus de traitement du rôle d'évaluation). Bien qu'inspiré du contenu antérieurement diffusé aux fins du perfectionnement des évaluateurs, ce guide instaure la « Fiche descriptive des unités de voisinage » et précise davantage la méthodologie à suivre pour les établir et les représenter graphiquement.
1999	Exigence normative de regrouper toutes les unités d'évaluation en unités de voisinage dans un fichier permanent et d'en tenir continuellement à jour la configuration et le contenu pour tenir compte des changements de caractéristiques (NPP, règle 20.1.3).

***** Année de mise en vigueur des changements (peut différer de celle de leur publication)

Modernisation du fichier des unités de voisinage

En 2010, d'importants changements réglementaires et normatifs sont introduits pour adapter les pratiques d'évaluation foncière municipale au contexte professionnel et technologique contemporain. Cette modernisation vise principalement le contenu de tout dossier d'évaluation et, par extension, toutes les opérations qui y sont reliées dans le processus québécois d'évaluation foncière municipale.

Prescrite par des changements substantiels apportés au *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière* (RREF) en août 2010, l'édition modernisée du MEFQ remplace alors l'ensemble des volumes formant le manuel existant, qui demeure toutefois valide pour une période transitoire. Cette modernisation du MEFQ se caractérise notamment par une restructuration complète de son contenu, désormais calqué sur les étapes du processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière.

Décrite au chapitre 4 du volume 2 de l'édition antérieure du MEFQ, la méthodologie concernant les unités de voisinage fait l'objet de la partie 2D de l'édition modernisée. Bien que plusieurs éléments précédents y soient reconduits, celle-ci comporte aussi des nouveautés qui s'avèrent déterminantes, dont notamment :

- l'instauration de la notion de « fichier » des unités de voisinage, formé d'un ensemble défini de descriptions pouvant être générées informatiquement à partir des autres fichiers permanents;
- l'obligation de tenir à jour la description de chaque unité de voisinage, conformément au contenu et à la structure prévus au MEFQ pour faciliter les comparaisons et les regroupements;
- des normes universelles de transmission électronique des renseignements formant le fichier des unités de voisinage, afin d'assurer la cohérence des transmissions entre tous les intervenants concernés.

En 2013, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec adopte une nouvelle norme de pratique en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), notamment pour s'harmoniser à la structure et à la terminologie des prescriptions gouvernementales modernisées. Les changements réglementaires relatifs au fichier des unités de voisinage y sont entièrement pris en compte, sans imposer d'exigences supplémentaires aux évaluateurs agréés à ce sujet.

ANNEXE – Nombre d'unités de voisinage et d'unités d'évaluation au Québec

Présenté à la section « Faits saillants » du sommaire de chaque rôle d'évaluation, le dénombrement complet des unités de voisinage existe depuis 1991. L'historique du nombre d'unités de voisinage et d'unités d'évaluation révèle que :

- le nombre total d'unités d'évaluation s'est accru d'environ 30%, en 27 ans ;
- le nombre total d'unités de voisinage a graduellement diminué d'environ 13% durant la même période (de 100 419 à 87 532) ;
- le nombre moyen d'unités d'évaluation par unité de voisinage s'est considérablement accru (passant de 28 à 41).

Nombre d'unités de voisinage et d'unités d'évaluation au Québec

Année	Unités de voisinage	Unités d'évaluation	Nombre moyen
1991	100 419	2 763 365	28
1994	95 661	2 861 384	30
1997	94 544	2 929 246	31
2000	92 595	2 978 960	32
2003	93 950	3 026 413	32
2006	94 236	3 140 721	33
2009	92 935	3 279 576	35
2012	88 554	3 309 114	37
2015	87 558	3 522 571	40
2018	87 532	3 604 696	41

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Manuel d'estimation des biens-fonds*, Ville de Montréal, Troisième édition, 1954, pp. 113 à 117.
- *Évaluation municipale au Québec*, Jean B. Grenier, Les Estimateurs associés Inc., 1969, pp. 21 à 25.
- *Critères de délivrance des permis d'évaluation pour les fins de la Loi sur l'évaluation foncière*, Gazette officielle du Québec, 1972-03-11 G.O.2, 2319.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec - Volume 3 Matrice graphique*, Éditeur officiel du Québec, septembre 1975, pp. 1/07 et 1/08.
- *Programme de perfectionnement en évaluation foncière, Session A - Le processus d'évaluation*, octobre 1976, pp. VII-j-2/01 à 06.
- *La réforme administrative de l'évaluation foncière* (Programme de formation des cadres municipaux), Ministère des Affaires municipales, mars 1977, p. 40.
- *Gazette officielle du Québec* : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1985-10-16, G.O.2, 6064; 1988-09-21 G.O.2, 4915; 1989-06-21 G.O.2, 3144; 1994-09-21 G.O.2, 5702; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Les normes de pratique des évaluateurs agréés - Guide*, Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec, juillet 1989.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec, Volume 2 - Processus de traitement du rôle d'évaluation, chapitre 4,* Les Publications du Québec, septembre 1994.
- *Guide de pratique professionnelle*, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, août 1998, Norme 20.
- *Éléments de base caractérisant la modernisation* (Module 1 du programme de formation de transition sur la modernisation), MAMROT, novembre 2011, pp. 31 à 33.
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2014, pp. 46 à 49.
- *La nouvelle norme de pratique professionnelle en matière d'évaluation municipale* (Norme 20.1) - Cahier du participant, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, novembre 2015, p. 14.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec - Édition modernisée 2018*, partie 2D, pp. 2D-1 à 2D-3

4.21 Unité d'évaluation

Présentation et sommaire

Une unité d'évaluation désigne un immeuble, une partie d'immeuble ou plusieurs immeubles formant une seule entité aux fins de l'établissement de leur valeur et de leur inscription au rôle d'évaluation foncière d'une municipalité. La composition de chaque unité d'évaluation est déterminée par l'évaluateur municipal, en application de critères définis par la loi. Cette composition peut cependant faire l'objet de recours en révision.

Avant les années 1970, les lois n'exigent pas la considération d'entités aux fins d'inscription dans les rôles d'évaluation, la tendance étant plutôt à la segmentation. L'exigence, issue de la réforme administrative instaurée en 1977, de représenter graphiquement l'assiette des terrains portés aux rôles introduit alors le concept d'unité d'évaluation, fondé sur le regroupement d'immeubles correspondant à certains critères. À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale confirme l'unité d'évaluation comme assise de l'ensemble des travaux d'évaluation municipale au Québec, ce qui rationalise le nombre d'inscriptions dans les rôles et favorise une plus grande rigueur dans l'identification de l'objet de l'évaluation. Depuis 2011, les exigences techniques relatives aux unités d'évaluation sont intégrées au système d'information géographique, un fichier permanent prévu au processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation.

Modalités d'inscription dans les rôles d'évaluation avant 1975

La confection des premiers rôles d'évaluation au Bas-Canada remonte à 1796, sous le Régime britannique. Ces rôles servent alors à imposer une cotisation aux citoyens des cités de Québec et Montréal, pour contribuer à y financer les travaux de voirie. À compter de 1855, l'exigence de dresser de tels rôles est étendue à toutes les municipalités, pour servir de base à la taxation générale. Puis, à la suite de l'instauration des compétences provinciales, les règles régissant l'évaluation municipale sont transposées, à partir de 1871, dans le Code municipal et dans la Loi des cités et villes (LCV).

Bien que ces différentes lois énumèrent les éléments que doivent contenir les rôles, elles ne comportent alors pas d'exigences quant aux entités à considérer dans les inscriptions qui y sont requises. À l'inverse, au 19e siècle, différents biens meubles et immeubles assujettis à la taxation municipale doivent être évalués distinctement aux rôles d'évaluation[285]. C'est notamment le cas, selon les époques, pour :

- la valeur annuelle des biens-fonds imposables;
- la valeur réelle des biens-fonds imposables;
- la valeur du commerce ou métier de tout marchand, fabricant, commerçant ou maître ouvrier;
- la valeur de l'office de divers professionnels (juge, avocat, notaire, médecin, chirurgien, ingénieur, etc.);
- le montant du loyer annuel payé par chaque locataire;
- la valeur moyenne estimée des fonds de marchandises ou effets de commerce.

PROPRIÉTÉS IMPOSABLES.

Biens-fonds.							Profession ou occupation.
Concession	Rang.	Lot ou part.	Si dans un vil'ge. Nom de la rue.	No. de la maison.	Valeur de la propriété.		Valeur annuelle de
					£ s. d.		£ s. d.
1	2	Et	10	....	150 0 0		200 0 0
4	3		12	....	200 0 0		300 0 0

Extrait du modèle de rôle d'évaluation inclus à la loi de 1855 et contenant à la fois la valeur des propriétés et la valeur annuelle de certaines professions ou occupations (alors indiquées en livres sterling)

D'abord introduite dans les chartes des cités de Québec (1868) et de Montréal (1898), une nouvelle règle exige que la valeur de chaque lot soit estimée séparément, sauf si un bâtiment est érigé sur plusieurs lots ou si ceux-ci ne forment qu'une seule exploitation, auxquels cas une évaluation globale peut être établie. Une règle analogue de segmentation des valeurs au rôle est ensuite intégrée à la LCV quant à toute subdivision cadastrale enregistrée (LCV, art. 533).

Devant la nécessité, constatée par la Commission Bélanger en 1965, de réformer la fiscalité municipale au Québec, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet

[285] Il est à noter qu'à cette époque, la valeur locative ne fait pas l'objet d'un rôle distinct, tel qu'instauré à partir de 1972. C'est donc le rôle d'évaluation qui répertorie toutes les bases d'imposition prévues par la loi. Celui-ci prend généralement la forme d'un grand livre comptable comprenant plusieurs colonnes, y compris celles relatives à la perception des différentes taxes municipales et scolaires.

irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière sur des bases uniformes et plus scientifiques. Après analyse de problématiques exposées par les estimateurs municipaux quant à la complexité d'évaluer distinctement les divers droits de propriété, cette commission recommande notamment au gouvernement d'exiger que les immeubles soient inscrits au rôle au seul nom du propriétaire du fonds, sans égard aux morcellements pouvant résulter de conventions particulières.

Entrée en vigueur en 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses lois ou chartes particulières. Elle instaure plusieurs mesures pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout. Entre autres, cette loi clarifie significativement les inscriptions aux rôles d'évaluation en exigeant que :

- seuls les immeubles sont inscrits au rôle et doivent l'être (seulement) à leur valeur réelle (art. 8);
- ceux-ci sont portés au rôle au nom du propriétaire du fonds de terre, sauf si un bâtiment privé occupe le terrain d'un organisme public (art. 11);
- la valeur locative des immeubles sur lesquels toute municipalité veut imposer une taxe d'affaires doit faire l'objet d'un rôle de la valeur locative, distinct du rôle d'évaluation et répertoriant les locaux ou terrains visés, lesquels y sont inscrits au nom de leur occupant (art. 28 à 32).

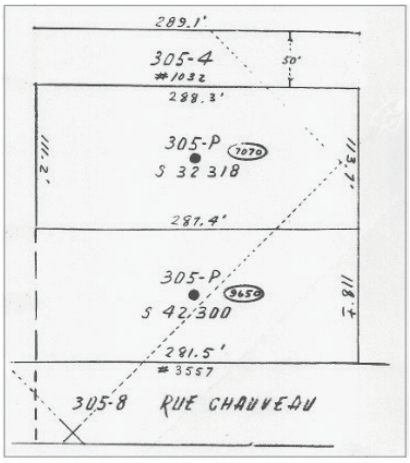
Quant aux entités immobilières à considérer, la LEF n'exige plus la segmentation des évaluations par lots cadastraux, contrairement à certaines dispositions qu'elle remplace. Par contre, elle ne l'interdit pas non plus et continue de prévoir que les terrains et bâtiments ne formant qu'une seule et même exploitation, peuvent être évalués comme un tout (art. 7, al. 4).

Mise en application du concept d'unité d'évaluation à des fins graphiques (1975-1979)

Au-delà de la réforme législative que crée la LEF, cette loi jette aussi les premières bases d'une réforme « administrative », en prévoyant l'imposition de règles précises quant à la confection des rôles d'évaluation. Les ordonnances ministérielles et le Règlement numéro 1, édictés en 1977, ainsi que l'usage obligatoire du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) conduisent à implanter des rôles d'évaluation dits « de nouvelle génération », établis selon des moyens uniformes (principes, moyens de preuve, formulaires, etc.). Cela conduit notamment à dresser un premier inventaire global et cohérent du patrimoine immobilier québécois.

Un volet fondamental de cette réforme impose d'abord à chaque évaluateur d'inventorier graphiquement le territoire municipal sous sa responsabilité, à partir des plans cadastraux et des titres de propriété. L'assiette géographique de chaque terrain ainsi répertorié est ensuite immatriculée selon une grille de repérage à référence spatiale. Pour assurer la rigueur et l'uniformité de ce système novateur, le concept d'« unité d'évaluation » est documenté au MEFQ (Volume 3 - Matrice graphique) en 1975 et son application s'intègre à l'élaboration des éléments graphiques[286] exigés. On y expose les critères devant régir simultanément la formation de toute entité immobilière à inscrire au rôle :

- la possession du bien-fonds à titre de propriétaire;
- l'utilisation ou l'exploitation pour une même fin;
- la connexité ou l'inter-accessibilité des parcelles de terrain, lorsqu'il y en a plusieurs;
- la non-cessibilité par parties, dans une perspective à court terme.



Exemple d'unités d'évaluation représentées dans une matrice graphique manuscrite des années 1970

[286] Prescrits à l'ordonnance ministérielle et au règlement de 1977, les éléments graphiques du système d'information comprennent trois éléments à réaliser sur une carte du territoire où se trouvent les immeubles à évaluer : la représentation graphique de chaque unité d'évaluation, le système d'immatriculation de chacune d'elles, ainsi que la représentation graphique de chaque unité de voisinage.

Dans le cadre d'un programme de perfectionnement diffusé de 1975 à 1979, entre autres pour former tous les praticiens à l'application uniforme de ces critères, un module de cinq jours porte sur l'élaboration de la matrice graphique (module A-1).

Instauration législative et réglementaire de l'unité d'évaluation (depuis 1980)

À compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réunit, en une même loi, de nouvelles dispositions fiscales et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Sans remettre en cause les pratiques déjà exigées en ce domaine depuis 1977, elle accorde une importance accrue au concept d'unité d'évaluation, en voie d'intégration aux éléments graphiques prescrits pour la confection des rôles de nouvelle génération. La LFM confirme alors l'unité d'évaluation comme assise de l'ensemble des travaux d'évaluation municipale au Québec. À ce sujet, elle :

- exige que les immeubles portés au rôle y soient inscrits par unités d'évaluation (art. 33);
- définit l'unité d'évaluation comme le plus grand ensemble possible d'immeubles correspondant aux quatre critères déjà connus (même propriétaire, même utilisation, connexité et non-cessibilité à court terme) (art. 34);
- appuie l'ensemble des dispositions régissant l'évaluation foncière sur cette définition, notamment celles relatives à l'établissement de la valeur réelle[287] (art. 42 à 45.1) et à la prise en compte de l'état des immeubles évalués (art. 46);
- permet aux contribuables de demander la révision du contenu de l'unité d'évaluation inscrite au rôle, soit pour réunir plusieurs immeubles en une même unité, soit pour en fractionner la composition en plusieurs (art. 124, par. 3°).

Bien qu'ayant suscité de vifs débats préalablement à leur adoption[288], ces dispositions générales de la LFM concernant l'unité d'évaluation demeurent ensuite pratiquement inchangées. Depuis 1980, elles favorisent, l'uniformité des travaux d'évaluation foncière, notamment par une plus grande rigueur dans l'identification de l'objet de l'évaluation. D'autres dispositions régissent des cas plus particuliers, tels les chemins de fer (art. 37), les immeubles divisés sur le plan vertical (art. 38), les roulottes devenues immeubles (art. 40), les copropriétés (art. 41), les constructions faisant partie d'un réseau de télécommunication sans fil (art. 41.1, introduit en 1999) et les pipelines (art. 41.0.1, introduit en 2006).

Le concept d'unité d'évaluation mis en vigueur législativement en 1980 sert ensuite de référence dans l'ensemble de la réglementation en matière d'évaluation foncière, particulièrement en ce qui concerne le rôle d'évaluation foncière (depuis 1984), la proportion médiane (depuis 1980), l'évaluation des immeubles à vocation unique (depuis 1998), l'avis d'évaluation (depuis 1980) et les plaintes ou demandes de révision (depuis 1984). Malgré certaines réticences initiales[289], ce concept s'intègre graduellement dans les pratiques de l'ensemble des évaluateurs municipaux, y compris dans les normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés, en application depuis 1989,

De façon analogue, l'ensemble des consignes énoncées au MEFQ depuis 1984 sont harmonisées aux dispositions législatives et réglementaires sur l'unité d'évaluation, particulièrement le guide méthodologique intitulé « *Processus de traitement du rôle d'évaluation* », initialement publié en 1994.

---

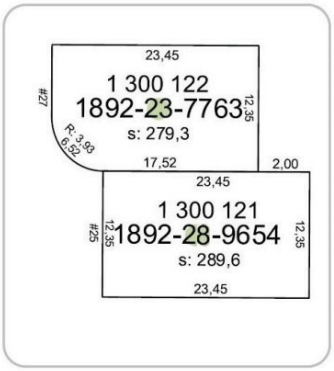
[287] Malgré que les dispositions de la LFM désignent l'unité d'évaluation comme une entité donnant lieu à l'établissement d'une seule valeur réelle à inscrire au rôle (sous réserve de dispositions visant une partie seulement de l'unité), la réglementation régissant le contenu des rôles d'évaluation et des avis d'évaluation exige une ventilation des valeurs de terrain et de bâtiments.

[288] Lors de l'étude détaillée du projet de LFM, en décembre 1979, les critères relatifs à la définition d'une unité d'évaluation suscitent des mésententes. Alors que le ministre Guy Tardif plaide pour « unir dans les rôles ce que les lois du marché unissent normalement », les opposants à cette disposition invoquent la perte d'informations utiles quant aux valeurs distinctes des immeubles, ainsi que la trop grande latitude accordée aux évaluateurs municipaux dans l'application de ces critères.

[289] L'obligation de dresser les rôles par unité d'évaluation modifie les pratiques antérieures consistant à inscrire au rôle des valeurs distinctes de certains bâtiments (ex. : chalet) ou portions de terrain (ex. : subdivisions cadastrales). En dépit des dispositions en vigueur à partir de 1980, cette pratique de ventiler les valeurs attribuées à certaines unités d'évaluation, à même le rôle ou dans une liste annexée (dossiers inactifs), subsiste pendant quelques années. Cela vise surtout à faciliter la répartition des taxes entre divers occupants ou selon les besoins des contribuables.

Modernisation des règles normatives sur l'unité d'évaluation (depuis 2011)

Alors que la plupart des volumes composant le MEFQ font l'objet de plusieurs révisions ou actualisations depuis leur diffusion initiale, le volume 3 (Matrice graphique), qui documente techniquement la façon de créer et de modifier les unités d'évaluation, ne fait l'objet d'aucune mise à jour depuis sa publication, en 1975. Bien que les principes et critères qui y sont énoncés demeurent conformes aux dispositions législatives modernes, les données et les méthodes de traitement préconisées s'avèrent très désuètes en 2010, alors que l'édition modernisée du MEFQ acquiert un caractère officiel.



Publiée à compter de 2011, la partie 2B du MEFQ modernisé remplace alors le volume 3 existant, qui demeure toutefois valide pour la période transitoire prévue au règlement. Cette portion du MEFQ tient compte des technologies modernes pour énoncer les consignes applicables au système d'information géographique (SIG) prévu au processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation. Elle décrit les exigences minimales quant à la structuration, à la mise à jour, à la diffusion publique et au transfert des 33 renseignements géographiques ainsi prescrits, répartis en six sections (repères, cadastre, unité de voisinage, unité d'évaluation, etc.). La section propre à l'unité d'évaluation compte 12 renseignements (mesure de front, superficie totale, adresse, immatriculation, etc.)

Dans le cadre d'un programme de formation de transition mis sur pied pour appuyer l'implantation de la modernisation réglementaire instaurée en 2010, un module d'une journée portant sur le SIG est diffusé annuellement, de 2013 à 2016.

Données statistiques sur l'historique du nombre d'unités d'évaluation

L'examen des données statistiques disponibles, depuis 1988, sur le nombre d'unités d'évaluation inscrites aux rôles d'évaluation de toutes les municipalités du Québec révèle notamment que :

- le nombre total d'unités d'évaluation s'est accru d'environ 40% en un peu plus de 30 ans, témoignant ainsi de la croissance du morcellement immobilier québécois durant cette période (ex. : développements résidentiels, copropriétés, etc.);
- cette croissance n'est pas constante, atteignant des sommets annuels de plus de 1,5% (1989 à 1992 et 2006 à 2009) et des creux autour de 0,5% (1997 à 2003);
- la croissance du nombre moyen d'unités d'évaluation par rôle est amplifiée par la diminution importante du nombre de municipalités, suite aux regroupements des années 2002 et 2003.

Données statistiques sur les unités d'évaluation

Exercice financier	Rôles nombre total	Unités d'évaluation nombre total	% var./an	Nombre moyen
1988	1516	2 606 448	n.d.	1 719
1989	1512	2 658 224	+2,0%	1 758
1990	1504	2 709 958	+1,9%	1 802
1991	1493	2 763 365	+2,0%	1 851
1992	1491	2 804 136	+1,5%	1 881
1993	1487	2 826 221	+0,8%	1 901
1994	1482	2 861 376	+1,2%	1 931
1995	1468	2 887 742	+0,9%	1 967
1996	1453	2 914 885	+0,9%	2 006
1997	1436	2 929 243	+0,5%	2 040
1998	1424	2 945 714	+0,6%	2 069
1999	1394	2 960 173	+0,5%	2 124
2000	1376	2 978 927	+0,6%	2 165
2001	1331	2 993 441	+0,5%	2 249
2002	1209	3 012 524	+0,6%	2 492
2003	1139	3 026 402	+0,5%	2 657
2004	1120	3 058 100	+1,0%	2 730
2005	1117	3 091 719	+1,1%	2 768
2006	1147	3 140 721	+1,6%	2 738
2007	1146	3 188 822	+1,5%	2 783
2008	1145	3 229 157	+1,3%	2 820
2009	1145	3 279 575	+1,6%	2 864
2010	1143	3 319 139	+1,2%	2 904
2011	1142	3 355 318	+1,1%	2 938
2012	1142	3 399 395	+1,3%	2 977
2013	1142	3 446 554	+1,4%	3 018
2014	1142	3 488 774	+1,2%	3 055
2015	1142	3 522 571	+1,0%	3 085
2016	1142	3 554 100	+0,9%	3 112
2017	1141	3 578 907	+0,7%	3 137
2018	1140	3 604 696	+0,7%	3 162
2019	1139	3 626 328	+0,6%	3 184

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Acte des clauses générales des corporations de ville* (40 Vict., c. 29), sanctionné le 1876-12-28.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, article 200, par. 1°, Éditeur officiel du Québec, p. 80.
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, article 818, par. b, Éditeur officiel du Québec, pp. 292.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, art. 533.
- *Journal des débats, Commission permanente des Affaires municipales*, Séance 12 décembre 1979, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca).
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Marcel Bélanger, prés.) Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 294-295.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec - Volume 3 Matrice graphique*, Éditeur officiel du Québec, septembre 1975, pp. 2/09 à 2/11.
- *Le règlement en vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la LEF et documents connexes* (cahier d'information), Ministère des Affaires municipales, 1977, complément explicatif no III.
- Réglementation sur le rôle d'évaluation foncière, Gazette officielle du Québec : 1977-03-23 G.O.2, 1183, 1283; 1983-11-09 G.O.2, 4464; 1988-09-21 G.O.2, 4915 ; 1989-06-21 G.O.2, 3144 ; 2010-08-04 G.O.2, 3533.
- *Système d'information géographique* (Module 4 du programme de formation de transition sur la modernisation), AEMQ-MAMOT-OEAQ, mars 2015, 112 pages.
- *Pour en finir un jour!, Mot de la présidente*, Sonya Auclair É.A., Le Faisceau, printemps 2016, p. 3.
- *Manuel d'évaluation foncière du Québec* - Édition 2018, partie 2B-Système d'information géographique, pp. 2B-1 à 2B-4 et 2B-42 à 2B-76.
- Sommaire des rôles d'évaluation foncière - Ensemble du Québec (années 1988 à 2019), Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, janvier 2019.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-03-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2019-04-25.

4.22 Valeur réelle

Présentation et sommaire

La valeur réelle est un concept de référence quant aux conditions à considérer pour établir les évaluations foncières au Québec. Prescrit par la loi, ce concept doit être respecté tant par les évaluateurs qui dressent les rôles d'évaluation que par les tribunaux qui en révisent les inscriptions. Applicable à tous les immeubles portés au rôle d'une même municipalité, la valeur réelle est réputée être une base d'imposition équitable.

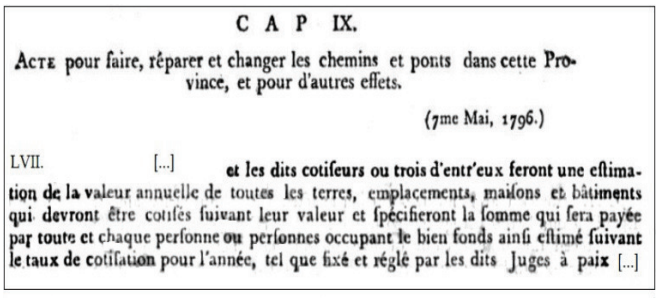
Implantée en 1796 à Québec et Montréal puis généralisée à tout le Bas-Canada, l'imposition foncière est d'abord répartie selon la valeur annuelle des biens-fonds (revenu annuel estimé) de chaque propriétaire. Par la suite, le concept de valeur actuelle est introduit législativement en 1847. Ce n'est toutefois qu'avec le Code municipal de 1871 que le concept de valeur réelle devient le seul prescrit pour encadrer l'établissement des évaluations servant à répartir les impôts fonciers au Québec. Graduellement généralisé dans diverses autres lois et abondamment documenté par la jurisprudence, le concept de valeur réelle n'est cependant défini législativement qu'à compter de 1980, avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la fiscalité municipale.

La valeur réelle[290] est un concept de référence propre à l'estimation des valeurs immobilières à des fins d'imposition foncière. Bien qu'elle corresponde à la notion générale de « valeur marchande » pour la majorité des immeubles évalués, la « valeur réelle », prescrite et définie par la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), circonscrit les conditions à considérer dans toutes les situations, notamment quant aux immeubles peu susceptibles d'être vendus (pénitenciers, hôpitaux, usines, etc.). Estimée à une même date pour tous les immeubles portés au rôle d'évaluation d'une même municipalité, la valeur réelle est réputée être une base d'imposition équitable pour y répartir les impôts fonciers. À cet égard, elle sert aussi de référence aux tribunaux appelés à se pencher sur l'exactitude des inscriptions à un tel rôle.

Concepts de référence antérieurs à celui de valeur réelle : valeur annuelle et valeur actuelle

Sous le Régime français, l'organisation territoriale et sociale en Nouvelle-France repose sur le régime seigneurial. Le développement de chaque seigneurie est fondé sur l'accès aux voies navigables, sous la gouverne d'un seigneur qui y assure l'entretien des routes et des ponts, ainsi que le maintien de l'ordre. Après l'instauration du Régime britannique, l'organisation seigneuriale demeure en application jusqu'à l'implantation d'un nouveau régime foncier, amorcée en 1791. La propriété des terres est alors graduellement remise aux colons et d'importants travaux de corvée leur sont imposés pour améliorer ou construire des voies terrestres praticables et interconnectées, favorisant ainsi la colonisation du territoire inaccessible par voie navigable. À cette fin, une loi sur les chemins et les ponts[291] est adoptée en 1796.

Cette loi contient une disposition spécifique aux cités de Québec et de Montréal permettant aux autorités locales d'imposer, en cas d'insuffisance des corvées, une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds. Le concept de référence alors prescrit aux « cotiseurs » (officiers chargés d'estimer les valeurs et d'établir le montant de cotisation à verser par chaque occupant du bien-fonds concerné) est celui



C A P IX.

Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets.

(7me Mai, 1796.)

LVII. [...] et les dits cotiſeurs ou trois d'entr'eux feront une eſtimation de la valeur annuelle de toutes les terres, emplacements, maiſons et bâtiments qui devront être cotiſés ſuivant leur valeur et ſpécifieront la ſomme qui ſera payée par toute et chaque perſonne ou perſonnes occupant le bien fonds ainſi eſtimé ſuivant le taux de cotiſation pour l'année, tel que fixé et réglé par les dits Juges à paix [...]

Extrait du texte original de l'article LVII de la loi de 1796, concernant l'estimation de la valeur annuelle des biens-fonds (Note : typographie particulière de la lettre «s» utilisée à cette époque, davantage apparentée à un «f»)

[290] Dans le concept de valeur réelle utilisé en évaluation municipale, le mot « réelle » ne prend pas le sens de « vraie, véridique, etc. ». Tirant son origine du terme latin « *res* », il a plutôt le sens de « concrète, tangible, palpable, etc. ».

[291] Adopté le 7 mai 1796, l' « *Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets* » (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Elle confie la direction des travaux à des responsables régionaux, secondés par un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton. Ceux-ci peuvent notamment imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans.

de « valeur annuelle[292] ». Celle-ci doit être estimée chaque année, pour toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation.

Pendant plusieurs années ensuite, cette disposition - particulière à ces 2 villes mais incluse dans une loi générale - continue d'être appliquée. Elle est même transposée, en 1832, dans les lois d'incorporation des cités de Québec et de Montréal.

À partir de 1840, diverses interventions législatives visent à créer, partout au Bas-Canada, des instances locales et régionales dotées d'un pouvoir de taxation sur la valeur des biens fonciers. Bien que mal reçues par les citoyens et restées peu appliquées, ces législations universalisent toutefois d'importantes notions d'évaluation foncière. Ainsi :

- une ordonnance[293] édictée en 1840 prescrit l'estimation, chaque année, de la valeur annuelle des propriétés par des cotiseurs élus dans chaque corporation locale;
- en 1847, une autre loi[294] remplace la précédente et introduit la notion de « valeur actuelle » des propriétés, estimée à tous les 5 ans par des estimateurs nommés par le conseil municipal. Elle maintient toutefois l'imposition foncière sur la base de la « valeur annuelle », fixée à six pour cent de la valeur actuelle estimée (art. XXVI).

Après ces tentatives peu fructueuses, ce n'est finalement qu'en 1855 que l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*[295] établit et généralise les bases durables du régime municipal québécois, y compris celles concernant les pratiques d'évaluation foncière. Entre autres, cette loi :

- élimine la notion de valeur annuelle des biens-fonds et remplace celle de valeur actuelle par le seul terme « valeur », laquelle est refaite aux 5 ans (art. LXV, par. 1);
- instaure l'estimation de la valeur annuelle de certaines professions (juge, fonctionnaire civil, avocat, notaire, médecin, etc.) et occupations (marchand, fabricant, maître ouvrier, etc.), établie d'après les profits annuels moyens de deux années (art. LXX, par. 1 et 2).

PROPRIÉTÉS IMPOSABLES.

Biens-fonds.							Profession ou occupation. Valeur annuelle de
Concession	Rang.	Lot ou part.	Si dans un vil'ge. Nom de la rue.	No. de la maison.	Valeur de la propriété.		
					£ s. d.		£ s. d.
1	2	E½	10	....	150 0 0		200 0 0
4	3		12	...	200 0 0		300 0 0

Extrait du modèle de rôle d'évaluation inclus à la loi de 1855 et contenant à la fois la valeur des propriétés et la valeur annuelle de certaines professions ou occupations (alors indiquées en livres sterling)

Instauration et application du concept de valeur réelle

Entré en vigueur en 1871, le *Code municipal de la Province de Québec*, (CM) reconduit globalement le fonctionnement municipal en place depuis 1855, mais avec un niveau de détail plus élaboré. Cette loi instaure le concept de valeur réelle des biens-fonds, lequel est ensuite repris dans la Loi des cités et villes (LCV), adoptée en 1876 pour tenir compte de la gestion des municipalités plus populeuses. Sous réserve des

[292] Vraisemblablement issue des pratiques remontant au régime seigneurial français, la notion de « valeur annuelle » désigne l'estimé du montant que peut tirer annuellement l'occupant du bien-fonds concerné, ce qui peut s'avérer différent du revenu réellement encaissé. Le montant ainsi estimé est davantage un indice permettant des comparaisons qu'une véritable indication de la valeur sur le marché.

[293] *Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle* (1840 4 Vict., c. 4). Constitue 300 corporations municipales locales aux pouvoirs limités (clôtures, bétail, etc.) et 24 districts régionaux, dotés de plus de pouvoirs que les corporations locales.

[294] *Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada* (1847 10-11 Vict., c. 7). Maintient les municipalités de ville (4) et de village (16) mais abolit les 337 autres municipalités et en transfère les pouvoirs et responsabilités à 46 nouvelles corporations de comté.

[295] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* (18 Vict. c. 100), accorde le statut juridique de corporation municipale à quelque 400 paroisses et cantons; leurs pouvoirs sont plus étendus qu'auparavant et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes.

dispositions distinctes contenues aux chartes[296] des cités de Québec et Montréal, ces deux lois exigent notamment que :

- les biens-fonds imposables inscrits au rôle soient évalués suivant leur valeur réelle;
- le rôle d'évaluation mentionne distinctement leur valeur annuelle.

Ces lois ne définissent pas le concept de valeur réelle, mais elles en circonscrivent l'application sur divers aspects. On y précise notamment que :

- la valeur réelle des biens fonds imposables comprend la valeur du terrain, celle des constructions, ainsi que celle de toutes les améliorations qui y ont été faites (CM art. 656);
- celle du terrain occupé par les entreprises de chemin de fer doit être établie en se basant sur la valeur moyenne des terrains avoisinants (CM art. 657; LCV art. 327).
- celle des terrains employés pour des fins agricoles dans une ville ou un village ne doit tenir compte que des fins agricoles seulement, sauf la partie aboutissant aux rues et aux chemins (CM art. 655);
- celle des lignes de transmission d'énergie électrique et leurs accessoires est établie à un montant fixe par poteau ou pylône utilisé à cette fin, modulé selon ses caractéristiques (art. 656c et 656d).

Pendant environ un siècle, ces dispositions sont appliquées individuellement par chaque municipalité et, bien que souvent modifiées, elles ne définissent pas davantage le concept de valeur réelle. Les modalités d'application de ce concept demeurent très peu documentées, sinon par l'abondante jurisprudence accumulée à la suite de divers litiges tranchés par les tribunaux au fil des ans[297].

En 1956, la Commission Tremblay signale que de graves lacunes caractérisent les pratiques québécoises d'évaluation foncière municipale. Elle conclut plus particulièrement que, malgré que la notion de valeur réelle prescrite par la loi soit bien comprise, les évaluations inscrites aux rôles ne la respectent pas et n'en représentent que de trop faibles pourcentages, ce qui relève davantage de l'incompréhension ou de la négligence des intervenants concernés. En 1965, le même constat est établi par la Commission Bélanger qui démontre que le niveau de la plupart des rôles d'évaluation s'écarte largement de la pleine valeur réelle des immeubles qui y sont inscrits, ce qui contrevient à la loi[298]. Elle recommande de maintenir le concept de valeur réelle comme base d'évaluation municipale et d'exiger qu'elle soit faite à 100% de cette valeur.

Outre le fait que ces pratiques inadéquates entraînent des iniquités fiscales au niveau local, ces deux commissions soulèvent que cette situation affaiblit le pouvoir d'emprunt des municipalités, leur richesse foncière étant impossible à déterminer adéquatement. Dans le contexte où l'urbanisation rapide et la

---

[296] Entrées en vigueur en 1832, les chartes des cités de Québec et Montréal prescrivent alors l'imposition des biens-fonds selon leur valeur annuelle. L'évolution des concepts de valeur régissant les inscriptions aux rôles est ensuite distincte :

- à Montréal, la « valeur actuelle » des biens-fonds s'ajoute à celle de valeur annuelle, aussi appelée loyer *bona fide* (1899 62 Vict. c. 58, a. 375). Elle y est remplacée définitivement par le concept de valeur réelle en 1937 (1 Geo. VI, c. 103);
- à Québec, la « valeur vénale » s'ajoute à celle de valeur annuelle, appelée valeur locative ou loyer *bona fide* (1889 53 Vict. c. 68 a 192). Elle y est remplacée définitivement par le concept de valeur réelle en 1948 (12 Geo. VI c. 51 a. 200).

[297] La jurisprudence la plus récapitulative est la décision du Conseil Privé dans la cause *Sun Life vs City of Montréal,* rendue le 5 novembre 1951, en appel d'un arrêt de la Cour suprême du Canada de 1950 ayant avancé que les concepts de valeur réelle et de valeur marchande étaient synonymes et interchangeables. Le Conseil Privé statue alors que :

- de façon générale, la valeur réelle correspond au « 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 », soit une formulation déjà reconnue par la jurisprudence antérieure (concept du *willing buyer et willing seller*);
- quant aux immeubles en absence de marché, la valeur réelle doit être établie en considérant le propriétaire comme un des acheteurs possibles, soit en estimant ce qu'il serait prêt à dépenser pour remplacer l'immeuble à évaluer, mais sans y être obligé.

[298] Cette conclusion s'appuie sur le rapport d'étude intitulé « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* », présentée à la Commission Bélanger en septembre 1964, par l'Association des estimateurs municipaux du Québec. On y indique notamment qu'en général, les rôles d'évaluation d'alors sont de piètre qualité et que, pour la majorité des municipalités, leur niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle, ce qui témoigne d'une ignorance des prescriptions de la loi. Le texte intégral de ce rapport d'étude fait l'objet de la capsule 5.3.

croissance des responsabilités municipales amènent les municipalités à réclamer des revenus additionnels, la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité municipale au Québec devient alors évidente et urgente[299].

La Loi sur l'évaluation foncière et le concept (temporaire) de « valeur marchande »

Devant la nécessité de réformer la fiscalité municipale, il s'avère que l'hétérogénéité et la fiabilité discutable des méthodes alors utilisées rendent ce projet irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Aussi, le gouvernement du Québec retient d'assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles d'établissement des évaluations, de façon à obtenir des résultats comparables partout.

Au terme de laborieux échanges, notamment devant la Commission permanente des affaires municipales, où divers points de vue - parfois opposés - sont présentés et débattus, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) est adoptée le 23 décembre 1971 (L.Q. 1971, chap. 50). À compter de 1972, cette loi rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, antérieurement contenues dans diverses législations. Elle universalise également plusieurs exigences nouvelles visant à réformer les pratiques d'évaluation foncière (manuel unique, rôles quinquennaux, permis d'évaluateur, etc.).

La LEF innove également en matière de concepts de valeur par :

- la prescription du concept de « valeur marchande » (au lieu de celui de valeur réelle) comme base des évaluations devant être inscrites aux rôles, ainsi que l'énoncé d'une définition spécifique[300] de ce concept, jusqu'alors inédit dans la législation (L.Q. 1971, chap. 50, art. 1q et 8);
- l'introduction du concept de « valeur locative » (au lieu de celui de valeur annuelle), désormais répertoriée dans un rôle distinct du rôle foncier et facultatif pour toute municipalité, aux fins de l'imposition des taxes d'affaires (L.Q. 1971, chap. 50, art. 28 à 32).

En juillet 1973 toutefois, le concept de valeur réelle, présent dans les lois municipales depuis 1871, est réintroduit dans la législation sans y être davantage défini (L.Q. 1973, chap. 31, art. 1f, 3 et 4). Par souci d'éviter des divergences jurisprudentielles indésirables, il est alors retenu d'écarter le concept de valeur marchande ainsi que sa définition, à tout le moins jusqu'à ce qu'un manuel spécialisé tienne lieu de référence à ce sujet.

À partir de 1977, les ordonnances ministérielles et la réglementation instaurent une réforme administrative de l'évaluation foncière. L'usage du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ) et de fiches techniques universelles devient alors obligatoire[301] aux fins de la confection des rôles d'évaluation de nouvelle génération. Bien que plusieurs questionnements soient soulevés quant à l'application du concept de valeur réelle dans ce nouveau cadre, aucun texte officiel n'en définit précisément les contours. Seule la jurisprudence continue de fournir et d'accumuler des points de repère.

---

[299] Au début des années 1970, l'urgence de réformer la fiscalité municipale est accentuée par l'imminence de développements hydroélectriques majeurs (ex. : Baie James), lesquels requièrent d'accroître les emprunts provinciaux. Redresser les rôles d'évaluation municipaux à la pleine valeur réelle vise alors à améliorer la cote de crédit des municipalités, libérant ainsi le gouvernement d'endosser leurs emprunts et lui procurant une nouvelle marge de manœuvre sur les marchés de crédit.

[300] À compter du 1er janvier 1972, l'article 1q de la LEF définit la valeur marchande comme étant « *le prix le plus probable, compte tenu des données du marché immobilier au moment de l'évaluation, d'une vente librement consentie de part et d'autre, avec une connaissance convenable de la valeur physique dépréciée de l'immeuble et de sa valeur économique actuelle et potentielle; ce prix pouvant, au cas d'absence ou d'insuffisance du marché ou de ses données, être établi uniquement selon la valeur physique dépréciée ou selon la valeur économique actuelle et potentielle, ou selon l'une et l'autre* »

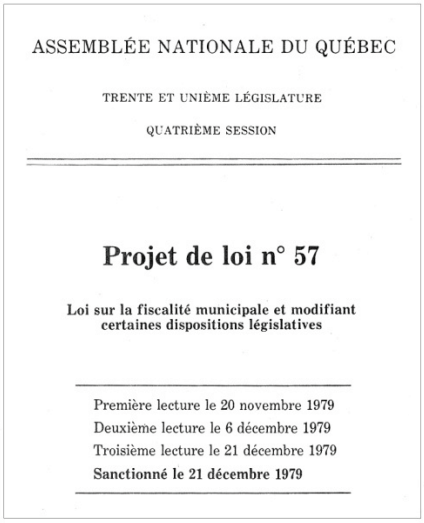
[301] Le Règlement numéro 1, édicté en 1977, impose l'usage de l'édition 1976 du MEFQ et des formulaires qui y sont décrits, aux fins de l'établissement de la valeur réelle des immeubles (art. 14).

La Loi sur la fiscalité municipale et la consolidation du concept de valeur réelle

Entrée en vigueur le 1er janvier 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) (L.Q. 1979, c. 72) met en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec, concrétisant ainsi des changements réclamés depuis longtemps (autonomie financière locale, libération du champ foncier, élargissement de l'assiette d'imposition, etc.). De surcroît, la LFM intègre en une même loi les dispositions propres à cette réforme fiscale et celles régissant déjà l'évaluation foncière. Refondues et reformulées dans cette nouvelle loi, les dispositions de la LEF à ce sujet ne sont pas remises en cause, ni l'essentiel des pratiques d'évaluation foncière déjà édictées par la réforme administrative amorcée depuis 1977.

La LFM instaure quand même, à compter de 1980, de nouvelles dispositions très significatives quant à l'évolution des travaux d'évaluation foncière au Québec, dont celles visant à consolider le concept de valeur réelle comme référence déterminante en cette matière. Cette consolidation consiste en trois apports majeurs de cette loi qui :

- définit officiellement le concept de valeur réelle, pour la première fois dans un texte de loi (LFM art. 43 à 45). Répartie en trois articles référant aux méthodes reconnues, la nouvelle définition consacre les principes doctrinaux déjà avalisés par les tribunaux, protégeant ainsi la validité de la jurisprudence antérieure;
- oblige d'évaluer toutes les propriétés au même niveau par rapport à la valeur réelle (LFM art. 42). Cette disposition innove, à la fois en énonçant la notion de « proportion de la valeur » et en exigeant l'équité horizontale entre les évaluations d'un même rôle;
- impose une mesure annuelle du niveau de chaque rôle d'évaluation par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués (LFM art. 264). Régie par une réglementation spécifique, la proportion médiane devient alors essentielle à plusieurs mesures fiscales instaurées par la LFM (taux global de taxation, péréquation, en-lieux de taxes, etc.). Bien que sans effet sur les inscriptions aux rôles, elle officialise une mesure objective de leur état.



ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

TRENTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

QUATRIÈME SESSION

Projet de loi n° 57

Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives

Première lecture le 20 novembre 1979
Deuxième lecture le 6 décembre 1979
Troisième lecture le 21 décembre 1979
Sanctionné le 21 décembre 1979

L'effervescence marquée du marché immobilier des années 1985 à 1987, inévitablement traduite dans les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation alors déposés, provoque des hausses brusques de taxation foncière, surtout dans la région métropolitaine de Montréal. L'imposition foncière basée sur la valeur réelle des biens-fonds est alors sévèrement critiquée par divers groupes de contribuables et même remise en cause par plusieurs élus municipaux.

Afin de favoriser une stabilisation du régime fiscal municipal tout en maintenant la valeur réelle des immeubles comme base d'imposition, deux mesures législatives sont implantées à compter de 1989 :

- la prescription du régime des rôles triennaux (plutôt qu'annuels) exige que tous les rôles d'évaluation soient dressés tous les trois ans et demeurent valides pour trois exercices financiers consécutifs (LFM art. 14). Les municipalités peuvent alors choisir, au plus tard pour 1992, la première année de leur rôle triennal;
- l'exigence d'équilibration des rôles aux trois ou six ans selon la taille des municipalités (LFM art. 46.1) impose la périodicité selon laquelle les valeurs au rôle doivent être modifiées pour en réduire les écarts par rapport à la valeur réelle des immeubles évalués. Dès 1990, son application est appuyée par des prescriptions réglementaires régissant les résultats à atteindre[302].

[302] Pour les rôles résultant d'une équilibration et entrant en vigueur à compter de 1990, le RREF prescrit des résultats à atteindre quant au niveau du rôle, à l'écart-type relatif à la médiane et à l'évaluation des propriétés vendues. En cas non respect de ces prescriptions, des sanctions monétaires sont prévues au « *Règlement sur la retenue de sommes payables par le gouvernement en cas de contravention à certaines dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale* ». Ce dernier est toutefois abrogé en 1995.

Durant de nombreuses années ensuite, ces mesures ont un effet positif durable sur la qualité des rôles d'évaluation foncière. Déposés à la pleine valeur réelle depuis 1992, ces rôles conservent un niveau qui reste acceptable tout au long de leur durée et la dispersion des valeurs par rapport à la valeur réelle affiche une nette régression[303].

D'autres interventions législatives contribuent ensuite à préciser les conditions à considérer pour établir la valeur réelle des immeubles portés aux rôles, contribuant ainsi à résoudre d'importantes divergences méthodologiques et jurisprudentielles. Les deux mesures les plus significatives sont :

- l'inclusion de l'ensemble des droits dans l'établissement de la valeur réelle, instaurée en 1992. En stipulant que tous les droits du locataire doivent être réputés détenus par le propriétaire (art. 45.1), cette disposition exige la considération du « faisceau des droits » plutôt que la situation contractuelle des immeubles évalués;
- la distinction entre la date de prise en compte des conditions du marché et celle de l'état de l'unité d'évaluation. À compter de 1994, la LFM décrit désormais ce que constitue cet état et stipule à quelle date il doit être pris en compte lorsqu'un événement modificateur survient après la date de considération des conditions du marché (LFM art. 46, al. 2 et 3).

Sommaire des concepts de référence officiels utilisés pour établir les valeurs aux fins de taxation

Période	Concept de valeur	Sert de base pour	Références législatives*
1796-1855 1855-1871 1871-1971	Valeur annuelle	Taxation des propriétaires de biens-fonds Taxation des revenus de profession /occupation Taxation des occupants de biens-fonds	Acte de 1796 (art. LVII) Acte de 1855 (art. LXX) CM (art. 654-4) LCV (art. 485-3)
1847-1855	Valeur actuelle	Établir la valeur annuelle, fixée à 6%	Acte de 1847 (art. XXVI)
1889-1948	Valeur vénale	Taxation des propriétaires de biens-fonds	Charte de la Cité de Québec (art. 192 et 193)
1871-1971	Valeur réelle	Taxation des propriétaires de biens-fonds	CM (art. 650 et 654-3) LCV (art.485-1)
1972-1973	Valeur marchande	Taxation des propriétaires de biens-fonds	LEF (art. 1q et 8)
depuis 1972	Valeur locative	Taxation des occupants de locaux distincts / lieux d'affaires / établissements d'entreprise (dénomination variable selon les époques))	LEF (art. 28 à 32) LFM (art. 69.1 à 69.8)
depuis 1973	Valeur réelle	Taxation des propriétaires de biens-fonds	LEF (art. 8) LFM (art. 42 à 46.1)

* Référence aux principales lois prescrivant le concept concerné, avec la disposition la plus récente de la période visée

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Ordonnance de 1840 établissant des autorités locales et municipales* (1840 4 Vict., c. 4), sanctionnée le 1840-12-29, https://books.google.ca.
- *Acte de 1845 pour abroger certaines ordonnances* (8 Vict., c. 40), sanctionné le 1845-03-29, https://books.google.ca.
- *Acte de 1847 pour l'établissement d'autorités municipales* (10-11 Vict., c. 7), sanctionné le 1847-07-28, https://books.google.ca.

[303] Les statistiques disponibles sur la qualité des rôles indiquent que, pour la période 1989-1990-1991, seulement 51% des rôles représentent la pleine valeur réelle des immeubles et environ 27% présentent alors des dispersions préoccupantes. Pour la période 2016-2017-2018, ces données s'établissent à 87% et 3%, respectivement.

- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Code municipal de la Province de Québec*, (34 Vict. c. 68), sanctionné le 1870-12-24, https://books.google.ca.
- *Acte des clauses générales des corporations de ville* (40 Vict., c. 29), sanctionné le 1876-12-28,
- *Charte de la Cité de Montréal* (62 Vict., chap. 58) avec amendements au 1941-04-29, article 375.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels* (Commission Tremblay), Volume III, Tome II, février 1956, pp. 190 à 196.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 80-81.
- *Loi revisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 291-292.
- *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la Province de Québec* - Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, Association des estimateurs municipaux du Québec, septembre 1964, pp. 24-25 et 103 à 113.
- *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Commission Bélanger), Gouvernement du Québec, décembre 1965, pp. 291-292 et 295.
- *Journal des débats*, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1971-12-14, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1971, chapitre 50), sanctionnée le 1971-12-23, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Journal des débats*, Commission permanente des Affaires municipales, Séance du 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation foncière* (L.Q. 1973, c. 31), sanctionnée le 1973-07-06, Site web de l'Assemblée nationale (www.assnat.qc.ca).
- *Commentaires sur la valeur réelle et la valeur marchande*, Louis-Marie Gagné É.A., Le Faisceau, juin 1975, pp. 5 et 7.
- *La valeur réelle, c'est quoi?*, Claude Delorme É.A., Le Faisceau, juin 1976, pp. 8 à 11.
- *Un outil à remplacer?,* Alain Raby É.A., Revue Municipalité, mars 1994, pp. 4 à 9.
- *L'évaluation municipale et la valeur réelle*, Jacques Forgues, Les Éditions Yvon Blais, 1995, 349 pages.
- *La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal* - Revue de droit de McGill, Vol. 46-3, Marie-Claude Prémont, 2001, p. 752, <http://www.canlii.org/t/2pfp>, consulté le 2020-01-20.
- *Le concept de valeur en évaluation municipale*, Ernest Lépine É.A. et Me Luc Villiard, Ordre des évaluateurs agréés du Québec, En Annexe, novembre 2005, 89 pages.
- *L'avènement du régime municipal dans le Bas-Canada et dans le comté de Deux-Montagnes*, 1840-1855, Jean-Paul Ladouceur, Histoire Québec, vol. 11, n° 3, 2006, p. 10-19, http://id.erudit.org/iderudit/11115ac.
- *Le rôle d'évaluation municipale* - Édition modernisée, Normand Godbout, É.A., août 2015, pp. 28-29.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2019-12-01, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2020-01-22.

4.23 Ressources humaines en évaluation municipale et exigences afférentes

Présentation et sommaire

Le maintien à jour des rôles d'évaluation servant à l'imposition foncière au Québec nécessite la contribution soutenue d'importantes ressources humaines formées en ce domaine. Ce travail de collecte, de traitement et de production de renseignements suppose également une organisation rationnelle des tâches à effectuer.

Instaurée en 1796 pour répartir le coût des chemins et des ponts à Québec et à Montréal, l'estimation des valeurs foncières pour fins de taxation se généralise à compter de 1855. D'abord appelés « cotiseurs », puis « estimateurs », ces responsables de l'établissement des évaluations municipales ne sont alors soumis qu'à des exigences sommaires. Toutefois, la réforme d'ordre administratif et fiscal réalisée de 1972 à 1980 change radicalement les conditions d'emploi et l'organisation du travail des évaluateurs, ainsi que celles des effectifs dont ils ont la gouverne. Environ 1 500 personnes œuvrent aujourd'hui dans ce domaine et plus de la moitié sont des technicien(ne)s.

Régi par la loi, le processus québécois de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation est formé d'un agencement de plusieurs opérations de collecte, de traitement et de production de renseignements. Pour atteindre les objectifs visés d'équité et de transparence, l'implication de ressources humaines adéquatement formées et adaptées aux besoins des diverses organisations responsables en ce domaine est absolument nécessaire. Selon les époques, les exigences imposées à ces personnes et l'organisation de leurs tâches prennent différentes formes.

Les premiers cotiseurs fonciers

Pour organiser et réaliser de nombreux travaux de voirie requis sur tout le territoire du Bas-Canada, une loi sur les chemins et les ponts[304] est adoptée en 1796. On y exige des jours de corvée des citoyens masculins adultes, à défaut de quoi ceux-ci doivent verser une taxe fixe pour compenser les jours de corvée requis.

En cas d'insuffisance de ces moyens, la loi de 1796 introduit une disposition spécifique aux cités de Québec et de Montréal, permettant aux autorités locales d'imposer une cotisation aux propriétaires fonciers, répartie sur la base de la valeur de leurs biens-fonds. Appelés « cotiseurs », les officiers chargés de cette tâche :

- sont cinq « domiciliés honnêtes », nommés chaque année par les juges de paix (autorités locales de l'époque);
- en groupe d'au moins trois cotiseurs, doivent faire une estimation de la valeur annuelle[305] de toutes les terres, emplacements, maisons et bâtiments assujettis à la cotisation;
- doivent spécifier la somme à être payée par tout occupant du bien-fonds ainsi estimé, suivant le taux de cotisation fixé pour l'année par les juges de paix;
- doivent certifier sous leur « seign et sceau » lesdites estimations et sommes à payer et les délivrer dans les deux mois de leur entrée en fonction.

Inspirées des façons de faire britanniques en usage ailleurs, ces dispositions particulières continuent de s'appliquer ensuite; même qu'à compter de 1829, le nombre de cotiseurs de chaque ville est augmenté à 12 (au lieu de 5), ceux-ci devant se partager entre eux le travail à faire et continuer d'agir à raison de trois à la fois. En 1832, les lois d'incorporation des cités de Québec et de Montréal transfèrent au Conseil de ville les responsabilités antérieurement dévolues aux juges de paix et maintiennent celles des cotiseurs.

---

[304] Adopté le 7 mai 1796, l' »*Acte pour faire, réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets »* (36 Geo. III, c. 9) est une loi qui organise les travaux de voirie sur tout le territoire du Bas-Canada. Elle confie la direction des travaux à des responsables régionaux, secondés un inspecteur dans chaque paroisse, seigneurie ou canton. Ceux-ci peuvent notamment imposer des jours de corvée aux citoyens masculins de 18 à 60 ans.

[305] L'expression « valeur annuelle » désigne l'estimé, établi par les cotiseurs, du montant que peut tirer annuellement un propriétaire de son bien-fonds, ce qui peut s'avérer différent du revenu réellement encaissé. Le montant ainsi estimé est davantage un indice permettant des comparaisons qu'une véritable indication de la valeur sur le marché.

Les estimateurs sous le régime britannique (1840 à 1855)

À la suite de l'échec de diverses interventions législatives visant à créer des instances locales et régionales dotées d'un pouvoir de taxation, ce n'est finalement qu'en 1855 qu'une nouvelle loi[306] établit et généralise les bases durables du régime municipal québécois. Comme pour d'autres domaines de l'activité municipale, cette loi expose les règles applicables en matière d'évaluation foncière, notamment quant aux effectifs concernés et à leurs tâches. Entre autres, il y est exigé de chaque conseil municipal local qu'il nomme trois estimateurs[307], chargés d'estimer la valeur de toute propriété sujette à cotisation. Notamment, ces estimateurs :

- doivent être résidents du territoire concerné, y être qualifiés à voter et y posséder chacun un bien-fonds d'une valeur de 150 livres (art. XXXII, al. 2);
- doivent faire ensemble, dans les deux mois de leur nomination, l'estimation de la valeur réelle de tous les biens-fonds situés dans la municipalité, ainsi que celle des autres biens imposables (art. LXV, par. 1);
- peuvent requérir, pour effectuer ladite évaluation, les services du secrétaire-trésorier ou employer tout autre « écrivain » qu'ils jugent convenable de choisir (art. LXV, par. 2);
- doivent dresser et signer ou attester un rôle faisant voir les évaluations faites, de même que les noms de tous les propriétaires ou occupants de biens-fonds imposables, ainsi que ceux des autres personnes tenues à des corvées (art. LXV, par. 3);
- doivent, sous peine de pénalité, transmettre le rôle au maire de la municipalité dans les huit jours de sa confection (art. LXV, par. 2 et 3).

À compter de 1855, le total des effectifs chargés d'agir en évaluation municipale peut être sommairement estimé à 1 500 personnes, en considérant globalement les trois estimateurs de chacune des 428 municipalités d'alors, ceux des cités de Québec et Montréal, ainsi que les « écrivains » auxquels les estimateurs peuvent avoir recours. La plupart d'entre eux n'exercent cependant leurs fonctions que quelques mois à la fois.

Les estimateurs régis par le Code municipal (CM) et la Loi des cités et villes (LCV), avant 1972

Le Code municipal et la Loi des cités et villes sont adoptés en 1871 et 1876, respectivement, pour adapter le fonctionnement municipal à la croissance rapide du nombre et de la taille des municipalités. Comme pour de nombreux autres domaines de compétence municipale, ces deux lois contiennent diverses dispositions sur l'évaluation foncière, principalement issues de la loi de 1855.

L'essentiel de leur contenu évolue toutefois très peu en 100 ans d'application, soit jusqu'à leur remplacement par la Loi sur l'évaluation foncière, en 1972. Malgré tout, certaines précisions aux conditions de travail des estimateurs sont introduites dans ces deux lois, au fil du temps. On y stipule notamment que :

- l'estimateur n'est plus requis, à compter de 1916 (1923 pour LCV) d'être propriétaire, en son nom ou celui de sa femme, de biens-fonds d'une valeur de 400$ (800$ pour LCV) (CM art. 226 et 227-10 / LCV, art. 177);
- le droit de visite et d'examen des immeubles par les estimateurs est fixé (à compter de 1958) entre dix heures de l'avant-midi et cinq heures de l'après-midi, sauf les dimanches et jours fériés (LCV, art. 493);
- le conseil municipal peut (à compter de 1964), après l'institution d'un bureau de révision du rôle d'évaluation, nommer un estimateur permanent doté des mêmes pouvoirs et devoirs que les trois estimateurs prévus par la loi, ainsi qu'un suppléant au cas où il serait dans l'incapacité d'agir (LCV art. 106, par. 2°).

---

[306] Entré en vigueur le 1er juillet 1855, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* de 1855 (18 Vict. c. 100), accorde le statut juridique de corporation municipale aux 394 paroisses et cantons d'au moins 300 habitants, en plus des 34 villages, cités et villes possédant déjà ce statut; leurs pouvoirs sont plus étendus qu'auparavant et comprennent ceux d'emprunter et de prélever des taxes.

[307] Issu de dispositions datant de 1845, le terme « estimateur » désigne les officiers chargés par le conseil d'estimer les valeurs sujettes à taxation, mais désormais dispensés de la tâche d'établir les cotisations. Ce nouveau terme remplace alors celui de « cotiseur », en usage depuis 1796 dans les cités de Québec et Montréal.

Par ailleurs, la demande pour l'instauration d'une certification de compétence des estimateurs se faisant plus pressante, l'Association des estimateurs municipaux du Québec développe et diffuse, de 1960 à 1970, un programme de formation spécialisée en ce domaine. Ce programme procure la certification « M.I.E. » (Membre de l'Institut des Estimateurs) à toute personne qui satisfait à ses exigences et cette certification fait ensuite partie des critères d'embauche de plusieurs employeurs privés et publics.

Les estimateurs des cités de Québec et de Montréal, avant 1972

La LCV ne s'applique pas aux villes de Québec et de Montréal, qui disposent chacune d'une charte leur conférant des pouvoirs et des responsabilités distincts. En matière d'évaluation foncière, si certaines règles y sont similaires à celles du CM et de la LCV, les chartes des cités de Québec (CVQ) et de Montréal (CVM) se distinguent significativement quant aux conditions et à l'organisation du travail des estimateurs. À ce sujet, on y indique notamment que :

- un service administratif permanent (depuis 1898) assume toutes les obligations relatives aux estimations. Il est dirigé par un chef estimateur[308] nommé par le conseil et qui a notamment pour fonction de déterminer le partage et l'organisation du travail des estimateurs et des autres employés du service (CVQ art. 194 / CVM art. 162 et 167);
- avec l'approbation du comité exécutif, le chef estimateur de la cité de Montréal choisit, nomme et remplace (depuis 1954) tout le personnel dont il a besoin pour l'assister (CVM, art. 164);
- un rôle distinct pour chaque quartier de la cité est déposé tous les trois ans et chacun est signé par le chef estimateur (CVQ art. 200 / CVM art. 818);
- est passible d'amende quiconque refuse de donner accès ou de répondre, insulte ou assaille tout estimateur ou membre du personnel du même service (CVQ, art. 213 / CVM art. 824);
- le bureau de révision de la cité de Québec peut déterminer la façon de procéder des estimateurs (formulaires, documents, « livres » à utiliser, renseignements à recueillir, etc.), les faire comparaître devant lui, ainsi que modifier et autoriser toute estimation faite dans le cadre de la tenue à jour du rôle (CVQ art. 201a et 214, al. 12-13).

Contrairement aux dispositions du CM et de la LCV, les chartes des cités de Québec et de Montréal font état, à plusieurs endroits, d'une hiérarchie dans les ressources humaines affectées aux travaux d'évaluation foncière : le chef-adjoint ou suppléant, les estimateurs, les officiers, les représentants et autres employés[309] du service des estimations.

Changements à l'organisation du travail apportés par la réforme administrative et fiscale (1972-1980)

Devant la nécessité de procéder à une réforme globale de la fiscalité municipale au Québec, il s'avère, dès 1965, que ce projet est irréalisable sans réformer d'abord l'évaluation foncière. Aussi, le gouvernement du Québec procède aux changements requis en deux étapes :

- à compter de 1972, la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) rassemble et adapte les dispositions relatives à l'évaluation foncière, pour assujettir toutes les municipalités aux mêmes règles et ainsi obtenir des résultats comparables partout. À cette fin, elle instaure plusieurs exigences nouvelles (règlements, manuel, formulaires, etc.) pour ainsi constituer la réforme administrative de l'évaluation foncière;
- à compter de 1980, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) réalise le volet fiscal de la réforme globale attendue. Cette loi réunit les nouvelles dispositions fiscales, ainsi que celles régissant déjà l'évaluation foncière, sans remettre en cause les pratiques d'évaluation foncière déjà prévues en vertu de la LEF.

---

[308] À compter de 1954, la Charte de la cité de Montréal (art. 162) désigne le directeur du Service des estimations par « l'estimateur » et utilise cette désignation quant à toute obligation relevant de sa responsabilité. Cette façon de faire est ensuite généralisée, à compter de 1972, par l'emploi du mot « l'évaluateur » dans la LEF, ensuite reconduit dans la LFM.

[309] La Charte de la cité de Québec, à son article 213 adopté en 1949, mentionne notamment la fonction de « technicien du service ».

Cette vaste réforme administrative et fiscale modifie radicalement les exigences et l'organisation des tâches des ressources humaines œuvrant en évaluation municipale, notamment quant aux aspects suivants :

- **Regroupement des autorités compétentes.** Amorcée en 1969 par la création des communautés urbaines (Québec et Montréal) et régionale (Outaouais), la « régionalisation » des centres décisionnels en matière d'évaluation foncière :
  - se poursuit en 1974, par le transfert de cette compétence aux conseils de comté, pour les municipalités autres que les cités et villes. Ainsi, au lieu de 1700 municipalités agissant individuellement, seulement 343 organismes exercent la compétence en évaluation foncière en 1974 (LEF, art. 1 et 36);
  - s'accentue de 2001 à 2006, avec les législations visant à renforcer l'autonomie des MRC et celles découlant des fusions municipales, ce qui réduit à nouveau le nombre et la répartition des organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE). Depuis 2006, leur nombre se maintient à environ 180, soit 5 agglomérations, 85 MRC et environ 90 villes (LFM, art. 5 et 5.1).
- **Requalification de la fonction d'estimateur.** À compter de 1972, les dispositions législatives :
  - éliminent le terme « estimateur » et instaurent la fonction d'« évaluateur », désormais attribuée à une seule personne responsable et signataire de tout rôle d'évaluation sous la juridiction de chaque OMRE (LEF, art. 97 / LFM, art. 22);
  - exige la détention d'un permis d'évaluateur municipal conférant le droit d'agir à titre d'évaluateur signataire, exigence abolie à compter de 1976, pour quiconque devient membre de la Corporation des évaluateurs agréés du Québec (LEF, art. 97 / LFM, art. 22);
  - ouvre le statut d'évaluateur à toute société ou personne morale, pourvu qu'elle exerce cette fonction par l'entremise de l'un de ses associés, administrateurs ou employés qui en respecte les exigences (LEF, art. 2 / LFM, art. 21).
- **Délégation de certaines tâches.** Alors que les dispositions du CM et de la LCV en vigueur avant 1972 n'énoncent pas de règles concernant la délégation des tâches[310] relevant de l'évaluateur, celles de la LEF et de la LFM s'avèrent un peu plus explicites. Sans atteinte à l'autonomie des OMRE à ce sujet, on y prévoit que :
  - les représentants de l'évaluateur, dûment identifiés, ont droit d'examiner les immeubles à évaluer et d'obtenir tout renseignement afférent qu'ils demandent dans l'exercice de leurs fonctions (LEF, art. 4 et 5 / LFM, art. 15 à 18).
  - un suppléant aux mêmes pouvoirs et obligations que l'évaluateur peut être nommé en cas d'absence, d'empêchement, de refus d'agir ou de vacance à ce poste (LEF, art. 2 / LFM, art. 19);
  - un des assistants de l'évaluateur peut être délégué par ce dernier pour le remplacer comme témoin devant le tribunal (LEF, art. 59 / LFM, art. 142).
- **Accentuation et diversification de la formation académique.** Les exigences des réformes instaurées à compter de 1972 accroissent les besoins de formation académique en matière d'évaluation foncière. Elles ont notamment pour effets :
  - d'engendrer le développement d'une formation universitaire conçue pour répondre globalement aux besoins des divers champs de pratique de l'évaluation immobilière. À compter de 1974, cette formation devient une exigence d'accession au titre d'évaluateur agréé;
  - de nécessiter l'ajout d'une formation spécialisée, adaptée aux réalités de la confection des rôles d'évaluation « de nouvelle génération » exigés par la loi. Depuis 1976, un programme de niveau collégial procure une formation technique spécialisée en construction et en évaluation municipale, telle que pratiquée au Québec (matrice graphique, fiches de propriété et manuels du MAM, etc.).

[310] Contrairement au Code municipal et à la LCV, les chartes des cités de Québec et Montréal font état, à plusieurs endroits, d'une hiérarchie dans les ressources humaines affectées aux travaux d'évaluation foncière : le chef-adjoint ou suppléant, les estimateurs, les officiers, les représentants et autres employés du service des estimations. Cette façon de faire est ensuite généralisée à compter de 1972, d'abord dans la LEF, puis dans la LFM.

- **Participation gouvernementale continue.** Les réformes issues de la LEF et de la LFM nécessitent ensuite une participation gouvernementale continue, en matière d'évaluation municipale. Ainsi, outre l'encadrement législatif et réglementaire attendu du gouvernement provincial, des ressources significatives y sont allouées depuis 1972, notamment en ce qui concerne :
  - le développement et la mise à jour du Manuel d'évaluation foncière du Québec (MEFQ);
  - le suivi récurrent des résultats produits (proportions médianes, sommaires des rôles, etc.);
  - la disposition des recours exercés à l'encontre des inscriptions aux rôles d'évaluation, par le Bureau de révision de l'évaluation foncière, de 1973 à 1997, et le Tribunal administratif du Québec, depuis 1998.

Dénombrement et catégorisation des effectifs par le Ministère des Affaires municipales (MAM)

Bien que quelques estimations sommaires aient pu être avancées au fil du temps, le premier véritable dénombrement des ressources humaines affectées à l'évaluation foncière municipale est réalisé par le MAM en 1992. Effectué dans le but d'optimiser les interventions du MAM auprès de la clientèle visée, ce premier « recensement » des effectifs en ce domaine les catégorise en trois groupes, selon le type de tâches exécutées : cadres et professionnel(le)s, technicien(ne)s et personnel auxiliaire. Ils y sont également segmentés selon qu'ils œuvrent pour des firmes privées ou des services publics. Les résultats alors obtenus révèlent principalement qu'au Québec, en juin 1992 :

- 1492 personnes occupent un emploi régulier dont la tâche principale (50% ou +) est relative à la confection ou à la tenue à jour des rôles d'évaluation et exercent ces tâches dans 131 services (lieux physiques) différents;
- 46% (679) de ces personnes sont des technicien(ne)s;
- 73% (1084) des effectifs totaux sont à l'emploi de services publics de niveau municipal ou provincial.

Par la suite, le MAM effectue le même type de dénombrement en 1998, en 2010 et en 2015, tout en utilisant les mêmes segmentations. L'analyse comparative[311] des résultats ainsi obtenus permet de constater que, sur une assez longue période (23 ans, de 1992 à 2015), l'évolution des ressources humaines affectées à l'évaluation municipale québécoise se caractérise principalement par :

- la grande stabilité du nombre total de ressources humaines, à environ 1 500 personnes;
- la croissance significative de la proportion de technicien(ne)s, passant de 46% en 1992 à 55% en 2015;
- la croissance graduelle des effectifs à l'emploi de firmes privées, passant de 408 en 1992 à 621 en 2015.

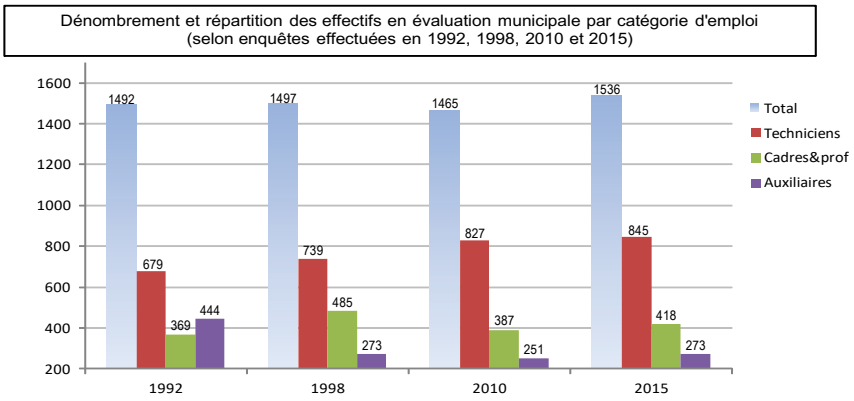
Les tableaux et graphiques qui suivent contiennent les détails relatifs à ces dénombrements et aux catégorisations utilisées.

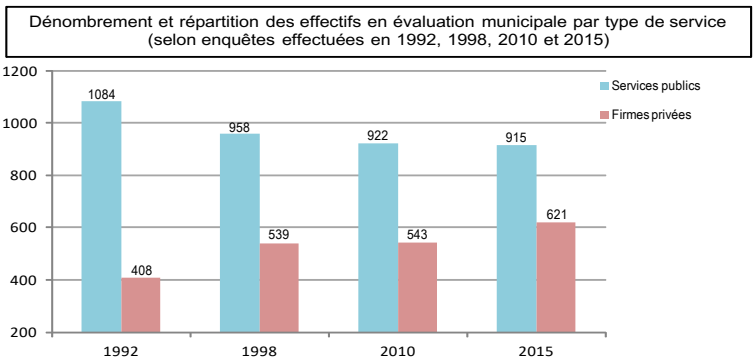
[311] Aux fins de l'élaboration de la présente capsule, certains ajustements aux résultats diffusés par le MAM en 2015 ont été nécessaires pour en assurer la comparabilité avec ceux découlant des dénombrements antérieurs. Une harmonisation similaire a également été apportée aux définitions des catégories d'emploi.

Dénombrement des ressources humaines affectées à l'évaluation foncière municipale en 1992, 1998, 2010 et 2015

	Cadres et professionnel(le)s				Technicien(ne)s				Personnel auxiliaire				Effectifs totaux			
	1992	1998	2010	2015	1992	1998	2010	2015	1992	1998	2010	2015	1992	1998	2010	2015
Niveau municipal																
Firmes privées	83	165	114	153	228	291	360	370	97	83	69	98	408	539	543	621
Services publics	235	279	248	238	443	442	462	471	281	176	170	163	959	897	880	872
Sous-total	***318***	***444***	***362***	***391***	***671***	***733***	***822***	***841***	***378***	***259***	***239***	***261***	**1367**	***1436***	***1423***	***1493***
Niveau gouvernemental																
Normalisation et suivi (MAM)	17	11	7	5	8	6	5	4	5	4	2	1	30	21	14	10
Traitement des recours (TAQ)[1]	34	30	18	22	incl.	incl.	incl.	incl.	61	10	10	11	95	40	28	33
Sous-total	***51***	***41***	***25***	***27***	***8***	***6***	***5***	***4***	***66***	***14***	***12***	***12***	**125**	***61***	***42***	***43***
Somme des ressources humaines affectées à l'évaluation foncière municipale au Québec	***369***	***485***	***387***	***418***	***679***	***739***	***827***	***845***	***444***	***273***	***251***	***273***	**1492**	***1497***	***1465***	***1536***
	25%	32%	26%	27%	46%	49%	56%	55%	30%	18%	17%	18%	100%	100%	100%	100%

[1] *À compter de 1998 : dénombrement des effectifs auxiliaires et techniques établi au prorata des opérations de la Section des affaires immobilières, par rapport à l'ensemble des opérations du TAQ*





Catégorisation utilisée par le MAM aux fins du dénombrement des effectifs en évaluation municipale

Cadres et professionnel(le)s : personnes qui accomplissent principalement des tâches normalement confiées à des cadres ou à des professionnels, tels l'analyse et détermination des valeurs à porter au rôle (confection et tenue à jour), la justification de ces valeurs devant les contribuables et les tribunaux, la conception ou le développement de systèmes informatiques dédiés à l'évaluation municipale, ainsi que la gestion et la coordination des travaux en ces matières;

Technicien(ne)s : personnes qui accomplissent principalement des tâches normalement confiées à des technicien(ne)s, tels l'inspection et description des immeubles à porter au rôle (confection et tenue à jour), l'application des techniques de calcul et statistiques pertinentes, la tenue à jour des dossiers d'évaluation et des matrices graphiques, ainsi que l'entretien et la mise à jour des systèmes informatiques dédiés à l'évaluation municipale;

Personnel auxiliaire : personnes qui accomplissent principalement des tâches normalement confiées au personnel de soutien aux opérations d'évaluation municipale, tels la saisie de données, le classement et l'expédition de documents, ainsi que le secrétariat.

Sources de référence utilisées aux fins de la présente capsule

- *Acte de 1796 sur les chemins et les ponts* (36 Geo. III, c. 9), sanctionné le 1796-05-07, https://books.google.ca.
- *Acte pour augmenter le nombre des cotiseurs pour les cités de Québec et de Montréal* (9 Geo IV, c. 16), 1829-03-14, Statuts provinciaux du Bas-Canada, volume 13, pp. 131-133.
- *Acte des municipalités et des chemins de 1855* (18 Vict., c. 100), sanctionné le 1855-05-30, https://books.google.ca.
- *Charte de la cité de Québec* (19 Geo. V, chap. 95) avec amendements au 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 24, 29, 78 à 95, 106,112,
- *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal* (8-9 Eliz. II, chap. 102), sanctionnée le 1960-03-10, Éditeur officiel du Québec, pp. 47 à 49, 67 à 69, 291 à 315.
- *Histoire du régime municipal au Québec*, Julien Drapeau, ministère des Affaires municipales, 1967-01-18, pp. 20-47.
- *Code municipal de la province de Québec*, Robert Tellier, Wilson & Lafleur, 1969, pp. 411 à 432.
- *Lois et jurisprudence concernant les cités et villes de la province de Québec*, Jacques Viau, c.r., Wilson & Lafleur, 1971, pp. 6, 50-51, 56-57, 325 à 356, 377 à 386.
- *Vous êtes pas tannés de mourir … ?,* Laurent Fortier, Le Faisceau, juin 1974, pp. 6-7.
- *L'évaluateur : un technicien ou un professionnel?,* André St-Arnaud E.A., ing., Le Faisceau, juillet 1978, pp. 7-8.
- *Loi sur l'évaluation foncière* (RLRQ, chapitre E-16), à jour au 31 décembre 1979, LégisQuébec, legisquebec.gouv.qc.ca.
- *Les ressources humaines affectées à l'évaluation foncière municipale au Québec*, Alain Raby É.A., Le Faisceau, automne 1993, pp. 15 à 17.
- *L'évaluation foncière : Un outil à remplacer?,* Alain Raby É.A., Le Faisceau, automne 1994, pp. 4 et 5.
- *Le système d'évaluation foncière québécois a-t-il répondu aux objectifs des réformes de la fiscalité municipale de 1969/1971 et 1979?*, Normand Godbout, É.A., Le Faisceau, automne 1995, pp. 6 à 12.
- *Les ressources humaines affectées à l'évaluation foncière municipale au Québec*, Pierre Huot É.A., Le Faisceau, été 1999, pp. 12 et 13.
- *Les ressources humaines œuvrant en évaluation foncière municipale au Québec* - Portrait statistique, Communiqué de la DEF du MAM, 2010-10-07
- *Évaluation foncière et fiscalité municipale* (Bloc EMUN du programme de formation professionnelle), Ordre des évaluateurs agréés du Québec, avril 2011, p. 9.
- *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, Tribunal administratif du Québec, 2015-03-31, Site Web du TAQ (www.taq.gouv.qc.ca).
- *Que nous réserve l'après modernisation de l'évaluation foncière?* (conférence), Nicolas Bouchard E.A., 2015-11-13, Site web de l'Association des techniciens en évaluation foncière du Québec (www.atefq.ca/congres)
- *Ressources humaines affectées à l'évaluation foncière au Québec*, EFexpress no 21, MAMOT, 2015-12-04, p. 2.
- *Évaluateur agréé municipal - une espèce plutôt rare?*, revue L'AlinÉA, mars 2017, pp. 16 à 18.
- *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1), à jour au 2018-07-12, LégisQuébec (www.legisquebec.gouv.qc.ca), consulté le 2018-11-30.

5.1 Principaux développements ayant façonné l'évolution des pratiques d'évaluation foncière au Québec

Présentation et sommaire

L'historique des pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec s'étale sur plus de 200 ans. Telle que relatée dans les diverses capsules composant le microsite HistÉval, l'évolution de cette discipline a été façonnée par de nombreux développements d'ordre législatif, réglementaire, administratif ou même politique. Certains se sont avérés plus significatifs, compte tenu du recul chronologique.

Bien qu'instaurée à la toute fin du 18e siècle, l'imposition foncière basée sur la valeur des biens-fonds ne s'applique véritablement au Bas-Canada qu'à compter de 1855, avec la stabilisation du régime municipal québécois, ensuite consolidé par les diverses lois subséquentes. Durant plus de 100 ans ensuite, l'évaluation foncière, peu structurée, relève individuellement de chaque municipalité locale. L'hétérogénéité ainsi générée nécessite l'importante réforme administrative des années 1970, fondée notamment sur le regroupement des autorités compétentes, la formation de spécialistes et l'usage de manuels et de formulaires universels. À la suite de la réforme de la fiscalité municipale de 1980, cette discipline est à nouveau transformée, dans les années 1990, par l'instauration d'exigences précises quant à la périodicité des réévaluations et aux résultats à atteindre. Dans les années 2000, une incontournable adaptation professionnelle et technologique nécessite une autre réforme, appelée « modernisation ».

Depuis les débuts de l'imposition foncière basée sur la valeur des biens-fonds au Bas-Canada, l'évolution des pratiques d'évaluation foncière municipale au Québec a été façonnée par de nombreux événements ou développements d'ordre législatif, réglementaire, administratif ou même politique.

Compte tenu du recul chronologique, il s'avère que certains de ces événements ou développements ont significativement modifié l'évolution des pratiques québécoises de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation. L'énumération présentée ci-dessous répertorie ceux dont les effets peuvent être considérés comme les plus significatifs à cet égard. Issue du contenu des diverses capsules historiques formant le microsite HistÉval et présentée dans l'ordre chronologique, cette énumération comporte :

- la date de l'événement ou du développement en cause, la préséance étant accordée à sa mise en application (et non sa date d'adoption);
- une description sommaire de l'événement ou du développement, incluant les références aux textes officiels, le cas échéant;
- le(s) numéro(s) de la (des) capsule(s) historique(s) où le sujet concerné est principalement traité dans HistÉval.

Date	Description sommaire de l'événement ou du développement	Capsule(s)
7 mai 1796	Adoption de l'« *Acte des chemins et des ponts* » (36 Geo. III, c. 9). Instaure, à Québec et Montréal, une cotisation sur la valeur des biens-fonds établie par des cotiseurs. Dispositions reconduites dans les lois d'incorporation de ces deux villes, en 1832 (1 Guil. IV, c. 52 et 54).	1.2
1er juillet 1855	Entrée en vigueur de l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855* (18 Vict., c. 100), qui instaure définitivement le régime municipal québécois, y compris en matière d'évaluation et d'imposition foncières.	1.2
2 novembre 1871	Entrée en vigueur du *Code municipal de la province de Québec* (34 Vict., c. 68). Rassemble et structure toutes les règles alors applicables aux municipalités locales et aux corporations de comté, notamment en matière d'évaluation foncière. Remplace les dispositions antérieurement applicables sous le Régime britannique, sauf pour les cités de Québec et Montréal, régies par des chartes particulières.	1.3
28 décembre 1876	Adoption de l'*Acte des clauses générales des corporations de ville* (40 Vict., c. 29), devenue ensuite la *Loi sur les cités et villes.* Vise à résoudre les problèmes spécifiques aux agglomérations urbaines. Dispositions sur l'évaluation foncière similaires à celles du Code municipal de 1871.	1.4

10 mars 1899	Instauration législative du « Bureau des estimateurs » de la cité de Montréal, à même la charte de cette ville (62 Vict. ch. 58, a. 373). Premier service public permanent en matière d'évaluation foncière, doté des pouvoirs et de l'indépendance nécessaires à l'exercice équitable de cette fonction.	1.4
1936	Publication du *Manuel d'estimation des biens-fonds* de la cité de Montréal. Révisé et réédité en 1941 et 1954. Premier ouvrage québécois connu décrivant un processus systématique d'établissement des évaluations municipales.	1.4
1937	Instauration législative du « Bureau de révision des estimations » de la cité de Montréal, à même la charte de cette ville (1 Geo. VI, c. 103, a. 57). Par des dispositions analogues le « Bureau de révision des évaluations » de la cité de Québec est créé en 1945. (9 Geo. VI, c. 71, a. 11).	4.13
25 avril 1959	Fondation de l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ), premier regroupement de praticiens de l'évaluation foncière québécoise, domaine où son influence s'avère déterminante notamment en matière de formation des ressources humaines et de partage d'informations (publications, congrès, site web, etc.). Devient l'Association des évaluateurs municipaux du Québec en 1972.	3.1
juin 1960	Instauration du premier programme de cours spécialisés en évaluation municipale, diffusé par l'Institut des estimateurs municipaux et conduisant à une certification de compétence (titre M.I.E.). Diffusé annuellement jusqu'en 1970.	3.1, 4.6
septembre 1964	Dépôt, par l'AEMQ à la Commission Bélanger, d'une étude détaillée proposant un plan global d'intervention visant à uniformiser les rôles d'évaluation au Québec, principalement par la refonte des lois régissant l'évaluation foncière et par la création d'un organisme permanent chargé d'assurer leur application.	3.1, 3.3, 5.3
décembre 1965	Dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger). Recommande l'uniformisation des lois et règles sur l'évaluation foncière, ainsi que la création d'une régie provinciale pour en surveiller l'application.	3.3
13 juin 1969	Entrée en vigueur de la *Loi constituant la Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (L.Q. 1969, c. 104). L'exercice de sa mission en matière d'évaluation foncière municipale se concrétise particulièrement par sa contribution à la formation et au perfectionnement des ressources humaines concernées et par l'application de normes de pratique spécialisées en ce domaine. Devient l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) à compter de 1994.	3.5
1 janvier 1970	Transfert de la compétence d'évaluation foncière aux trois communautés urbaines, devenant alors responsables des rôles d'évaluation de 99 municipalités urbaines (L.Q. 1969, c. 83, 84 et 85).	3.6
avril 1970	Dépôt du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la fiscalité et des finances municipales (Comité Boulet). Documente la mise en application des réformes projetées, dont le regroupement régional des compétences en évaluation foncière.	3.3
septembre 1970	Début de la formation universitaire avec concentration « évaluation » dans le baccalauréat en administration (Laval 1970, UQAM 1971, Sherbrooke 1972).	4.6
17 février 1971	Création de la Direction générale de l'évaluation foncière (DGEF) du MAM, d'abord pour effectuer les développements et l'assistance requis par la mise en œuvre de la LEF. Contribue ensuite largement à l'évolution des pratiques d'évaluation foncière municipale, principalement par le développement continu et la promotion du MEFQ. Intégrée à la Direction des politiques et de la fiscalité (DPF) de 1993 à 2000, puis redevient la Direction de l'évaluation foncière (DEF) jusqu'en 2013.	3.4

1 janvier 1972	Entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation foncière* (LEF) (L.Q. 1971, c. 50). Révise et rassemble en une seule législation toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière municipale. Instaure une réforme administrative pour améliorer la fiabilité et la comparabilité des évaluations foncières. Remplacée à compter de 1980 par la *Loi sur la fiscalité municipale*.	1.5
1 janvier 1972	Instauration de l'exigence de détenir un permis délivré par la Commission municipale pour exercer la fonction d'évaluateur au sens de la loi (LEF, art. 97). Élimination du terme « estimateur ». Exigence abolie partiellement en 1976 et totalement en 2001.	4.9
Rôles 1972	Instauration des rôles de la valeur locative, distincts des rôles d'évaluation foncière et selon lesquels toute municipalité peut imposer des taxes de locataire ou d'affaires (LEF, art. 28 à 32).	4.14
6 juillet 1973	Instauration du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec (BREF) pour disposer des plaintes en milieu urbain (L.Q. 1973, c. 31). Juridiction étendue à tout le Québec en 1980. Remplacé par le Tribunal administratif du Québec en 1998.	3.2
1 janvier 1974	Transfert de la compétence d'évaluation foncière aux 71 conseils de comté, devenant alors responsables des rôles d'évaluation de 1376 municipalités rurales.	3.6
septembre 1974	Publication du volume 1 du MEFQ : *Principes et concepts généraux en évaluation foncière*. Premier ouvrage en langue française comparable à la plupart des volumes d'évaluation foncière canadiens et américains. Destiné à servir de matériel didactique. Intégré à l'édition modernisée du MEFQ en septembre 2012.	2.2
septembre 1975	Publication du volume 3A du MEFQ : Codification. Détaille la codification universelle exigée pour décrire l'utilisation des immeubles, identifier chaque municipalité et caractériser le type de possession ou d'occupation qui détermine l'inscription au rôle de tout propriétaire. Remplacé en 1992 et à nouveau en 2010.	2.2
septembre 1975	Publication du volume 3 du MEFQ : *Matrice graphique.* Documente un système innovateur d'identification spatiale exigé pour répertorier les biens immeubles portés au rôle. Décrit techniquement les éléments graphiques prescrits, notamment quant à la confection d'un plan de balancement, la définition et l'immatriculation des unités d'évaluation. Remplacé, à compter de 2012 et selon certaines conditions, par la partie 2B de l'édition modernisée du MEFQ.	2.2, 4.18
décembre 1975	Démarrage du programme de perfectionnement sur la confection des rôles de nouvelle génération (collaboration MAM-ENAP). Diffusé jusqu'en avril 1979.	4.6
1 janvier 1976	Instauration du droit de signer un rôle d'évaluation pour tout évaluateur agréé accédant désormais à ce titre, sans détenir d'autre permis (L.Q. 1975, c. 68, a. 35)	4.9
janvier 1976	Publication de la première édition des volumes 4 et 5 du MEFQ : *Technique du coût (Base 1972)*, avec les systèmes de calcul des fiches de propriété 1.4.1 et 1.5.1. Retirés à compter des rôles 2001.	2.2
septembre 1976	Début de la formation collégiale « Technologie de l'estimation et de l'évaluation immobilière » (CNDF 1976, Drummondville 1978).	4.6
15 avril 1977	Entrée en vigueur de l'ordonnance ministérielle générale exigeant la confection des rôles annuels de nouvelle génération, au plus tard pour l'exercice financier 1984.	1.8
15 avril 1977	Entrée en vigueur du Règlement numéro 1, imposant un cheminement de confection des rôles, ainsi que l'application de l'édition 1976 du MEFQ avec ses formulaires universels (1977 G.O.2, 1283). Remplacé à compter de 1984 par le Règlement numéro 2, sur la continuité des rôles.	1.9
juin 1977	Instauration du Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation (PAIRE) de nouvelle génération. Surveillance administrative du MAM et versement de subventions jusqu'en 1986.	4.10

1 janvier 1980	Entrée en vigueur de la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) (L.Q. 1979, c. 72). Met en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec, en favorisant l'autonomie financière de chacune, avec les pouvoirs de décision et de taxation afférents. Regroupe, en un seul ensemble, les dispositions de la réforme fiscale et celles régissant déjà l'évaluation foncière depuis 1972	1.6
1 janvier 1980	Nouvelle obligation d'évaluer toutes les propriétés au même niveau par rapport à la valeur réelle (LFM, art. 42), exigeant ainsi l'équité horizontale entre les évaluations d'un même rôle.	4.2
1 janvier 1980	Instauration législative de la notion d'unité d'évaluation, aux fins de l'inscription des immeubles au rôle d'évaluation (LFM, art. 33 et 34). Nouvelle exigence du « plus grand dénominateur commun » qui rationalise le nombre d'inscriptions au rôle et en uniformise les modalités.	4.21
1 janvier 1980	Première définition législative de la notion de valeur réelle (LFM, art. 43 à 45). Consacre les principes doctrinaux déjà avalisés par les tribunaux, protégeant ainsi la validité de la jurisprudence antérieure.	4.22
Rôles 1980	Instauration de l'établissement annuel de la proportion médiane de chaque rôle d'évaluation. Paramètre essentiel à plusieurs dispositions fiscales, elle officialise une mesure objective du niveau des rôles (LFM, art. 264).	4.11
23 avril 1980	Entrée en vigueur du premier règlement sur l'établissement de la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière (1980 G.O.2, 2045). Remplacé à compter de l'année 1984 (1983 G.O.2, 3885) puis à nouveau à compter de 1994.	1.10
Rôles 1984	Entrée en vigueur du Règlement numéro 2 sur la continuité des rôles d'évaluation (1983 G.O.2, 4464), exigeant une périodicité minimale pour le maintien de l'inventaire descriptif (aux 10 ans) et l'équilibration des rôles (aux 6 ans). Remplacé en 1992 (1992 G.O.2, 4498) puis à nouveau en 1994.	1.9, 4.1, 4.2
1 janvier 1984	Instauration des règles d'établissement et d'approbation d'éventuels équivalents informatiques des formulaires prescrits. Règles révisées en 1988, 1992 et 1994, puis abrogées en 2010.	4.3
mars 1984	Publication de la deuxième édition (« métrique ») du volume 5 du MEFQ : *Technique du coût - Bâtiments résidentiels et de ferme* (Base 1984), avec les systèmes de calcul des fiches de propriété 2.5.1 et 2.5.1 A-1. Retirés en 2008.	2.3
octobre 1984	Publication de la deuxième édition (« métrique ») du volume 4 du MEFQ : *Technique du coût - Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels* (Base 1984) , avec le système de calcul de la fiche de propriété 2.4.1. Retirés en 2008.	2.3
mars 1988	Diffusion par le MAM du premier guide explicatif sur l'inscription des répartitions fiscales au rôle d'évaluation (bloc 62). Guide révisé incorporé au MEFQ en 1994 (volume 2, chap. 6)	4.15
Rôles 1989	Instauration graduelle du régime des rôles triennaux (au lieu d'annuels) : optionnel pour 1989, 1990 et 1991, mais obligatoire à compter de 1992 (L.Q. 1988, c. 76).	4.16
Rôles 1989	Nouvelle exigence que tout rôle triennal d'une municipalité d'au moins 5 000 habitants résulte d'une équilibration, ce qui réduit à trois ans (au lieu de six), pour ces cas, le délai antérieurement accordé à cette fin (LFM, art. 46.1, al.1)	4.2, 4.16
juillet 1989	Instauration de normes de pratique professionnelle des évaluateurs agréés, en évaluation municipale. Décrivent les actes propres à l'exercice de cette profession et servent de référence aux responsables de la surveillance professionnelle. Remplacées en 1999 et à nouveau en 2013.	1.7
Rôles 1990	Instauration d'exigences de résultats pour que l'équilibration d'un rôle d'évaluation soit réputée valide : pleine valeur réelle, écart-type maximal et cohérence de l'évaluation des ventes (1989 G.O.2, 3144 et 1994 G.O.2, 5702).	4.2

Rôles 1990	Développement et mise en application, par le MAM, d'un système d'indicateurs de performance servant à mesurer objectivement la qualité des rôles. Publication des résultats globaux et diffusion des résultats individuels de 1990 à 2007.	4.7
Rôles 1990	Instauration d'un nouveau contenu obligatoire du sommaire du rôle d'évaluation sur la base d'un formulaire (2.6.5) illustrant le contenu minimal des données à être produites aux municipalités et exigé comme support de transmission de ces données au MAM. D'abord documenté par un guide explicatif diffusé à compter de 1988, ensuite incorporé au MEFQ en 1994 (volume 2, chap. 8).	4.17
novembre 1991	Mise sur pied du Comité tripartite MAM-AEMQ-OEAQ sur la formation. Fusionné au Comité de formation continue de l'OEAQ en 2002.	4.6
Rôles 1992	Exigence de mentions au rôle catégorisant les immeubles non résidentiels, suite à l'instauration de mesures fiscales propres à ce type d'immeubles (LFM, art. 57.1 et 57.1.1). Constitue un ajout notoire dans les pratiques d'évaluation, notamment l'obligation de quantifier la portion non résidentielle de la valeur globale des immeubles « mixtes ». Conduit à l'abandon graduel des rôles de la valeur locative.	4.14, 4.15
Rôles 1993	Inclusion du « faisceau des droits » dans l'établissement de la valeur réelle, considérant que tous les droits du locataire doivent être réputés détenus par le propriétaire (LFM, art. 45.1). Ajout législatif déclaratoire (effet rétroactif) qui résout d'importantes divergences méthodologiques et jurisprudentielles.	4.22
Rôles 1994	Entrée en vigueur du troisième règlement sur l'établissement de la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière (1993 G.O.2, 7490). Révise substantiellement les règles d'échantillonnage et de calcul, d'où des changements méthodologiques importants.	1.10
17 juin 1994	Distinction entre la date de prise en compte des conditions du marché et celle de l'état de l'unité d'évaluation (LFM, art. 46, al. 2 et 3). Résout les ambigüités et les iniquités antérieurement observées, principalement quant à la tenue à jour des rôles.	4.19
septembre 1994	Publication initiale du volume 2 du MEFQ : *Processus de traitement du rôle d'évaluation - Guide méthodologique*. Recueil alors inédit détaillant toutes les activités de collecte et d'analyse comprises dans le processus d'établissement du rôle et de sa tenue à jour. Intégré à l'édition modernisée du MEFQ en 2010.	2.4
6 octobre 1994	Entrée en vigueur du quatrième règlement sur le rôle d'évaluation foncière (1994 G.O.2, 5702). Supprime l'exigence de registres de concordance et instaure la notion de « dossier d'évaluation » pour désigner l'ensemble des formulaires relatifs à une même unité d'évaluation. Modifié en 2010 pour instaurer la modernisation.	1.9
mai 1996	Démarrage du cours « Évaluation foncière et fiscalité municipale », dans le cadre du programme de formation professionnelle de l'OEAQ. Diffusé annuellement depuis.	4.6
Rôles 1997	Transfert à l'évaluateur (au lieu du MAM) de la responsabilité d'établir la liste de base des ventes servant à l'établissement de la proportion médiane (1995 G.O.2, 4963). Nécessite la conclusion d'ententes individuelles sur les modalités électroniques à utiliser à cette fin.	1.10
juin 1997	Publication initiale du volume 6 du MEFQ : Technique de parité. Publication alors inédite sur l'application de la méthode de comparaison pour évaluer les résidences de trois logements et moins, ainsi que les copropriétés divises résidentielles (condos). Documente la façon de décrire et d'évaluer les immeubles avec les fiches de propriété 2.6.1C (résidentiel) et 2.6.1C-1/C-2 (condos). Complété en 2001, puis intégré à l'édition modernisée du MEFQ en 2010.	2.4
Rôles 1998	Instauration de la procédure de révision administrative des plaintes, préalable à tout recours devant les tribunaux (L.Q. 1996, c. 67). Cette procédure de réexamen des dossiers de plainte par l'évaluateur lui-même a pour but de résoudre rapidement les litiges qui ne nécessitent pas une intervention judiciaire. Applicable aux plaintes relatives à tout exercice financier à compter de 1998.	4.13

1 avril 1998	Création du Tribunal administratif du Québec (TAQ) par la *Loi sur la justice administrative* (L.Q. 1996, c. 54) et dévolution des fonctions antérieures du BREF à la Section des affaires immobilières du TAQ.	3.2, 3.7
octobre 1998	Publication de la troisième édition des volumes 4 (Bâtiments commerciaux, industriels et institutionnels) et 5 (Bâtiments résidentiels et de ferme) du MEFQ : *Technique du coût* (Base 1997). Intégrés à l'édition modernisée en 2010.	2.4
Rôles 2001	Entrée en vigueur du règlement sur l'évaluation des immeubles à vocation unique (1998 G.O.2, 5889). Définit les constructions ainsi désignées et prescrit des règles particulières quant à leur évaluation par la méthode du coût.	1.12
Rôles 2001	Nouvelle exigence d'échange de renseignements, avant dépôt du rôle, entre l'évaluateur et le propriétaire d'immeuble à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle (LFM, art. 18.1 à 18.5).	1.12
31 janvier 2001	Abolition du droit d'agir comme évaluateur signataire en vertu d'un permis délivré par la Commission municipale du Québec (2001 G.O.2, 1307), conférant ainsi l'exclusivité de ce droit aux membres de l'OEAQ (L.Q. 1999, c. 90, a. 52)	4.9
mai 2001	Diffusion par le MAM du guide explicatif sur la mise au rôle des biens immobiliers industriels au Québec. Résout plusieurs divergences d'interprétation quant aux biens destinés à la production industrielle ou à la lutte contre la pollution découlant de cette production. Mis à jour et réédité en 2011.	n.a.
avril 2005	Diffusion par le MAM d'un guide explicatif sur la dépréciation des bâtiments industriels aux fins d'évaluation municipale au Québec.	1.12
19 août 2010	Entrée en vigueur des amendements au RREF instaurant la modernisation à être complètement implantée pour 2016 (2010 G.O.2, 3533). Échéancier révisé en 2015 (2015 G.O.2, 1769).	1.9, 4.8
21 août 2010	Publication et mise en vigueur de l'édition modernisée du MEFQ (2010 G.O.1, 965), complètement restructurée et disponible seulement en ligne.	2.5, 4.8
décembre 2010	Démarrage du programme de formation de transition sur la modernisation des dossiers d'évaluation (collaboration MAM-OEAQ-AEMQ). Diffusé jusqu'en 2018.	4.6
Rôles 2012	Élimination des formulaires obligatoires et de leurs équivalents informatiques, remplacés par la seule prescription de renseignements informatisés. Applicable aux rôles « modernisés » entrant en vigueur à compter de 2012.	1.9, 4.8
Rôles 2012	Imposition de règles universelles de transmission électronique des renseignements d'évaluation foncière. Applicable aux rôles « modernisés » entrant en vigueur à compter de 2012.	1.9, 4.8
Rôles 2012	Instauration d'une nouvelle forme prescrite de présentation publique des renseignements figurant au rôle d'évaluation. Obligatoire partout à compter de 2012.	1.9, 4.8
31 janvier 2013	Entrée en vigueur d'une nouvelle norme de pratique de l'OEAQ en matière d'évaluation municipale (Norme 20.1), applicable aux rôles « modernisés ». Plus détaillée que les versions antérieures elle vise notamment à servir aux donneurs d'ouvrage (villes, MRC, etc.) pour établir les obligations de l'évaluateur lors de la rédaction d'appels d'offres.	1.7, 4.8

5.2 Sigles et acronymes utilisés

Les capsules sur l'historique de l'évaluation foncière municipale au Québec sont rédigées en utilisant un certain nombre de sigles dont l'usage est répandu dans ce domaine. L'usage de groupes de lettres initiales à prononciation alphabétique abrège les textes et en facilite la compréhension. Appelés « acronymes », certains sigles à prononciation syllabique (ex. : OMRE prononcé « om-ré ») sont aussi utilisés dans le présent ouvrage.

Lorsqu'utilisé pour la première fois dans une capsule, tout sigle ou acronyme est indiqué entre parenthèses à la suite du nom complet auquel il réfère, après quoi il est employé seul dans la capsule concernée.

Pour assurer la meilleure compréhension possible des textes et documents formant la publication HistÉval, la liste des sigles et acronymes qui y sont utilisés est présentée ci-dessous, avec leur nom complet, quelques notes historiques et le numéro de la capsule principalement concernée, le cas échéant.

Sigle	Nom complet et notes historiques afférentes	Capsule
AEMQ	Association des évaluateurs municipaux du Québec. Organisme sans but lucratif fondé en 1959 et regroupant, à des fins de partage de connaissances et de reconnaissance professionnelle, divers intervenants concernés par la pratique de l'évaluation foncière municipale (évaluateurs, techniciens, vérificateurs fiscaux, informaticiens, avocats, etc.). Son appellation initiale « *Association des estimateurs municipaux du Québec* » est modifiée en 1972, pour s'harmoniser à la terminologie législative.	3.1
BREF	Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec. Organisme judiciaire gouvernemental créé en 1973 par la *Loi sur l'évaluation foncière* et dont le mandat consiste à entendre et disposer des plaintes sur l'évaluation foncière dans le territoire sous sa juridiction, laquelle s'étend à tout le Québec à compter de 1980. Le BREF est dissous en 1998, alors que son mandat est transféré à la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec.	3.2
CEAQ **CPEAQ**	Voir OEAQ - Ordre des évaluateurs agréés du Québec	3.5
CMQ	Commission municipale du Québec. Tribunal administratif créé en 1932 et chargé d'assurer le respect des normes et des lois régissant la gestion des municipalités du Québec. En matière d'évaluation foncière, elle délivre les permis d'évaluateur municipal prévus par la loi (de 1972 à 1986) et statue sur les exemptions de taxes à être accordés aux organismes à but non lucratif qui en font la demande.	4.9
DGEF	Direction générale de l'évaluation foncière. Unité administrative du ministère des Affaires municipales créée en 1971 et ayant pour mandat de s'assurer que le système québécois d'évaluation foncière produise des valeurs équitables, de façon efficace, transparente et uniforme. Au fil des réorganisations internes de ce ministère, elle se nomme ensuite *Direction générale des politiques et de la fiscalité* (DGPF) de 1993 à 1997, *Direction des politiques et de la fiscalité* (DPF) de 1997 à 2000, *Direction de l'évaluation foncière* (DEF), de 2000 à 2013 et *Direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière* (DGFEF), depuis 2013. Par souci de simplification, seul le sigle « DGEF » est toutefois utilisé dans la publication HistÉval pour désigner cette unité, à moins que le contexte exige autre chose.	3.4
G.O.2	Gazette officielle du Québec, partie 2 (Lois et règlements). La *Gazette officielle du Québec* est le journal par lequel le gouvernement du Québec rend officielles ses décisions. Paginée en continu pour chaque année et publiée tous les mercredis, la partie 2 contient principalement les lois sanctionnées, les projets de règlements, les règlements et les décrets dont la publication est requise. Lorsqu'on y réfère, le sigle « G.O.2 » précède normalement la date et la page de publication (exemple : G.O.2 1983-05-25, 2263).	*

LCV Loi des cités et villes. Loi adoptée en 1876, alors nommée « *Acte des clauses générales des corporations de ville* », pour favoriser la résolution des problèmes spécifiques aux agglomérations urbaines et uniformiser les dispositions législatives régissant les municipalités de ville. Elle remplace, pour celles-ci, les dispositions antérieurement applicables en vertu du Code municipal. Refondue et renommée à diverses reprises, elle se nomme maintenant « *Loi sur les cités et villes* » depuis 1977. 1.4

LEF Loi sur l'évaluation foncière. Loi entrée en vigueur en 1972, qui révise et rassemble en une seule législation toutes les dispositions relatives à l'évaluation foncière municipale. Par l'uniformisation des pratiques en ce domaine, elle vise alors à améliorer la fiabilité et la comparabilité des évaluations foncières au Québec. Elle génère ainsi des apports significatifs pour cette discipline professionnelle. Substantiellement modifiée par la suite, notamment par de nombreux ajouts, elle est remplacée par la *Loi sur la fiscalité municipale*, à compter de 1980. 1.5

LFM Loi sur la fiscalité municipale. Loi entrée en vigueur en 1980, qui met en œuvre une réforme financière et fiscale sans précédent pour les municipalités du Québec, en favorisant l'autonomie financière de chacune, avec les pouvoirs de décision et de taxation lui permettant de satisfaire ses propres besoins. Cette loi intègre, en un seul ensemble, les dispositions retenues aux fins de la réforme de 1980, ainsi que celles régissant déjà l'évaluation foncière depuis 1972, en vertu de la Loi sur l'évaluation foncière. Modifiée à de nombreuses reprises depuis son instauration, elle est toujours en vigueur. 1.6

MAM Ministère des Affaires municipales. Ministère du gouvernement du Québec créé en 1918 et chargé de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens. Son appellation a varié depuis 1998, dû à l'ajout de précisions référant aux fonctions particulières dévolues à ce ministère (Métropole, Sport et Loisir, Régions, etc.). Toutefois, pour simplifier les textes et leur lecture, seul l'acronyme « MAM » est employé dans la publication HistÉval, sans égard aux époques où d'autres sigles (MAMM, MAMR, etc.) auraient été applicables. 3.4

MEFQ Manuel d'évaluation foncière du Québec. Ouvrage de référence dont l'usage est prescrit, depuis 1977, aux fins de la confection et de la tenue à jour de tous les rôles d'évaluation foncière. Documente l'application des lois et règlements qui régissent les pratiques d'évaluation municipale et en assure ainsi l'uniformité méthodologique. Composé de plusieurs volumes ou sections thématiques publiés ou remplacés de 1974 à 2016. 2.1 à 2.5

NPP Normes de pratique professionnelle. Ensemble d'énoncés décrivant les actes propres à l'exercice d'une profession et servant de référence au public et aux responsables de la surveillance professionnelle. D'abord édictées en 1989, les normes applicables aux évaluateurs agréés œuvrant en évaluation municipale sont harmonisées aux normes nord-américaines en 1999, puis remplacées en 2013 pour s'adapter aux règles gouvernementales sur la modernisation de l'évaluation foncière. 1.7

OEAQ Ordre des évaluateurs agréés du Québec. Ordre professionnel qui a pour mission de protéger l'intérêt du public en garantissant la qualité des actes professionnels posés par ses membres quant à l'estimation de la valeur de droits et de biens à diverses fins. Créé législativement en 1969 sous le nom de *Corporation des évaluateurs agréés du Québec* (CEAQ), il se nomme ensuite *Corporation professionnelle des évaluateurs agréés du Québec* (CPEAQ), de 1974 à 1994. 3.5

OMRE Organisme municipal responsable de l'évaluation. Appellation instaurée en 1980 par la *Loi sur la fiscalité municipale* pour désigner indistinctement toute municipalité régionale de comté ou toute municipalité locale qui détient la compétence en matière d'évaluation foncière. Elle inclut alors aussi les communautés urbaines (Montréal et Québec) et régionale (Outaouais). Note : le sigle OMRE est un acronyme de deux syllabes qui se prononce « om-ré ». 3.6

PAIRE	Programme d'aide à l'implantation des rôles d'évaluation. Programme de subvention appliqué de 1977 à 1986 par le ministère des Affaires municipales, pour soutenir financièrement les municipalités dans la réalisation de la réforme administrative de l'évaluation foncière. Ces subventions sont versées à la suite du dépôt du premier rôle de nouvelle génération jugé conforme aux exigences réglementaires.	4.10
RFCM	Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale. Règlement ministériel qui régit, depuis 1983, le contenu du formulaire de plainte (ou de demande de révision depuis 1998), de l'avis d'évaluation de l'avis de modification du rôle et du compte de taxes municipales. A été remplacé en 1992.	1.11
RIVU	Règlement sur les immeubles à vocation unique. Officiellement nommé *Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle*, ce règlement gouvernemental édicté en 1998 définit les immeubles ainsi visés et prescrit certaines règles régissant leur évaluation municipale.	1.12
RLRQ	Recueil des lois refondues du Québec. Recueil des lois québécoises à caractère général et permanent, lesquelles y sont tenues à jour et identifiées distinctement par un code alphanumérique. Lorsqu'on y réfère, le sigle RLRQ (anciennement L.R.Q.) précède normalement le code et le numéro d'article de la loi concernée (ex. : RLRQ, F-2.1, a. 46). Important : une loi adoptée pour créer une loi nouvelle ou modifier une loi existante est appelée « loi annuelle » et on y réfère par le signe « L.Q. » suivi de l'année d'adoption et du numéro de chapitre des lois de cette année-là (ex. : L.Q., 1988, c. 76, a. 21).	*
RPM	Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière. Règlement ministériel qui régit, depuis 1980, l'établissement annuel de la proportion médiane de chaque rôle d'évaluation, assurant ainsi l'uniformité et l'équité du processus. A été remplacé en 1983 et 1994 et porté différents titres.	1.10
RREF	Règlement sur le rôle d'évaluation foncière. Règlement ministériel qui régit uniformément, depuis 1977, le processus de confection du rôle d'évaluation foncière, son contenu et sa tenue à jour. A été remplacé en 1983, 1992 et 1994 et a porté différents titres.	1.9
SIG	Système d'information géographique. Fichier permanent prescrit par le *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière.* Décrit à la partie 2B du MEFQ, il concerne la constitution, le stockage, la mise à jour et la diffusion d'informations géographiques à des fins d'évaluation municipale au Québec.	4.18
TAQ	Tribunal administratif du Québec. Organisme multidisciplinaire indépendant créé en 1998 par la *Loi sur la justice administrative* pour disposer de l'ensemble des recours exercés par les citoyens à l'encontre des décisions de l'Administration publique. La Section des affaires immobilières (SAI) du TAQ est notamment chargée de statuer sur les recours qui lui sont soumis en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale.*	3.7

5.3 Rapport d'étude de l'AEMQ à la Commission Bélanger (1964)

Présentation et sommaire

La *Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (CREF) est créée par le gouvernement du Québec en 1963. Elle a pour mandat d'enquêter sur les sources de revenus du gouvernement du Québec, des municipalités et des commissions scolaires, à en étudier le fonctionnement et à indiquer des voies de solutions aux lacunes constatées. Cette commission est présidée par Marcel Bélanger, comptable agréé et économiste; Me Robert Bourassa y agit à titre de secrétaire et directeur de recherches. Ses travaux s'échelonnent de mars 1963 à décembre 1965, date de livraison de son rapport.

En janvier 1964, l'Association des estimateurs municipaux du Québec (AEMQ) présente d'abord les éléments de réforme qu'elle préconise en matière d'évaluation municipale. Intéressée par cette démarche, la CREF lui demande d'approfondir son analyse des problèmes relatifs à l'évaluation municipale au Québec et d'élaborer des solutions à cet égard.

À la suite de travaux réalisés par un comité d'experts, l'AEMQ remet son rapport d'étude à la CREF en septembre 1964, intitulé « *L'évaluation foncière pour fins municipales dans la province de Québec* ». Outre la description des lacunes de l'évaluation municipale d'alors, on y propose un plan global d'intervention visant à uniformiser (au même niveau par rapport à la valeur) et à normaliser (avec les mêmes moyens) les rôles d'évaluation dans tout le Québec. À cette fin, on y démontre la nécessité de procéder à une refonte complète des lois régissant l'évaluation foncière et de créer un organisme permanent chargé d'assurer leur application.

Une large part des suggestions et recommandations formulées dans ce rapport d'étude servent ensuite de base à celles énoncées au rapport de la CREF, en 1965, puis à celui du Groupe de travail Boulet, en 1970. Elles prennent d'abord officiellement forme en 1972, par la mise en vigueur de Loi sur l'évaluation foncière et par la création de la Direction générale de l'évaluation foncière du Ministère des Affaires municipales. Elles se concrétisent ensuite davantage dans les exigences réglementaires en vigueur depuis 1977, dont le Manuel d'évaluation foncière du Québec.

En raison de l'influence déterminante de ce rapport d'étude sur l'évolution des pratiques professionnelles d'évaluation municipale au Québec, la pertinence de le faire mieux connaître apparaît indiscutable, dans une perspective historique. Aussi, la présente capsule est constituée de la transcription intégrale de son contenu, exception faite de sa mise en page.

L'ÉVALUATION FONCIÈRE POUR FINS MUNICIPALES DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

Étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur la fiscalité par l'Association des estimateurs municipaux du Québec

Septembre 1964

Monsieur Marcel Bélanger, C.A.,
Président,
Commission Royale d'Enquête sur la Fiscalité,
1014, rue d'Artigny,
Québec.

Monsieur le président,

Nous avons l'honneur de remettre aux membres de la Commission d'Enquête sur la Fiscalité l'étude que nous avons préparée sur les problèmes que pose l'évaluation foncière pour fins municipales dans cette province.

Nous répondons ainsi à la demande que vous nous avez soumise de faire une étude objective de ce problème et de vous en exposer les solutions possibles.

Nous avons été fort honorés de la confiance que vous nous avez témoignée en sollicitant notre concours. Nous nous sommes efforcés de nous montrer dignes de cette confiance en apportant tout le soin qu'il nous a été possible de donner à cette étude.

Le sujet de l'évaluation foncière est très vaste et présente une foule d'aspects. Cette étude porte uniquement sur des problèmes qui ont une relation directe avec l'évaluation municipale et plus précisément sur les différents aspects que votre Commission nous a demandé d'étudier.

L'étude que nous vous soumettons a été préparée par un comité présidé par M. Camille R. Godin, ing. p., CAE, Estimateur de la Ville de Montréal et coordonnateur des évaluations de la Corporation de Montréal Métropolitain, et composée Me Yvon Bock, c.r., président du Bureau de Révision des Estimations de la Ville de Montréal et de moi-même, Alonzo Malouin, estimateur de la Cité de Drummondville.

Au cours de son travail, le comité a obtenu une collaboration précieuse des membres suivants, savoir MM. Jacques Ranger, ing. p., Pierre Dalcourt, CAE, Jean C. Sarault et Roger Charland, ing. p., CAE.

Veuillez agréer, monsieur le président, et transmettre aux membres de votre Commission Royale d'Enquête, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Président de l'Association des Estimateurs Municipaux du Québec,

Alonzo Malouin

EXPOSÉ GÉNÉRAL (pp. 5 à 14 du rapport original)

L'impôt basé sur l'évaluation des biens-fonds est la source la plus importante de revenus pour les corporations municipales et les commissions scolaires en cette province.

Ce mode de taxation existe depuis le début de nos institutions municipales et scolaires au commencement du siècle dernier. A certains moments, il fut l'objet de vives critiques et la question fut souvent posée de savoir s'il ne devrait pas être remplacé par un autre mode d'imposition qui frapperait toutes les catégories de richesses au lieu de porter uniquement sur la propriété immobilière.

Des mouvements en sens inverse se manifestent depuis quelques décades. Aux États-Unis comme au Canada, des efforts ont été faits pour réhabiliter cette forme de taxation. Les analyses de la situation ont permis de dégager cette conclusion que cet impôt peut être conservé et triompher des critiques dont il est l'objet pourvu qu'on y apporte autant d'attention pour améliorer son application qu'on le fait pour les autres modes de taxation.

Chez-nous dans le Québec, la situation quant aux lois et à leurs modalités d'application, en matière d'évaluation foncière pour fins municipales et scolaires, est restée ce qu'elle était au siècle dernier, sauf dans les villes de grande et de moyenne importance. Le gouvernement provincial ne s'est pas intéressé de près à la situation comme l'ont fait, depuis surtout les cinquante dernières années, la plupart des gouvernements des autres provinces et ceux d'un grand nombre d'états américains. Ceux-ci ont manifesté leur intérêt par des enquêtes approfondies, d'une part, et par l'adoption de mesures, d'autre part, pour améliorer les lois et pour assurer par un organisme de direction et de contrôle que ces lois recevront une application raisonnable et efficace.

Le travail d'adaptation que les estimateurs eux-mêmes ont fait dans nos grandes villes et dans quelques villes de moyenne importance est le fruit de leur initiative personnelle. Cet effort n'est pas négligeable certes car il nous permet d'entrevoir les résultats qu'on pourrait obtenir si des mesures étaient mises en œuvre pour établir, rendre applicable et contrôler dans toutes les municipalités de la province des principes et procédés reconnus en matière d'évaluation.

Les lacunes que présentent nos lois et l'application qu'elles reçoivent en matière d'évaluation des biens-fonds sont devenues plus apparentes à mesure que les besoins financiers de nos municipalités et commissions scolaires se sont accrus. Depuis une dizaine d'années, surtout, tous ceux qui s'intéressent à ce problème ont réclamé l'uniformisation des évaluations au niveau de la valeur réelle dans toute l'étendue de la province.

Nous sommes entièrement de cet avis. La présente étude porte sur les moyens les plus appropriés pour réaliser cet objectif d'assurer l'uniformisation et la normalisation de l'évaluation foncière dans cette province.

Nous avons eu l'occasion, dans un mémoire que nous présentions à l'Honorable Pierre Laporte, Ministre des Affaires Municipales, au début de cette année, et dont copies vous furent transmises, d'exposer brièvement les points principaux du programme de réformes que nous préconisons. À la demande de votre Commission, nous avons poursuivi nos études en vue d'élaborer ce programme et de le compléter.

Pour les fins de notre étude, nous avons consulté la documentation la plus récente sur le sujet et en particulier :

- Manitoba Royal Commission on Local Government Organization - April 1964 - Rapport Michener;
- The Role of the States in Strengthening the PropertyTax, Vol. 1, June 1963 – Advisory Commission on Intergovernmental Relations - U.S.A.;
- Plusieurs mémoires soumis à votre Commission depuis 1963;
- Quelques mémoires soumis à la Commission Blier en 1964;
- Les études et projets déjà amorcés par notre association depuis 1961.

Nous sommes bien renseignés sur les lois et procédés en vigueur dans les autres provinces canadiennes et nous avons pu être informés sur tout ce qui a été fait dans ce domaine dans les états américains. Le rapport publié récemment par la Commission sur les relations intergouvernementales du gouvernement des États-Unis fut à ce sujet notre meilleure source de renseignement. De plus, nous avons eu plusieurs consultations avec des experts réputés du Canada et des États-Unis. L'expérience acquise par nos membres dans l'exercice de leurs fonctions nous a renseignés sur les conditions particulières de notre milieu. Le cadre de cette étude ne nous permet pas de faire ici l'analyse complète de la situation et des différents moyens qui peuvent s'offrir pour résoudre chacun des aspects du problème. Ce serait là un travail trop considérable que nous n'avions ni le temps ni les moyens de faire.

Notre étude se limitera donc à vous exposer aussi succinctement que possible les mesures dont nous recommandons l'adoption et que nous croyons, en tenant compte des conditions de notre milieu, les plus aptes à assurer, à plus ou moins brève échéance selon la rapidité avec laquelle elles seront mises à exécution, un degré élevé d'uniformisation et de normalisation de l'évaluation foncière dans la province.

Pour alléger le texte principal de cette étude, nous avons reporté en appendice les textes de quatre études sur des aspects particuliers du problème, faites en marge de nos travaux et qui nous ont amenés à quelques unes de nos recommandations. Ces études portent sur les sujets suivants:

I. Certains changements immédiats qui devraient être effectués aux dispositions légales actuelles, texte préparé par M. Roger Charland.
II. Les différentes interprétations des mots «immeubles, améliorations, équipement et machineries», texte préparé par Me Yvon Bock.
III. La notion de valeur réelle, texte préparé par Me Yvon Bock.
IV. L'évaluation rurale, texte préparé par M. Alonzo Malouin.

Nous ajoutons à cette documentation, comme cinquième appendice une copie du programme d'accréditation de l'Institut des Estimateurs Municipaux du Québec.

Nos recommandations constituent les principales mesures d'un plan général en vue d'obtenir que l'évaluation des biens-fonds devienne uniforme et équitable dans toutes les régions de la province.

Si l'on considère que les municipalités de la province sont présentement assujetties à des régimes différents d'évaluation et que des écarts considérables existent quant au niveau des évaluations, on se rend facilement compte qu'un changement subit et radical des conditions actuelles aurait sûrement de lourdes conséquences et soulèverait nombre de difficultés. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait opportun d'adopter d'abord un système d'uniformisation, lequel servirait de moyen transitoire pour parvenir à la normalisation comme solution définitive.

Il importe de préciser ici ce qu'il faut entendre par uniformisation et par normalisation en matière d'évaluation. Nous dirions que l'uniformisation consiste à ajuster à un même niveau plusieurs évaluations déjà établies. Cet ajustement est fait selon un dénominateur commun représentant la valeur réelle. Une telle uniformisation peut être opérée sur les évaluations individuelles d'une même municipalité. Elle peut aussi être faite sur l'évaluation globale de chacune des municipalités formant un comté ou une région et, par la suite, être étendue à tous les comtés ou régions de la province. Par ailleurs, la normalisation consiste, selon nous, procéder à l'évaluation de tous et chacun des immeubles selon des principes et normes identiques. En somme, l'uniformisation se présente comme un moyen d'équilibrer des résultats déjà obtenus alors que la normalisation a pour but d'assurer, par l'identité des moyens, la justice et l'équité des évaluations individuelles.

Pour arriver à ces fins, il est indispensable:

1. de procéder à une refonte complète des différentes lois sur l'évaluation;
2. de créer un organisme permanent chargé d'assurer l'application intégrale de la loi.

En prévision des retards possibles relativement à l'adoption et à la mise en application des réformes majeures que nous venons de mentionner, nous proposons, en vue d'améliorer immédiatement la situation d'ici l'adoption desdites réformes, que des corrections soient apportées aux lois actuelles pour les purger de leurs dispositions désuètes. Cela faciliterait ainsi le travail que certaines municipalités ont déjà entrepris en vue d'établir leurs évaluations à la valeur réelle et nous proposons aussi que les dispositions du Code municipal et de la loi des Cités et Villes, au moins dans leurs grandes lignes, soient rendues identiques. Pour appuyer ces propositions, nous vous soumettons comme appendice I, une étude exposant les corrections qui devraient être apportées.

L'intérêt que présentent les problèmes relatifs à l'impôt foncier pour le gouvernement provincial est indirect mais bien réel.

En effet, il importe grandement au trésor provincial que l'impôt foncier remplisse convenablement son rôle en fournissant tous les revenus qu'il peut produire puisque les municipalités et commissions scolaires, lorsque leurs revenus sont insuffisants à leurs besoins, font appel au gouvernement provincial pour obtenir une aide financière.

En détournant ainsi des revenus provenant d'autres sources de taxation, le gouvernement provincial renonce aux avantages d'employer ces revenus pour acquitter ses propres responsabilités.

En conséquence, le gouvernement provincial a tout intérêt à établir des lois et à prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'obtenir que l'impôt foncier, basé sur l'évaluation des biens-fonds, repose sur des principes logiques et simples, d'application générale. De plus, étant donné que les déficits sont généralement absorbés par le gouvernement provincial, celui-ci doit être constamment informé de la situation précise quant à l'évaluation foncière dans toutes les régions de son territoire et ce, par l'intermédiaire d'organismes agissant sous son contrôle.

Il est évident que le maintien de tels organismes occasionnerait des dépenses nouvelles mais nous croyons, à la lumière des expériences passées, qu'elles seraient en définitive pleinement compensées par les économies réalisées par le trésor provincial et par le degré supérieur d'efficacité et de rendement de l'imposition foncière,

Les suggestions que nous vous offrons comme moyens de solution sont élaborées dans les deux chapitres qui suivent.

Dans le premier, nous exposons les modifications qui devraient être apportées à diverses lois régissant l'évaluation des biens imposables pour fins municipales et scolaires en vue de rendre possibles l'uniformisation et la normalisation des estimations.

Dans le second, nous traitons par le détail de l'établissement d'une Régie Provinciale des Estimations comme un organisme indépendant pour assurer le fonctionnement d'un système orienté vers l'uniformisation et la normalisation des estimations et notamment de la structure de cet organisme, de ses fonctions et des modalités qui nous semblent nécessaires de lui donner afin qu'il soit en mesure de remplir efficacement son rôle.

RÉVISION DE LA LOI RÉGISSANT L'ÉVALUATION (pp. 15 à 42 du rapport original)

Plusieurs lois renferment des dispositions régissant l'évaluation foncière. Les paroisses et villages sont sujets au Code Municipal alors que les villes sont soumises à la Loi des Cités et Villes. De plus, certaines villes telles que Montréal, Québec et autres, possèdent une charte qui, en matière d'évaluation, comporte une mixture des deux lois précédemment citées, à laquelle est venue se greffer une foule d'articles souvent contradictoires.

Tout en reconnaissant la diversité des problèmes que représente l'évaluation des immeubles dans les quelque 1700 municipalités de notre province, il est impossible d'obtenir un degré quelconque d'uniformité à moins que les dispositions légales applicables aux rôles d'évaluation soient les mêmes dans toute la province.

La plupart des dispositions de ces lois sont à la fois désuètes et incomplètes. Originairement adoptées il y a une centaine d'années, elles ne répondent plus aux besoins actuels. Les modifications qui y furent apportées de temps à autre ont pu résoudre des cas particuliers mais ont laissé subsister les éléments de diversité, les lacunes et les imprécisions qui compliquent le travail d'évaluation, et qui empêchent, à toutes fins pratiques, de créer toute unité de principes sans laquelle on ne peut songer atteindre l'objectif recherché d'avoir des évaluations représentatives de la valeur réelle et uniformes dans toutes les parties de la province.

En conséquence, nous recommandons que toutes les lois relatives à l'évaluation soient abrogées et remplacées par une loi unique adaptée aux besoins actuels et applicable dans toute la province.

Les lois d'estimation adoptées depuis plusieurs années dans les autres provinces et dans les états américains peuvent à cet égard fournir des éléments utiles à l'élaboration de la loi que nous souhaitons voir adopter ici.

Sans entrer dans tous les détails de cette nouvelle loi proposée, nous désirons mentionner quelques points que nous jugeons importants et sur lesquels cette loi nouvelle devrait apporter des précisions, à savoir :

1. Définir clairement les biens sujets à l'estimation.

Le laconisme des lois actuelles et les difficultés d'application des règles d'interprétation données par les tribunaux, tant en raison de la diversité des lois que de l'absence de jurisprudence sur bien des cas particuliers que rencontrent les estimateurs au cours de leur travail, sont une source constante de confusion, de perplexité et aussi de discussions avec les contribuables.

L'estimateur devrait avoir à sa disposition un texte de loi qui lui permette de décider facilement quels sont les biens à évaluer sans qu'il lui soit nécessaire d'être un expert en droit et qu'il ait à consacrer un temps précieux à trancher des problèmes légaux. Il ne faut pas forcer pour ainsi dire l'estimateur à prendre la voie facile en laissant de côté les biens dont il ne peut, par examen sommaire, acquérir la conviction qu'ils sont sujets à l'évaluation. Quand chaque estimateur est laissé à lui-même pour décider des cas douteux, les opinions sur des cas similaires varient d'un estimateur à l'autre.

Pour combler cette lacune, nous suggérons que soient clairement déterminés par la loi les biens sujets à l'évaluation municipale. A notre avis, ces biens devraient être les suivants :

a) les immeubles par nature (terrains, bâtiments et tout ce qui est fixé à un terrain ou à un bâtiment de manière à en faire partie) ;

b) les immeubles par destination, dont le caractère immobilier peut être constaté, (les biens incorporés à un fonds ou placés sur un fonds de manière à en faire partie, de telle sorte que l'enlèvement rendrait l'immeuble incomplet ou imparfait); en étendant le sens de ce terme aux biens de même nature appartenant à toute autre personne que le propriétaire du fonds;

c) les machineries, moteurs et équipements, y compris les accessoires, servant ou destinés à servir à des fins industrielles ou commerciales et installés pour ces fins;

d) les catégories spéciales de biens comme ceux des compagnies de chemins de fer, des entreprises d'utilités publiques et tous ceux qui se trouvent sur le terrain public.

Pour appuyer davantage nos suggestions quant à l'opportunité de clarifier la description des biens sujets à l'évaluation, nous référons à l'étude qui forme l'appendice II de ce rapport où sont exposées les différentes interprétations qui ont été données par la jurisprudence sur les termes que renferment nos lois actuelles.

Notre suggestion d'inclure les machineries parmi les biens à évaluer demande sans doute quelques mots d'explication.

Devant l'urgente nécessité de répartir plus équitablement entre chaque catégorie de contribuables l'effort fiscal que devrait fournir chacune d'elles, nous croyons devoir recommander que la machinerie, les moteurs et l'équipement qui sont employés pour fins industrielles ou commerciales soient soumises à la taxe foncière tout comme les immeubles, ce qui est d'ailleurs présentement autorisé par la Loi des Cités et Villes (article 488).

Cette imposition favoriserait, d'ailleurs, une plus juste distribution du fardeau de la taxe foncière dont l'un des principes de base est que le capital immobilisé est une mesure de capacité de payer, Basé sur ce principe, un bon nombre d'états américains considèrent même les biens personnels comme imposables.

Tout en reconnaissant les difficultés inhérentes à l'évaluation de la machinerie, il est raisonnable de prévoir que la mise en application des autres recommandations de ce rapport et en particulier de celle traitant de la création d'un organisme compétent, dont l'une des principales tâches serait la formation d'un personnel qualifié, permettrait de surmonter ces difficultés.

Toutefois, pour le cas où notre suggestion d'inclure les machineries dans les biens imposables ne serait pas agréée nous soumettons qu'il serait nécessaire tout au moins - pour les raisons indiquées dans l'annexe II - d'éliminer toute ambigüité en spécifiant dans la loi que les machines, moteurs, équipements et autres biens qui se trouvent dans ou sur les immeubles et qui servent ou sont utiles à son existence ou à son exploitation sont des biens imposables. Les quelques exemples énumérés dans l'appendice II et que nous pourrions multiplier démontrent qu'il serait injuste et déraisonnable pour les propriétaires d'immeubles de nature domiciliaire de ne pas tenir compte de ces biens dont le mode d'attachement ou d'incorporation à l'immeuble est difficile à déterminer mais qui cependant, à toutes fins pratiques, font véritablement partie de l'immeuble en tant qu'accessoires nécessaires ou utiles.

Ainsi, il est inconcevable, pour ne citer qu'un exemple, que les cloisons qui répartissent en bureaux la superficie des différents étages d'un édifice soient exemptes à cause d'une certaine mobilité, alors que celles d'une résidence où une telle flexibilité n'est pas requise soient imposables.

2. Limiter au minimum les catégories de biens devant bénéficier de l'exemption de taxe.

Nous sommes d'avis que l'exemption de taxe à l'égard de biens qui, par leur nature, sont sujets à l'évaluation n'est pas autre chose qu'un moyen détourné d'accorder aux propriétaires de ces biens des subventions à même le trésor public. Il serait grandement opportun de réviser complètement les dispositions conférant ce privilège aussi bien dans des cas particuliers que dans des cas généraux en vue de restreindre le plus possible les catégories de biens exempts de la taxation.

Il serait beaucoup plus avantageux et, en définitive, moins coûteux pour le trésor public de remplacer cette méthode par un régime de subventions à être versées par le gouvernement provincial, évidemment contrôlées par lui et devant servir de compensations partielles ou totales pour les taxes qu'on aura payées aux municipalités ou commissions scolaires.

Parmi les avantages de cette mesure, les suivants nous paraissent les plus significatifs:

a) Possibilité pour la province de connaitre l'ampleur des compensations ou bénéfices qui sont consentis à certaines corporations, organisations, institutions et autres, ce qui favoriserait un partage des deniers publics mieux proportionné aux besoins de la société.

b) Perception par chaque municipalité de revenus plus conformes aux coûts des services qu'elle dispense. En effet, le coût des services qu'un gouvernement local doit fournir à une propriété exempte de la taxation n'est pas inférieur à celui des services requis pour toute autre catégorie d'immeuble. De plus, certaines municipalités ont dans leur territoire une proportion particulièrement forte d'immeubles exempts, ce qui comporte des charges trop lourdes pour l'administration locale.

c) Politique plus équitable pour les municipalités étant donné que les exemptions accordée par le pouvoir central seraient défrayées par celui-ci. Les municipalités qui, périodiquement doivent rechercher l'aide financière de la province pour boucler leur budget, trouveraient de ce fait une plus grande stabilité en matière fiscale. ce qui est définitivement souhaitable.

Nous sommes également d'avis qu'on devrait discontinuer d'accorder le bénéfice d'exemption de taxes à certains biens de caractère industriel appartenant aux entreprises d'utilités publiques, compagnies de chemins de fer et autres, et comprenant, par exemple, les pylônes, poteaux, fils, tunnels, rails et dormants. Au surplus, ce traitement particulier aurait encore moins raison d'exister si l'on inclut, dans les biens imposables, la machinerie utilisée dans tous les autres genres d'entreprises.

Il existe suivant les lois actuelles plusieurs catégories d'immeubles imposables au niveau scolaire et exempts au niveau municipal, de même que toutes sortes d'exemptions partielles. Il serait souhaitable qu'aucune exemption, réduction ou limitation de l'évaluation ne soit accordée et ce toujours dans le but d'accéder à une plus grande uniformité. Toute diminution de la contribution foncière devrait plutôt être consentie au niveau de la taxation soit par réduction du taux ou autrement.

3. Retenir l'obligation d'évaluer à la valeur réelle.

Nos lois actuelles sont unanimes sur ce point. L'évaluation doit être faite à la valeur réelle. À notre avis, cette exigence constitue la meilleure garantie, pourvu qu'elle soit appliquée de façon raisonnable, d'obtenir un résultat juste et équitable.

Une étude sur la notion de «valeur réelle » que nous annexons comme appendice III renferme les principaux motifs sur lesquels nous appuyons notre présente suggestion.

Le sens et la portée du terme «valeur réelle » ont été exposés dans un grand nombre de jugements et de décisions. Nous ne croyons pas qu'il y aurait avantage à remplacer ce terme. Les autres termes qu'on retrouve ailleurs tels que valeur actuelle, valeur marchande, valeur vénale présentent des difficultés encore plus grandes d'interprétation. Sans vouloir minimiser en aucune façon les difficultés qui existent dans l'application de la valeur réelle, nous croyons que le terme lui-même exprime un concept assez précis qui est d'ailleurs accepté d'une façon générale aujourd'hui.

De plus, nous ne voyons pas qu'il pourrait y avoir avantage à évaluer les immeubles à une fraction de la valeur réelle. Plusieurs états chez nos voisins du Sud ont recherché par cette mesure un moyen d'obtenir l'uniformité de l'évaluation mais cette concession à l'opinion publique n'a pas produit le résultat qu'on attendait. L'évaluation à la valeur réelle a l'avantage de permettre des comparaisons valables, de protéger d'une façon évidente le contribuable contre toute évaluation excessive et de fournir à la province et aux gouvernements locaux un inventaire constamment à jour du capital immobilier et d'autres renseignements d'utilité courante. Il est reconnu, d'ailleurs, que plus le pourcentage de l'évaluation par rapport à la valeur réelle est faible, moins il existe d'uniformité et d'équité.

4. Imposer l'obligation d'évaluer tous les immeubles.

Nous déplorons la coutume et la tolérance actuelles dans un grand nombre de municipalités d'omettre du rôle d'évaluation les immeubles du gouvernement, terres de la Couronne et, en général, tous ceux qui ne présentent aucun intérêt immédiat pour la municipalité. La loi pourrait, par exemple, stipuler que seuls les voies publiques et les ouvrages s'y rapportant, tels que ponts, routes, tunnels, etc., soient omis du rôle. Ainsi, les rôles d'évaluation deviendraient l'outil indispensable à toute étude sérieuse des organismes gouvernementaux et autres qui ont à orienter la politique fiscale, sociale et économique de la province.

5. Préciser davantage quant aux noms des personnes affectées par l'évaluation municipale.

Parmi les obligations qui leur sont imposées par les lois régissant l'évaluation foncière, les estimateurs ont celle d'inscrire aux rôles d'évaluation le nom d'une personne en regard de chacune des évaluations. Ces lois contiennent des prescriptions concernant les personnes dont les noms doivent être ainsi portés aux rôles.

Sur ce point, comme sur bien d'autres, les dispositions de nos lois (Code Municipal, Loi des Cités et Villes et chartes spéciales des municipalités) sont divergentes. De plus, l'imprécision des termes et l'absence des dispositions couvrant nombre de cas que rencontrent les estimateurs leur créent des problèmes quasi insolubles car les règles d'interprétation sont presque inexistantes, étant donné que les tribunaux ont rarement eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet.

Les difficultés que rencontrent les estimateurs pour déterminer les noms des personnes qui doivent être inscrits aux rôles d'évaluation originent de la complexité de bien des contrats affectant les propriétés.

En vertu de notre loi civile qui accorde une liberté presque illimitée dans les contrats et par suite de l'évolution résultant des conditions nouvelles qui se sont développées depuis plusieurs années, une multitude de conventions sont intervenues qui ont pour effet de morceler entre des personnes différentes le faisceau de droits que représente le droit absolu de propriété.

De plus, il arrive fréquemment que les immeubles sont eux-mêmes fractionnés en un certain nombre de parties plus ou moins distinctes.

En somme, à cause de la variété et de la complexité de certains cas, à cause des connaissances légales approfondies qui sont exigées de l'estimateur et du temps considérable que la solution réclame, nous croyons qu'il serait opportun de définir de façon précise et uniforme les règles sur lesquelles l'estimateur doit se guider en pareils cas.

Il y aurait avantage à ce que l'évaluation de tout immeuble soit inscrite au nom du propriétaire en titre du fonds sans égard aux conventions particulières ayant pour effet soit de morceler le tout, soit de fractionner des immeubles, laissant ainsi au propriétaire du fonds le soin de faire lui-même la répartition entre les autres personnes pouvant y être tenues quant au remboursement des taxes qu'il aura payées comme conséquence de l'inscription de son nom aux rôles d'évaluation.

Cette règle, évidemment, ne s'appliquerait pas aux biens des compagnies d'utilités publiques, tels que poteaux, pylônes, fils, conduits, etc. établis sur des terrains publics ou même sur des terrains privés en vertu de servitudes. Ces biens seraient inscrits au rôle aux noms de ces compagnies.

6. Clarifier les dispositions concernant la valeur locative annuelle.

Le terme de «valeur locative annuelle » fait l'objet de plusieurs interprétations différentes. Il serait sans doute avantageux de préciser la portée de ce terme pour éliminer pareille diversité.

La définition qui nous paraît la plus acceptable et que nous souhaiterions voir inscrite dans la loi est la suivante: la valeur locative annuelle d'une propriété, d'un local ou d'un logis est le montant en argent qu'on peut raisonnablement recevoir en échange du droit d'occupation et d'usage des lieux pendant un an, ou le montant que devrait verser annuellement un locataire pour permettre

au propriétaire d'effectuer sans perte les déboursés suivants: intérêt sur le capital équivalent à la valeur réelle de l'immeuble, taxes municipales et scolaires, frais d'administration, d'entretien, d'assurance et d'amortissement de l'immeuble.

Une attention particulière devrait être apportée aux dispositions légales concernant la valeur locative annuelle de façon qu'elles soient compatibles avec celles se rapportant à l'évaluation foncière.

7. Sur le problème de l'évaluation des fermes.

Ce problème de l'évaluation des fermes dont il est fortement question dans les milieux agricoles repose sur une confusion d'idées. Il s'agit là en vérité bien plus d'un problème de taxation que d'un problème d'évaluation.

De façon générale, nous pouvons dire que l'évaluation des immeubles en milieu rural peut et devrait se faire de la même façon que celle du milieu urbain. Nous nous limiterons à vous soumettre quelques remarques concernant l'évaluation et la taxation des fermes.

Les principes d'évaluation reconnus permettent tout aussi bien d'obtenir la valeur réelle d'une ferme que d'une usine. Les modalités différeront mais si la valeur réelle doit servir de base à la répartition du fardeau des taxes, toute méthode spéciale ou directive particulière de la loi viendra fausser cette juste répartition. Si toutefois le législateur juge que le cultivateur, pour des raisons sociales et économiques, ne doit pas défrayer le coût des impôts en proportion de la valeur de ses immeubles, nous suggérons fortement que cet allègement d'impôt lui soit accordé au niveau de la taxation et non à celui de l'évaluation.

Toute limitation arbitraire de l'évaluation (telle que prescrite par les lois actuelles, a pour effet de ne pas répartir équitablement parmi les cultivateurs et selon la véritable valeur de leurs fermes le dégrèvement d'impôt que la loi a pour but de leur accorder.

Il nous paraît ni raisonnable ni équitable de conserver une disposition semblable à celle qui, présentement, détermine que l'évaluation des terres en culture ne doit pas excéder $100 l'arpent et que cette évaluation inclut les bâtisses. Elle favorise les cultivateurs riches et généralement tous ceux dont la valeur réelle de leurs fermes excède ce taux et confère alors un privilège d'importance inégale puisque les meilleures fermes sont plus favorisées que les autres. Par ailleurs, elle n'est d'aucun secours aux propriétaires de fermes pauvres, c'est-à-dire de celles dont la valeur réelle est de $100 l'arpent ou moins.

Toutefois, le cas des fermes situées près des grands centres, dont la vocation est agricole pour le présent mais avec un potentiel d'utilisation urbaine mérite une attention particulière.

Ces terres se vendent à des prix généralement beaucoup plus élevés que leur valeur comme ferme, en raison des possibilités qu'elles ont, à plus ou moins longue échéance, d'être utilisées au profit des lotissements pour des constructions industrielles ou résidentielles.

Le problème est alors de savoir si ces terres doivent être évaluées comme fermes ou selon la valeur beaucoup plus élevée que révèlent les ventes récentes d'immeubles semblables du voisinage. Nous sommes d'opinion que cette dernière valeur soit utilisée puisqu'elle n'est autre que la valeur réelle.

Toutefois, nous suggérons d'adopter pour les fermes placées dans ces conditions la méthode dite des paiements de taxes différées. Déjà dans notre province une telle méthode est admise à l'égard des terrains de golf ainsi qu'en témoignent les dispositions de l'article 522A de la Loi des Cités et Villes.

Cette méthode consiste à différer le prélèvement des taxes sur le surplus de valeur que représente la différence entre la valeur d'une ferme en tant qu'exploitation agricole et sa valeur réelle sur le marché immobilier en raison des potentialités qu'elle peut offrir pour fins de lotissements ou autres. La portion des taxes ainsi différée devient exigible lorsque disparait le caractère agricole de la ferme.

Nous voyons dans le rapport de la «Commission royale du Manitoba sur l'organisation et les finances des gouvernements locaux» une recommandation au même effet devant s'appliquer aux

petites propriétés et aux fermes. Nous reproduisons plus bas le texte de cette recommandation mais nous tenons à faire cette réserve que nous n'acceptons l'adoption de pareil traitement qu'à l'égard des fermes.

Voici l'extrait du rapport de cette commission manitobaine traitant du sujet:

> « DEFERRED PAYMENT. We agree that municipalities should have and use the power to defer payment of the increased portion of real property tax on small homes where the increase was caused by a rapid rise in rateable value; provided that the owner resides in the house and would otherwise be forced to vacate because of lack of income or assets other than the residence, and provided that the deferred taxes and interest can be fully secured by a first charge on the property and will become due upon the death of the owner, or sale of the property or any part thereof, whichever happens first.
>
> "We would not object to deferment on similar terms of the increased taxes of farmers whose lands, affected by urban growth, are increasing in value so as to make farm use of the uneconomic, provided that deferment is only for such time as they reside upon and continue to farm all of their lands without sale of any part. »

D'autres remarques concernant l'évaluation en milieu rural ainsi que l'exposé d'une méthode d'évaluation des fermes sont exposés dans une étude préparée sous la direction de M. Alonzo Malouin et publiée comme appendice IV du présent rapport.

8. Suggestions sur d'autres prescriptions utiles à inscrire dans la loi.

Au sujet des autres dispositions que devrait contenir la loi dont nous préconisons l'adoption, nous voulons souligner quelques points sur lesquels il serait utile autant qu'avantageux d'apporter des précisions et de prescrire une procédure qui réponde mieux à nos besoins et qui soit en même temps uniforme.

a) Statut des estimateurs.

La qualité des évaluations dépend pour une bonne part de la compétence des estimateurs et des conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions.

Lorsque l'estimateur exerce ses fonctions propres, il remplit alors un rôle semi-judiciaire. Les tribunaux ont reconnu ce fait. Un rôle de cette nature requiert un degré raisonnable d'indépendance. Il serait opportun de consacrer dans la loi ce statut d'indépendance. Pour la même raison, il serait opportun d'étendre à tous les estimateurs permanents la portée de l'article 106a de la loi des Cités et Villes (adoptée à la dernière session de la législature) qui rend applicables aux estimateurs les dispositions de l'article 69 de la même loi. Ce texte de loi met l'estimateur à l'abri d'une destitution injustifiée en lui donnant un recours auprès de la Commission municipale.

À notre avis, un estimateur compétent peut procéder seul à faire l'évaluation. La disposition de la loi exigeant qu'il y ait trois estimateurs travaillant ensemble n'a plus sa raison d'être.

Pour assurer que les principes et techniques employés soient uniformes, il serait bon, dans le cas où plus d'un estimateur sont en fonction dans un même territoire que l'un d'eux exerce l'autorité comme chef estimateur, les autres devenant alors ses assistants.

Si au lieu d'avoir un estimateur permanent, on préfère confier à une firme indépendante d'estimateurs le soin de confectionner les rôles, il serait alors à propos que le contrat à cet effet reste en vigueur pour la durée du rôle. Il arrive souvent que de tels contrats sont faits pour une durée qui ne coïncide pas avec la période pendant laquelle le rôle est en vigueur. Notre suggestion est destinée à remédier à une telle situation qui nous semble anormale et au détriment de l'intérêt public.

b) L'année fiscale devrait être la même pour toutes les corporations scolaires et municipales, ce qui favoriserait un meilleur contrôle par la province.

c) Tous les rôles d'évaluation devraient entrer en vigueur à la même date.

Les rôles devraient être d'une durée maximum de trois ans, avec option pour une municipalité qui le désire ou dont le développement le justifie, de refaire son rôle annuellement.

d) Les stipulations concernant les immeubles modifiés et les bâtisses terminées après le dépôt d'un rôle devraient être simplifiées et uniformisées.

Il nous semble raisonnable de suggérer que la loi accorde à l'estimateur un délai suffisant pour faire l'évaluation d'un immeuble modifié (par suite d'améliorations, agrandissements, démolitions, etc.) et pour la porter au rôle. A notre avis, on devrait allouer un délai de douze mois afin que l'estimateur ait le temps de se procurer les renseignements et détails techniques lui permettant de faire une évaluation sérieuse, en connaissance de cause. Si un délai de cet ordre ne s'impose pas pour l'évaluation de bâtisses ordinaires, il est encore assez limité pour les bâtisses importantes ou présentant un caractère spécial.

De même la loi devrait accorder un délai suffisant à l'estimateur pour évaluer les nouveaux bâtiments. Il faudrait donc modifier en ce sens la loi actuelle qui exige, lors du dépôt d'un rôle, d'y inscrire la valeur d'un immeuble terminé la veille. Cette exigence force l'estimateur à inscrire une valeur faite hâtivement, sans les renseignements nécessaires, et partant, arbitraire et d'une approximation plus ou moins éloignée de la réalité. Une telle évaluation étant en vigueur durant trois ans, cela aggrave encore la situation.

e) Contenu du rôle d'évaluation.

Les lois actuelles diffèrent entre elles quant aux détails que doit contenir le rôle d'évaluation. L'examen de ces lois démontre qu'elles exigent d'insérer aux rôles des détails qui paraissent inutiles alors que, par contre, d'autres renseignements utiles ne sont pas requis.

Il serait donc opportun que ce sujet fasse l'objet d'une étude à l'occasion de la nouvelle loi tant pour uniformiser les prescriptions sur le contenu du rôle que pour réviser les divers détails devant y être inscrits.

f) Pourvoir au paiement des taxes en plusieurs versements.

Depuis quelques années déjà, des états américains ont adopté un régime selon lequel les contribuables sont tenus d'acquitter leurs taxes par versements mensuels ou trimestriels.

C'est une coutume établie que les institutions de prêts hypothécaires exigent des emprunteurs qu'ils leur remettent chaque mois un douzième du montant des taxes annuelles.

Les contribuables, dans une très large majorité, préféreraient acquitter leurs taxes au moyen de versements fractionnaires, selon le rythme de leurs revenus, plutôt que de réunir dans un délai relativement court le montant entier des taxes annuelles.

Bien que les frais que les municipalités auraient à encourir pour la perception des taxes subiraient une légère augmentation, une telle méthode devrait vraisemblablement favoriser un plus haut pourcentage de perception. Il est bien possible aussi que les rentrées de taxes, à intervalles réguliers procureraient des fonds durant tout le cours de l'année plu tôt qu'à la fin. D'où une économie sur les emprunts en anticipation des revenus de l'année et possiblement aussi sur le service de la dette obligataire.

Présentement, la loi qui constitue le chapitre 210 des Statuts Refondus de 1941 autorise toute corporation municipale ou scolaire à décréter que les taxes seront exigibles en versements égaux semi-annuels ou trimestriels.

Nous croyons que la loi devrait permettre aussi le paiement des taxes par versements mensuels.

Nous sommes également d'avis que les corporations municipales et scolaires devraient se prévaloir de cette loi en raison des avantages qu'elle présente aussi bien pour les contribuables que pour les municipalités.

9. Groupement des petites municipalités pour fins d'évaluation.

L'application d'une loi d'évaluation exige un personnel compétent, possédant une connaissance raisonnable de la loi et des principes et techniques reconnus en pareille matière. Ces qualifications ne peuvent se trouver réunies que chez ceux qui exercent les fonctions d'estimateur de façon continue.

Des quelque 1,700 municipalités que l'on trouve dans cette province, la très grande majorité ne sont pas en état de se procurer les services d'un estimateur permanent. D'ailleurs, leurs besoins ne le requièrent pas.

Dans la seconde partie de nos recommandations, nous proposons que la province soit divisée en vastes régions pour fins d'évaluation. Il faudrait qu'à l'intérieur de chaque région on n'ait pas une centaine, ou plus, de municipalités minuscules. Au contraire, nous pensons qu'il serait raisonnable et avantageux de grouper plusieurs municipalités, là où cela peut se faire, de façon à constituer un district. Ainsi, il deviendrait possible pour chaque district d'avoir un personnel qualifié et permanent pour fins d'évaluation.

10. Traitement des contestations d'évaluation.

Nous exposerons dans le chapitre suivant les moyens par lesquels les contribuables pourraient contester les évaluations qui les concernent ainsi que les recours en appel pour chacune des parties. Des dispositions couvrant ce sujet devraient être incluses dans la loi.

11. Constituer un organisme de régie chargé de veiller à l'application de la loi.

Une loi d'évaluation comme celle que nous recommandons ne peut pas atteindre son but si l'obligation de l'appliquer est laissée au jugement de chaque individu.

Aussi est-il indispensable pour assurer l'application intégrale de la loi et pour obtenir des résultats qui reflètent l'uniformité et l'équité des estimations, de constituer une régie provinciale des estimations pour agir comme organisme de direction, de surveillance et de contrôle en toutes matières se rapportant à la loi.

Nous ferons connaître nos vues dans le chapitre suivant sur la structure, les fonctions et les pouvoirs que devrait avoir un tel organisme pour remplir efficacement son rôle.

CRÉATION D'UN ORGANISME DE RÉGIE (pp. 43 à 66 du rapport original)

Il est reconnu que les rôles d'évaluation municipale dans la province sont, en général, de qualité assez pauvre. Sauf de rares exceptions, ils témoignent d'un manque d'uniformité et d'une ignorance des prescriptions de la loi. Des constatations ont permis d'établir que le niveau des évaluations s'échelonne entre 10% et 100% et que, pour la majorité des municipalités, le niveau est inférieur à 50% de la valeur réelle. À l'intérieur même des municipalités, la procédure arbitraire dont on se sert, non établie selon des principes logiques et des données réalistes, se traduit par un manque d'uniformité flagrant.

L'adoption d'une loi unique, contenant des dispositions plus précises, n'aurait pas pour effet d'améliorer sensiblement à elle seule, la situation présente. On ne saurait s'attendre qu'une loi nouvelle sera mieux observée que les lois actuelles à moins que le gouvernement provincial se charge, par l'intermédiaire d'un organisme approprié, d'assurer l'application intégrale de la loi. La création d'une régie provinciale des estimations, nantie de vastes pouvoirs de direction, de contrôle et de surveillance quant à l'application de la loi et pourvue des moyens nécessaires pour exercer son rôle efficacement, nous apparaît comme une solution d'une indispensable nécessité.

Nous suggérons donc qu'une telle régie soit créée le plus tôt possible. Elle pourra alors et par étapes successives mettre sur pied l'organisation dont elle aura besoin pour exercer son rôle. Cette phase préliminaire pourra exiger un temps plus ou moins long selon les moyens qui seront mis à sa disposition. Il serait souhaitable que cette phase s'accomplisse aussi rapidement que possible.

Pour les fins de cette régie, il serait opportun, à notre avis, de diviser la province par régions économiques. La vaste étendue de la province et la diversité des conditions existant dans chaque région justifient amplement cette décentralisation. Le nombre des régions devrait être limité à une dizaine de façon à correspondre aux territoires formant chacune des régions économiques de la province.

Nous exposerons ci-après quels pourraient être, selon nous, la structure, les fonctions et les pouvoirs d'une telle régie. Nous ajouterons quelques notes sur les dépenses probables que pourrait requérir son fonctionnement.

I - STRUCTURE DE LA RÉGIE

Plusieurs provinces canadiennes et la plupart des états américains ont créé des organismes responsables du contrôle et de l'uniformisation des évaluations foncières. De l'expérience acquise en ces milieux, se dégage la conclusion que la formule la plus efficace comme la plus pratique consiste à confier à une seule personne les pouvoirs de direction centrale de l'organisme. Nous suggérons donc que la régie soit dirigée par un seul commissaire.

Il ne fait aucun doute que le succès d'une telle organisation dépend non seulement de la personnalité, de la compétence administrative et technique, de l'intégrité et de la liberté d'action du Commissaire, mais aussi de l'assistance sincère et efficace qui devra lui être assurée par les personnes qualifiées qu'il aura choisies pour lui permettre de réaliser l'énorme tâche qui lui incombera.

Nous insistons sur la liberté d'action que doit avoir le Commissaire parce que nous croyons essentiel, pour bien remplir son rôle, de lui accorder l'indépendance la plus complète en toutes matières se rapportant à ses fonctions propres.

Nous désirons nous abstenir d'émettre une opinion sur le nombre de personnes qui, à titre d'adjoints ou d'assistants, devraient composer le noyau exécutif de cette régie. Il est préférable, croyons-nous, de laisser au Commissaire, à la lumière des circonstances et au fur et à mesure des besoins, le soin de décider ce qu'il jugera nécessaire.

Les fonctions de cet organisme, telles que décrites plus loin, seraient de nature administrative et de nature semi-judiciaire. Il y aurait donc lieu d'établir deux divisions distinctes chargées d'exercer ces fonctions.

La division administrative pourrait comprendre quatre services principaux, savoir:

1. un service d'étude, de statistiques et de recherches;
2. un service de contrôle et de vérification;
3. un service d'aide aux municipalités, comtés ou régions aux prises avec des problèmes difficiles;
4. un service d'éducation et de publicité pour la formation d'estimateurs compétents et pour renseigner le public sur la nature de l'évaluation et sur le rôle de l'estimateur.

La division semi-judiciaire, que nous appellerons la division de révision des estimations, aurait pour tâche de surveiller les opérations des comités régionaux de révision et d'exercer la fonction de tribunal d'appel en matière d'évaluation. Il serait souhaitable que ses décisions comme tribunal soient finales, sauf sur les questions de droit.

Les pouvoirs de la régie dans chacune des régions seraient confiés à un directeur régional. Ainsi ce directeur aurait la responsabilité du contrôle des évaluations de sa région, de l'aide, de l'information et de l'éducation des municipalités de sa région et ce, par l'entremise d'un personnel d'estimateurs qualifiés, sous son contrôle.

II - FONCTIONS DE LA RÉGIE

Les fonctions de cette régie seraient les suivantes:

1. Constater le niveau et la qualité des rôles d'évaluation et établir des indices ou facteurs d'uniformisation.
2. Établir les normes suivant lesquelles les rôles d'évaluation seront faits.
3. Contrôler la qualité des rôles.
4. Organiser un programme d'éducation en vue de préparer un personnel compétent au niveau local.
5. Participer à la confection des rôles par le moyen d'officiers régionaux.
6. Entendre les contestations d'évaluations et les actions en cassation de rôles.
7. Fournir au gouvernement de la province toutes les statistiques sur le développement, la population, le marché de l'immeuble etc., qui sont indispensables à une bonne administration.

1. Constater le niveau et la qualité des rôles d'évaluation et établir des indices ou facteurs d'uniformisation

Il faut bien se rendre à l'évidence qu'il s'écoulera plusieurs années avant que chacune des 1700 municipalités de la province ait un rôle d'évaluation acceptable. Toutefois, devant les projets immédiats de l'administration (péréquation, éducation, etc.), il est indispensable que des mesures soient prises immédiatement afin d'obtenir les données, du moins approximatives, nécessaires à ces projets.

Nous attirons l'attention de votre Commission sur la méthode actuellement employée par la Corporation de Montréal Métropolitain pour établir les facteurs d'uniformisation des rôles. Chacune des municipalités doit fournir au coordonnateur des évaluations de la Corporation les renseignements techniques et statistiques qu'il requiert. Ces renseignements se résument en général aux suivants:

a) L'évaluation totale du rôle, et séparément l'évaluation globale des terrains, des bâtisses, des immeubles imposables et exempts, des terres en culture, des terrains vacants, des immeubles industriels et des immeubles commerciaux;
b) La méthode utilisée pour établir les évaluations;
c) Une liste des propriétés vendues au cours de la dernière année avec indication des prix de vente et des évaluations de ces propriétés.

Il est évident que tout estimateur municipal, désireux de remplir sa tâche convenablement, doit réunir ces renseignements dont la connaissance lui est indispensable.

Une étude judicieuse de ces données par un personnel qualifié permet d'établir avec une précision raisonnable, dans la majorité des cas, le niveau général d'un rôle d'évaluation par rapport à la valeur réelle.

La qualité des résultats obtenus à la Corporation, de même que le peu de contestations reçues durant les six dernières années, nous incitent à recommander que cette méthode soit utilisée comme moyen transitoire vers une uniformisation générale des rôles. Cette façon de procéder a d'ailleurs apporté d'excellents résultats dans la région métropolitaine. En effet, la publication des indices d'uniformisation a favorisé d'une façon évidente la tendance à une meilleure évaluation, plus près de la valeur réelle.

Nous ne sommes pas sans constater que la tâche d'uniformiser 1700 rôles se compare difficilement à celle de la région métropolitaine qui ne groupe que 30 cités et villes.

Pour faciliter ce travail, nous recommandons que la Régie obtienne sans frais directement des bureaux d'enregistrement les renseignements relatifs aux ventes et autres mutations de propriétés, de la manière que la Régie pourra préciser. Une telle disposition complètera celle qui existe déjà à l'article 6, chapitre 215, S.R.Q., 1941.

Il y aurait lieu d'étudier, de plus, les possibilités qu'offrent les machines électroniques modernes qui constituent l'outil par excellence pour le traitement, l'analyse et la classification des données de ce genre.

2. Établir les normes suivant lesquelles les rôles d'évaluation seront faits

Cette tâche sera sûrement la plus importante de la Régie. C'est en effet la première étape vers la normalisation des rôles. Sa première tâche sera de faire une analyse détaillée des ventes. De cette étude, elle établira les principes et méthodes qui deviendront les normes suivant lesquelles les rôles d'évaluation devront être faits. Il ne faudrait pas toutefois s'attendre à ce qu'elle fournisse un outil universel, s'appliquant tout aussi bien au milieu rural qu'à la grande cité. Un manuel d'estimation, donnant des formules rigides, soit au pied carré ou au pied cube, avec ou sans correction, n'est pas une solution recommandable, car il constitue en général un compromis inacceptable à cause des différences notables qui existent entre les diverses régions. En effet, il en résulterait une surévaluation des immeubles dans les régions pauvres et une sous évaluation dans les régions économiquement favorisées.

La valeur d'une propriété n'est pas facile à établir. L'évaluateur ne peut emprunter les formules utilisées ailleurs pour les appliquer à sa municipalité. Il doit tenir compte du marché, de la qualité de la construction, du coût de la main d'œuvre locale, de la qualité du sol et de la proximité des marchés dans le cas des fermes, etc.

C'est pourquoi la Régie devra établir les principes et méthodes à être utilisées et elle devra, par ses bureaux régionaux, voir à l'application judicieuse de ces normes au niveau local. Elle apportera une attention particulière aux normes visant les utilités publiques, ressources naturelles, etc. Nous recommandons, toutefois, que l'évaluation de ce genre de propriété continue de se faire au niveau local. Nous croyons préférable de faire porter toute l'activité de la Régie à un rôle de direction, de contrôle, de surveillance et d'assistance.

3. Contrôler la qualité des rôles d'évaluation

Pour remplir cette tâche, la Régie éprouvera bien des difficultés durant ses premières années d'existence. La très grande majorité des rôles, comme nous le disions au début, ne reflètent pas la valeur réelle et sont caractérisés par une absence de procédés logiques dans leur confection. Par ailleurs, la pénurie de personnel qualifié ne permet pas d'apporter un remède immédiat à cette situation.

Nous soulignons plus loin l'urgente nécessité d'obtenir le plus tôt possible le personnel voulu au moyen d'un programme d'éducation. C'est assurément ce qui presse le plus car il est bien évident

que la qualité des rôles ne s'améliorera qu'au fur et à mesure qu'un tel personnel chargé de leur confection sera disponible.

La Régie pourrait prendre dès le début certaines initiatives pour favoriser l'amélioration de la qualité des rôles. Avec les renseignements, statistiques et indices quant au degré d'uniformité des rôles dont elle disposerait, elle serait en état de découvrir quels sont les rôles les plus mal faits.

Elle pourrait s'occuper de ces cas, selon le rythme où elle pourra obtenir du personnel qualifié, pour obliger les municipalités concernées de refaire leur rôle d'évaluation selon les normes fixées par la Régie. Ainsi elle obtiendrait progressivement une amélioration de la situation.

Si les moyens mis à la disposition de la Régie sont convenables et pourvu que la formation du personnel se poursuive en s'accentuant, nous croyons raisonnable d'estimer à dix ans la période requise pour étendre le programme de normalisation exposé ci-haut à toute la province.

La mise en œuvre d'un tel programme ne devrait pas empêcher la Régie de procéder à l'uniformisation quant aux autres municipalités au moyen des indices de correction sur les évaluations globales pour ainsi déterminer la valeur réelle des immeubles dans chacune des municipalités de la province.

4. Organiser un programme d'éducation en vue de préparer un personnel compétent au niveau local

Même à la faveur d'un regroupement de certaines municipalités, il y a lieu de s'attendre à ce que plus de 1000 estimateurs compétents soient requis d'ici une dizaine d'années. Nous ne croyons pas qu'une telle quantité d'hommes compétents deviennent disponibles durant ce laps de temps, à moins qu'un programme intense d'éducation soit entrepris.

La période de temps qu'exigera l'élaboration du système que nous proposons permettra de former ces estimateurs. Nous croyons que la Régie devrait travailler de concert avec nos universités et autres institutions d'enseignement pour favoriser et accélérer la formation d'estimateurs qualifiés. Elle devrait exercer un contrôle sur les organismes qui dispensent cet enseignement et sur l'octroi de certificats de compétence en cette matière. Éventuellement, de tels certificats devraient être requis de tout estimateur municipal.

Depuis cinq ans déjà, notre association organise chaque année, par l'intermédiaire d'un comité d'éducation qui se nomme l'Institut des Estimateurs Municipaux du Québec, une série de cours en estimation foncière pour fins municipales et scolaires. Le grand nombre de ceux qui suivent ces cours et le vif intérêt qu'ils y apportent sont vraiment encourageants.

Nous avons ainsi procuré des connaissances de base à quelque 300 estimateurs. Nous avons été encouragés dans cette œuvre par l'appui constant du Ministre des Affaires Municipales qui nous accorde chaque année une subvention destinée à défrayer les dépenses de cette école et par la direction de l'École Polytechnique de Montréal qui consent à placer ces cours dans son service de l'extension de l'enseignement.

Pour accroître la portée de notre action dans ce domaine, notre Institut a organisé cette année un programme d'accréditation par lequel nous offrons à ceux qui ont suivi les trois séries de nos cours, l'occasion de subir des examens en vue d'obtenir un certificat de compétence en évaluation foncière. Nous tenons à ce que ces examens témoignent d'une compétence sérieuse afin que ceux qui les auront réussis forment le noyau initial de la profession. Nous ajoutons en appendice V les exigences requises pour obtenir cette accréditation.

Notre Association est toute disposée à collaborer au succès des initiatives que le gouvernement provincial ou la Régie voudra prendre dans ce domaine.

5. Participer à la confection des rôles par l'entremise de ses officiers régionaux

La participation que fourniraient les représentants régionaux de la Régie à la confection des rôles d'évaluation pourrait prendre les formes suivantes:

a) donner des renseignements aux estimateurs locaux sur l'interprétation et l'application des directives générales;
b) aider les estimateurs locaux à faire l'évaluation des immeubles présentant des difficultés hors de l'ordinaire: complexes industriels, biens des utilités publiques, machineries spéciales et autres cas semblables;
c) instruire les estimateurs locaux sur les divers sujets en rapport avec leurs fonctions par le moyen de rencontres, conférences et cours.

Il serait probablement convenable que les municipalités à qui la Régie fournirait de l'aide technique et qui, en somme, obtiendraient ainsi un avantage évident, soient appelées à contribuer, selon des barèmes que la Régie pourrait établir, aux frais occasionnés à celle-ci par cette aide.

6. Entendre les contestations d'évaluation et les actions en cassation des rôles

La tâche d'entendre et de décider les plaintes contre les évaluations ainsi que les actions en vue d'annuler les rôles devraient être confiée à la Régie. On supprimerait ainsi le droit qu'ont actuellement les conseils municipaux de réviser les rôles.

Nous exposons ci-dessous les principales modalités d'une procédure pour l'audition des plaintes, laquelle permettrait un traitement équitable pour les contribuables en même temps qu'elle favoriserait la réalisation du programme d'ensemble.

a) Toute plainte devrait être faite par écrit et produite, dans le délai fixé, au bureau du secrétaire -trésorier de la municipalité ou au bureau de l'estimateur si un tel bureau existe en permanence,
b) La plainte serait entendue, comme mesure préliminaire, par un réviseur nommé par le directeur régional de la Régie, lequel rendrait une décision après audition des parties.
c) sur avis du plaignant ou de l'estimateur que la décision n'est pas acceptée, le réviseur devrait alors transmettre la plainte au comité de révision régional.
d) Ce comité de révision serait composé de trois membres nommés par le directeur régional parmi les estimateurs faisant partie du personnel du bureau régional. Cependant, pour les causes avec avocat, l'un des membres du comité devrait être un membre du Barreau, faisant partie du personnel de la régie provinciale.
e) Le comité régional procéderait à l'audition des parties et serait tenu de rendre sa décision par écrit.
f) Chacune des parties (contribuable ou municipalité) aurait droit d'appel de la décision du comité régional devant le bureau de révision provincial.
g) Ce bureau serait composé de trois membres, dont l'un d'eux serait avocat. Ils occuperaient leurs postes de façon permanente.
h) Ce bureau aurait le pouvoir, tout comme les comités régionaux, d'entendre témoins et experts et de refaire l'évaluation de l'immeuble concerné.
i) De plus, un conseil municipal aurait le droit de contester devant ce bureau provincial un rôle d'évaluation refait par la Régie; il aurait également le droit de contester l'indice d'uniformisation décrété par la Régie.
j) Le bureau provincial devrait avoir droit de décider du paiement des frais encourus par l'audition.

7. Fournir au gouvernement provincial les renseignements obtenus au cours de ses opérations

En plus de servir à ses propres fins, les renseignements que la Régie obtiendra dans le cours de ses opérations seront sûrement très utiles à plusieurs autres organismes gouvernementaux.

La Régie pourra servir à tout recensement de population soit partiel, soit à l'échelle provinciale, et principalement fournir des états montrant les valeurs immobilières dans la province, par région, par catégorie, par dénomination religieuse, etc.

Il est facile de constater que ces nombreux renseignements d'ordre sociaux et économiques seraient certes utiles à des organismes comme les ministères de l'éducation, de l'industrie et du commerce, des finances et aux municipalités et commissions scolaires.

III - POUVOIRS DE LA RÉGIE

Nous avons apporté une attention particulière aux différentes études qui ont été publiées en matière d'uniformisation et aux multiples tentatives faites dans d'autres provinces et dans plusieurs états américains. De cette analyse et de par le succès relatif des différentes formules utilisées ailleurs, nous en sommes venus à la conclusion que l'organisme que nous préconisons doit avoir une latitude d'action et des pouvoirs très étendus. Nous avons la conviction que la réussite de ce vaste projet dépendra de l'autorité dont la Régie sera investie pour imposer des critères identiques en matière d'évaluation à toutes les municipalités.

Dans ce but, nous jugeons essentiel que la Régie ait les pouvoirs suivants:

1. D'obtenir sans frais de chaque municipalité, corporation scolaire, conseil de comté ou autre organisme semblable tous les renseignements qu'elle juge utile à l'accomplissement de ses fonctions.
2. D'avoir libre accès à tous les plans, registres, rôles et autres documents qui font partie des archives des municipalités et le droit à ces fins de requérir les services de tout officier ou employé de ces corporations.
3. De visiter et examiner tout immeuble et d'obliger les propriétaires, locataires ou occupants à fournir tous les renseignements que la Régie juge utiles.
4. D'ordonner à toute municipalité de faire, sous la surveillance et selon les directives de la Régie, une réévaluation de tous les immeubles ou de certains immeubles seulement compris dans le territoire de la municipalité.
5. De pourvoir à ce que le nouveau rôle, ou partie du rôle, ainsi confectionné soit sujet aux mêmes formalités et ait les même s effets qu'un rôle confectionné en vertu de la loi générale.
6. De faire assumer de façon qu'elle détermine les frais d'une telle réévaluation, par la ou les municipalités concernées.
7. De préparer et d'émettre des directives concernant les principes et les méthodes d'estimation qui devront s'appliquer dans la confection des rôles d'évaluation des municipalités, y compris les territoires non organisés, en vue d'assurer l'uniformité dans le niveau de l'évaluation à travers la province.
8. De diriger et contrôler les locaux dans l'application des directives émises.
9. De s'adjoindre tout le personnel requis pour l'accomplissement de ses fonctions.

En somme, la Régie devrait posséder tous les pouvoirs nécessaires pour atteindre son but, celui d'assurer le respect de l'évaluation à la valeur réelle partout.

IV - PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Le fonctionnement de la Régie des estimations dont nous recommandons l'établissement entraînera des déboursés dont il convient sans doute d'estimer l'importance. Vous comprendrez aisément que les données pouvant servir de base à des prévisions de dépenses n'ont rien de précis. Nous essaierons de dégager les éléments et facteurs pouvant donner une idée approximative de l'ordre de grandeur des dépenses possibles.

Au cours de notre exposé, nous avons dit que l'établissement d'une telle régie devra, pour les raisons données, procéder par étapes pour atteindre sa forme et ses structures définitives.

À compter de sa création, nous estimons à cinq ans la période qui sera probablement nécessaire pour atteindre cet état de développement.

Il est à prévoir que durant la première année d'existence de cet organisme les dépenses nécessaires comprendront les traitements du commissaire et de ses adjoints immédiats et les salaires d'un personnel de bureau plutôt restreint. À ces dépenses pourront s'ajouter les émoluments d'experts chargés de la révision des lois et d'autres travaux de recherches et d'études.

Les dépenses de la Régie pour cette première année seraient, à notre avis, de l'ordre de $150,000.

Durant les quatre années qui suivront, les dépenses devraient raisonnablement augmenter progressivement selon le rythme avec lequel la Régie pourra recruter le personnel qualifié dont elle aura besoin pour organiser ses services et mettre en place ses structures régionales.

Après cinq ans, la Régie devrait avoir atteint son stade de développement normal, c'est-à-dire posséder les structures et exercer les fonctions et pouvoirs que nous avons suggérés. A compter de cette époque, nous estimons que ses dépenses annuelles seront de l'ordre de $1,500,000, dont environ $300,000 seront affectés au bureau central de la Régie et environ $1,200,000 pour le fonctionnement des dix bureaux régionaux.

Voici quelques explications concernant ces montants. Au bureau central de la Régie, le Commissaire devrait avoir, pour l'assister, un groupe d'officiers hautement qualifiés. Ses devoirs et responsabilités dans les domaines techniques, légaux et éducatifs l'exigeront. Pour obtenir des officiers d'un tel calibre et pourvoir aux autres dépenses nécessaires, nous considérons qu'un montant annuel de $300,000 ne serait pas excessif mais tout de même suffisant.

Pour étendre son action à toute la province, nous avons suggéré que la Régie organise des bureaux régionaux dans chacune des régions économiques de la province. Cette décentralisation nécessiterait au minimum dix bureaux régionaux. Nous croyons que l'étendue de chaque région et la tâche que devra accomplir chaque bureau régional pourra requérir, en moyenne, un personnel de quinze employés dont la plupart devraient être des estimateurs qualifiés. Nous prévoyons que les dépenses annuelles de chaque bureau régional seront de l'ordre de $120,000. Le fonctionnement de dix bureaux de ce genre exigerait donc environ $1,200,000 par année.

Dans ces prévisions, nous ne tenons pas compte des possibilités pour la Régie de recouvrer des municipalités une partie des dépenses à encourir pour les services qu'elle rendra et qui constitueront un avantage certain pour les municipalités concernées. Nous devons nous limiter, vu l'absence de base à toute estimation, à mentionner seulement la possibilité de recouvrer ainsi une partie des dépenses de la Régie.

Le Comité du Mémoire de l'Association des Estimateurs Municipaux du Québec

Le président

_____

C. -R. Godin, ing. p., CAE.

les membres

_____

Me Yvon Bock, c.r.

_____

Alonzo Malouin

Le 11 septembre 1964.

SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS (pp. 67 à 72 du rapport original)

I - GÉNÉRALES

1. Adoption d'un système d'uniformisation qui servirait de moyen transitoire pour parvenir à la normalisation comme solution définitive.
2. Adoption d'une loi unique qui comporterait une refonte complète des différentes lois actuelles sur l'évaluation foncière dans la province.
3. Création d'un organisme permanent chargé d'assurer l'application intégrale de cette loi.

II - RELATIVES AUX DISPOSITIONS DE LA LOI

Une loi unique en évaluation foncière est d'urgente nécessité. Elle devrait abroger et remplacer les lois actuelles en cette matière et être adaptée aux besoins actuels dans la province. Cette loi comporterait plus particulièrement ce qui suit:

1. Définir clairement et précisément les biens sujets à l'évaluation foncière qui devraient être les suivants:
   a. les immeubles par nature;
   b. les immeubles par destination dont le caractère immobilier peut être constaté;
   c. les machineries, moteurs et équipement, y compris les accessoires servant ou destinés à servir à des fins industrielles ou commerciales et installés pour ces fins;
   d. les catégories spéciales de biens comme ceux des compagnies de chemins de fer, des entreprises d'utilités publiques, etc.
2. Limiter au minimum les catégories de biens devant bénéficier de l'exemption de la taxe foncière.
3. Cesser d'accorder des exemptions, réductions ou limitations d'évaluation foncière.
4. Conserver l'exigence d'évaluer à la valeur réelle.
5. Exiger que la valeur réelle des immeubles exempts et imposables soit inscrite au rôle d'évaluation.
6. Stipuler que l'évaluation de tout immeuble soit inscrite au nom du propriétaire du fonds, tout en prévoyant, cependant, le cas des biens des compagnies d'utilités publiques.
7. Clarifier les dispositions concernant la valeur locative annuelle.
8. Accorder au niveau de la taxation et non à celui de l'évaluation tout allègement d'impôt jugé nécessaire à l'égard des cultivateurs.
9. Rendre applicable la méthode des paiements de taxes différées aux fermes dont la vocation est agricole mais qui possèdent un potentiel d'utilisation urbaine.
10. Consacrer dans la loi le statut d'indépendance de l'estimateur municipal.
11. Fixer une date unique pour le dépôt et la mise en vigueur des rôles d'évaluation dont la durée ne doit pas excéder trois ans.
12. Accorder un délai raisonnable pour évaluer et inscrire au rôle les immeubles modifiés et les bâtiments terminés après le dépôt d'un rôle.
13. Définir en les révisant les détails quant au contenu des rôles d'évaluation.
14. Encourager l'adoption d'un régime de paiement des taxes foncières et scolaires par versements mensuels.
15. Favoriser le groupement de plusieurs municipalités en districts en vue de rendre financièrement possible l'engagement d'un personnel qualifié permanent pour fins d'évaluation.

III - RELATIVES A LA RÉGIE PROVINCIALE DES ESTIMATIONS

La création immédiate d'une Régie provinciale des estimations est absolument indispensable pour favoriser et assurer l'application de la loi. À cette fin, il y aurait lieu de diviser la province en régions économiques et de considérer les recommandations suivantes:

A - Sa structure

1. L'organisme central devrait être sous la direction d'un seul commissaire.
2. Nécessité d'accorder au Commissaire l'indépendance la plus complète, le mettant ainsi à l'abri de toute influence indue dans l'accomplissement de ses fonctions.
3. L'organisme comprendrait deux divisions, soit une division administrative et une division de révision des estimations.
4. Les services administratifs de la Régie s'exerceraient aux niveaux provincial et régional et comporteraient:
   a) au niveau provincial: service d'étude, de recherches et de statistiques, service de contrôle et de vérification;
   b) au niveau régional: service de contrôle des évaluations, service d'aide technique et légale aux municipalités et service d'éducation et d'information.
5. Les services semi-judiciaires de la Régie s'exerceraient aux niveaux local, régional et provincial et comporteraient la révision des évaluations à ces trois niveaux.
6. La responsabilité de chacune des régions de la Régie serait confiée à un directeur régional.

B - Ses fonctions

1. Constater le niveau et la qualité des rôles d'évaluation et établir des indices ou facteurs d'uniformisation.
2. Établir, au moyen de directives, les principes et méthodes à être utilisés et, par ses bureaux régionaux, voir à l'application judicieuse de ces normes au niveau local.
3. Contrôler et surveiller l'évaluation des biens d'utilité publique, ressources naturelles, etc., au niveau local, sous la direction du bureau régional.
4. Contrôler la qualité des rôles et prendre les mesures nécessaires pour en favoriser l'amélioration.
5. Organiser un programme d'éducation en vue de préparer un personnel compétent au niveau local.
6. Contrôler tout programme d'enseignement et de certification de compétence en évaluation foncière.
7. Participer ou assister à la confection des rôles d'évaluation par l'entremise de ses officiers régionaux.
8. Disposer, par l'entremise de sa division de révision des estimations, des contestations d'évaluation et des actions en cassation des rôles aux niveaux local, régional et provincial.

C - Ses pouvoirs

La réussite de ce vaste projet dépendra des pouvoirs dont la Régie sera investie, à savoir:

1. Obtenir tous les renseignements utiles à l'accomplissement de ses fonctions, par documents, visites, etc.
2. Ordonner des réévaluations au niveau local selon des formalités qu'elle impose et en faire payer les frais par les municipalités concernées.
3. Préparer des directives sur les principes et méthodes d'évaluation et en contrôler l'application.

En somme, la Régie devrait posséder toute l'autorité nécessaire pour atteindre son but, celui d'assurer le respect de l'évaluation à la valeur réelle partout.

APPENDICE I – AMENDEMENTS À LA LOI DES CITÉS ET VILLES ET AU CODE MUNICIPAL
(pp. 73 à 94 du rapport original)

Le présent appendice est une revue rapide, à la lumière de l'expérience pratique dans la préparation des rôles d'évaluation de villes et de campagnes, des articles de loi touchant l'estimation foncière, qui auraient besoin d'être amendés immédiatement ou entièrement abrogés, parce qu'ils sont désuets ou contradictoires, étant basés sur les besoins d'une époque révolue.

Pour appliquer la loi, il faut d'abord la connaître. La plupart des estimateurs de petites municipalités n'ont pas à leur disposition la Loi entière des Cités et Villes, ou le Code Municipal. Ils devraient cependant être au courant de tous les articles de loi qui les concernent dans leur travail d'estimation.

Nous recommandons donc la distribution par le Ministère des Affaires Municipales à toutes les municipalités de la Province, d'une petite brochure ou d'un dépliant qui réunirait tous les articles de la Loi des Cités et Villes ou du Code Municipal, suivant les cas, traitant de l'estimation foncière et de la préparation des rôles ainsi que de leur homologation. Ce serait un premier pas vers le relèvement de l'estimation foncière.

Avant même l'organisation et la mise en marche d'un organisme de contrôle et avant la refonte générale des lois d'estimation, on pourrait immédiatement amender les lois existantes afin de les débarrasser de leurs prescriptions désuètes, ou impraticables, ou injustes.

Voici des commentaires ou des suggestions. Bien entendu, il resterait à des experts en législation à juger des implications des amendements et à en polir le texte.

Nous suggérons cependant que le Ministère des Affaires Municipales, avant la rédaction définitive des amendements qui touchent à la pratique de l'estimation foncière, consulte au besoin des estimateurs d'expérience, les plus au courant des difficultés pratiques.

LOI DES CITÉS ET VILLES

ARTICLE 106

«Le Conseil doit nommer chaque année au moins 3 estimateurs …»

Commentaire : Le nouveau Bill 41 proposé permettrait à la municipalité de nommer un seul estimateur. C'est une recommandation de la partie principale de notre mémoire. «Le Conseil fixe les émoluments des estimateurs et désigne celui qui doit agir comme président du bureau …».

Commentaire : Comme la loi n'a jamais déterminé si le Président avait des devoirs et des prérogatives, ni s'il a un vote prépondérant, ni si en cas de discorde entre les estimateurs, c'est la majorité qui doit l'emporter, la nomination d'un président actuellement ne signifie absolument rien. Pour les municipalités qui n'auront qu'un seul estimateur, le problème sera résolu. Pour celles qui en voudront 3, il faudrait spécifier qu'en cas de désaccord, l'opinion de la majorité devrait l'emporter. Il reste la ressource de soumettre les cas en litige à la décision du Conseil ou du Bureau de Révision lors de l'homologation.

«Le Conseil détermine de quelle façon les estimateurs doivent se partager le travail …»

Commentaire : À supprimer entièrement. Néfaste et d'ailleurs peu souvent appliqué.

ARTICLE 107

«Les estimateurs peuvent dans l'accomplissement de leur devoir, requérir les services du greffier ou de toute autre personne lettrée»

Commentaire : Dans bien des cas, les greffiers ne veulent pas se mêler de l'estimation, pour diverses raisons. Le mot «requérir» semble impliquer une certaine obligation de la part du greffier d'obtempérer à la demande des estimateurs. Il y aurait peut être lieu de remplacer tout cela par : «La municipalité fournira sur demande aux estimateurs tous les renseignements dont elle dispose et qui peuvent aider ceux-ci dans l'accomplissement de leur devoir».

ARTICLE 485

«Il est du devoir des estimateurs de faire, chaque année, au temps et en la manière ordonnée par le Conseil»

Commentaire : Supprimer «en la manière ordonnée par le Conseil». Dans le deuxième paragraphe: «Le Conseil ou le Bureau de Révision doit réviser lui-même ce rôle tous les ans …»

Commentaire : À supprimer «réviser lui-même ce rôle» Les normes des estimateurs doivent être appliquées aux révisions par ceux-ci pour la durée du rôle, «Les estimateurs font pareillement l'estimation de la valeur annuelle de ces biens … »

Commentaire : Il y aurait lieu de définir plus clairement ce qu'est «la valeur annuelle de ces biens». Est-ce véritablement la valeur locative annuelle? Dans ce cas, il faudrait le dire. De toute façon, il faudrait expliquer ce qu'on entend par valeur annuelle ou valeur locative des biens-fonds qui, normalement, n'en ont pas dans le cours de leur utilisation, comme les usines, les bâtiments publics, les parcs, etc.

Les mots «valeur réelle» font l'objet d'une discussion dans un autre appendice.

ARTICLE 485A

«Le Conseil peut ordonner par résolution que le rôle d'évaluation sera composé de fiches ou feuilles mobiles …»

Commentaire : Partout où il est dit «sous les initiales du Greffier», il faudrait dire d'abord «sous les initiales de l'estimateur ou d'un des estimateurs». On pourrait ajouter ensuite «ou sous les initiales du Greffier».

«Lors de la confection d'un nouveau rôle, les fiches ou feuilles mobiles auxquelles aucun changement n'est apporté peuvent en faire partie …». À modifier : «les fiches ou feuilles mobiles du rôle précédent peuvent en faire partie pourvu que la valeur du nouveau rôle et la nouvelle année soient indiquées».

Commentaire : Il peut être inutile de recommencer une fiche sur laquelle le seul changement est la nouvelle date et la nouvelle évaluation résultant d'un changement de niveau ou d'un changement de valeur au marché des propriétés ou l'équivalent.

ARTICLE 487

Deuxième paragraphe: «Si le Conseil décide ainsi, les estimateurs peuvent omettre du rôle d'estimation, …»

Commentaire : Cette omission devrait être la règle et non l'exception sur résolution du Conseil.

ARTICLE 488

«Les immeubles imposables dans la municipalité comprennent, …»

Commentaires : La distinction entre construction et usine est curieuse. On admettrait plus facilement: «les bâtiments et tous genres de constructions», impliquant par là que les murs, murailles, murs de soutènement, quais, piscines etc., sont compris dans tout genre de construction, parce que ces derniers paraissent différer des bâtiments ordinaires.

Qu'entend-on exactement par «toutes les améliorations qui ont été faites au terrain»? Est-ce que ce sont les terrassements, consolidations, clôtures, rigoles, plantations d'arbres ou d'arbustes ou de gazon, fleurs, etc. Il y aurait peut-être lieu de définir dans la loi que, pour fins d'estimation municipale, les gazons, fleurs, arbres, arbustes, haies, etc., ne sont pas imposables, même s'ils ajoutent en fait à la valeur marchande de la propriété.

Pour ce qui concerne les machineries et accessoires, n'y aurait-il pas lieu de dire «machineries, équipements industriels et accessoires»? Ne devrait-on pas distinguer entre ceux immeubles à toute fin et toujours imposables, comme fondations, bâtis, charpentes de support, etc., et machineries et équipements qui sont immeubles par destination et peuvent être exemptés de l'imposition?

À noter que dans certaines municipalités, par exemple Lachine, Montréal-Est, la machinerie occupe une proportion très importante dans le rôle d'évaluation.

ARTICLE 489

«Afin d'aider tout propriétaire qui voudra réparer ou reconstruire sa maison, …»

Commentaire : L'article serait plus conséquent s'il disait: «le Conseil pourra exclure pendant une période n'excédant pas 5 ans, de l'imposition foncière la valeur additionnelle des travaux de réparations et de reconstruction». Dans les conditions actuelles, un propriétaire exempté pour 5 ans peut bénéficier d'un traitement privilégié sur la partie non rénovée de sa maison, si le niveau général d'un rôle est changé, par exemple au bout de 3 ans.

ARTICLE 490

«Les compagnies de Chemins de Fer qui possèdent des biens-fonds, …»

Commentaire : Dans les villes où le chemin de fer passe à travers des lotissements, la valeur du terrain devrait être celle du terrain avoisinant de part et d'autre, mais sans tenir compte du surplus de valeur provenant du fait que le lotissement est fait des subdivisions puisque le terrain du chemin de fer n'est pas lui-même subdivisé et que sa forme ininterrompue ne le rend pas entièrement comparable à celle des lots à bâtir adjacents.

ARTICLE 491

Sans commentaire.

ARTICLE 492

«Toute personne imposable, …»

Commentaire : Il n'y a guère de relation aujourd'hui entre une amende de $8.00 à $20.00 et un emprisonnement d'un mois. Pour conserver la relation, l'amende devrait être augmentée; disons au moins de $20.00 à $50.00.

ARTICLE 492A

«Les estimateurs, et toute personne préposée à la confection du rôle d'évaluation, peuvent visiter, ... »

Commentaire : À discuter. On pourrait peut-être ajouter : «Si les occupants refusent de laisser visiter leur propriété pour fins d'estimation, la municipalité par l'entremise du greffier, adresse un avis par lettre enregistrée aux occupants. Sur nouveau refus, ceux-ci deviennent passibles d'une amende comme ci-haut». Prévoir que cette amende puisse être renouvelée par la suite pour chaque nouveau refus de laisser visiter. Et que la municipalité puisse prendre les mesures exécutoires appropriées.

ARTICLE 493

À modifier pour ce qui est des signatures dans le cas ou un seul estimateur est nommé par la municipalité.

ARTICLE 494

«Les estimateurs déposent au bureau du conseil ... »

Commentaire : N'y aurait-il pas lieu d'ajouter «ou au bureau du secrétaire-trésorier», car en certains cas il n'existe pas de bureau ou de salle de conseil proprement dite?

ARTICLE 495

«Dans cet intervalle, quiconque croit devoir se plaindre …»

Commentaire : Cet article devrait se retrouver tel quel dans le Code Municipal. On devrait de plus, préciser que seules les plaintes déposées dans les 30 jours spécifiés seront considérées par le Conseil ou le Bureau de Révision, suivant le cas.

ARTICLE 496

«Après l'expiration des 30 jours mentionnés en l'article 494, ... »

Commentaire : L'examen du rôle par le Conseil à sa première séance générale implique un certain délai. Aucun délai n'est prévu dans le cas de l'examen par le bureau de révision. Il y aurait peut-être lieu d'en prévoir un, n'excédant pas disons un mois.

ARTICLE 497

«Dans tous les cas, il est du devoir du Conseil de procéder, dans cette séance qu'il ajourne autant de fois qu'il est nécessaire, à la révision et à l'homologation du rôle, ... »

Commentaire : On devrait ajouter «cependant dans le cas où il n'y a pas de plainte, le Conseil pourra éviter de réviser le rôle, s'il juge que cela n'est pas nécessaire». Mêmes remarques dans le cas d'un bureau de révision.

ARTICLE 498

«Après avoir jugé les plaintes ... (2e paragraphe) ... retourne le rôle d'évaluation au Conseil qui doit l'homologuer»

Commentaire : N'y aurait-il pas lieu d'ajouter «tel que révisé par le Bureau de Révision».

ARTICLE 499

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 500

N'y aurait-il pas lieu d'ajouter à la fin de l'article : «En tout temps pendant l'année en cours, le Conseil peut ordonner la déposition d'un rôle partiel d'évaluation en vertu des dispositions du présent article»? Ceci serait plus utile et plus équitable dans les municipalités qui croissent très vite.

ARTICLES 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512 et 513.

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 514

Y aurait-il lieu de hausser la limite de $500.00 de taxe foncière pour rendre possible un appel à la Cour du Banc du Roi?

ARTICLE 515

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 520

«Sont des biens non imposables: ...»

Commentaires :

c) l'attention est attirée sur «et non possédé par elle uniquement pour en retirer un revenu». Il y a des cas d'occupation mixte, une partie de l'immeuble servant à produire des revenus; il y a également des cas de propriétés produisant des revenus pour la subsistance des occupants seulement; comme il y en a d'autres qui produisent des revenus de source purement commerciale. Il faudrait enlever l'exemption dans ces cas.

d) l'exemption des cimetières qui sont des corporations à revenus est-elle valable?

Toute la question des exemptions pourrait faire l'objet d'une nouvelle discussion et de recommandations.

ARTICLE 522

«Toute terre en culture, …»

Commentaires : L'application de cet article a donné lieu à nombre de difficultés, et cause certainement nombre d'injustices.

La limite de 15 arpents après laquelle l'évaluation ne dépasse pas $100 est absolument arbitraire. En fait, il y a de petites fermes qui sont plus productives que de grandes fermes. Il est également injuste que le propriétaire de 16 arpents soit évalué à $100 (max.) et celui de 14 arpents à la valeur réelle.

Les dispositions du Code Municipal concernant l'évaluation des parties de terre aboutissant aux rues dans les villages lesquels, pour la profondeur normale des lots à bâtir, sont évalués à la valeur réelle, devraient également s'appliquer, et à plus forte raison, dans les municipalités régies par la Loi des Cités et Villes.

Il existe plusieurs problèmes secondaires que l'article 522 ne résout pas. Par exemple, l'évaluation du terrain lorsque le fermier, ou supposé fermier, a construit plusieurs maisons sur sa terre et qu'il les loue. N'y aurait-il pas lieu d'évaluer dans ces cas à la valeur réelle une superficie de terrain équivalente à 5 fois (ou un autre multiple) celle de chacune des maisons qui ne sont pas des bâtiments de ferme?

Le garage d'automobiles attenant à la maison du fermier ou séparé de celle-ci, fait-il partie des bâtiments de ferme ou doit-il être évalué avec la maison? Est-il compris ou non dans la limite de $10,000? L'esprit de l'article 522 est faussé dans le cas des sociétés immobilières ou des spéculateurs qui font l'acquisition de terres et gardent sur celles-ci, ou sur portions de celles-ci, le fermier pour en faire la culture en tout ou en partie.

ARTICLE 522A

«Le Conseil peut décréter par règlement que tout terrain utilisé comme terrain de golf, … »

Commentaire : Cet article ne couvre pas clairement le cas d'un terrain de golf exploité comme entreprise commerciale par son propriétaire qui vend des abonnements annuels ou saisonniers ou des billets pour la journée, le tout à son profit personnel.

CODE MUNICIPAL

ARTICLE 135

«Avant d'entrer en fonction, tout officier municipal doit prêter serment d'office, et ce, dans les 15 jours qui suivent l'avis de sa nomination …»

Commentaire : Les pénalités prévues par le Code Municipal pour refus d'exercer la charge d'estimateur ne devraient pas s'appliquer pour cette charge, afin de laisser au Conseil le loisir de nommer toute personne compétente à cette fonction et de lui permettre d'accepter librement.

ARTICLE 178

Toute corporation locale doit nommer, dans le mois de mars, tous les 2 ans, 1) Trois estimateurs …»:

Commentaire : Pourquoi tous les 2 ans? La Loi des Cités et Villes et le Code Municipal devraient être identiques sur ce point. Les estimateurs devraient rester en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés, ou bien ils devraient être nommés soit pour un an, soit pour 3 ans. La durée maximum des rôles devrait être pour les villes comme pour les campagnes, de 3 ans.

ARTICLE 227

«10) Quiconque n'a pas sa résidence ou sa principale place d'affaires dans la municipalité; … telle personne peut cependant être nommée secrétaire, secrétaire-trésorier, inspecteur municipal, vérificateur estimateur ou surintendant spécial»

Commentaire : Il faudrait spécifier que telle personne nommée estimateur n'est pas obligée de posséder des biens-fonds dans la municipalité.

ARTICLE 230

«Quiconque est capable d'exercer une charge municipale …»

Commentaire : La personne nommée estimateur et résidant dans la municipalité ne devra pas être tenue d'accepter cette charge. Il s'agit d'une fonction importante qui doit être confiée à une personne compétente et acceptée librement.

ARTICLE 242

«Si son refus ou défaut est en cause, il est en outre passible …»

Commentaire : Cet article ne devrait pas s'appliquer dans le cas des estimateurs municipaux.

ARTICLE 243

Paragraphe 3: «Posséder dans la municipalité dans laquelle …»

Commentaire : Les limites de $50.00 au rôle d'évaluation, de $200.00 pour les non résidents et $20.00 de valeur annuelle pour un locataire, sont trop basses. Elles peuvent inciter l'estimateur à évaluer à $20.00 ou $50.00 des bouts de terrain, des droits de passage ou des ruelles de valeur presque nulle. Par ailleurs, si l'on tient à cette qualification, elle n'est pas suffisante du point de vue municipal. '

ARTICLE 322

«Si, 15 jours après l'expiration du délai déterminé à l'article 660 pour déposer le rôle ….»

Commentaire : Cet article devait être incorporé avec l'article 660.

AR TICLE 323

«Les estimateurs nommés par le Ministre … »

Commentaire : De tels estimateurs devaient être nommés librement et devraient accepter leur charge librement, sans pénalité.

AR TICL.E 324

«Chacun des estimateurs nommés en vertu de l'article 322 a droit à $5.00 d'honoraires …»

Commentaire : Cet antique tarif d'honoraires est insuffisant aujourd'hui et devrait être révisé.

ARTICLE 325

«Le Ministre des affaires municipales peut …»

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 649

«Les estimateurs, dans l'accomplissement de leur devoir, doivent agir tous ensemble …»

Commentaire : Cet article est démodé. On devrait supprimer «doivent agir tous ensemble»; la nomination d'un seul estimateur rendrait d'ailleurs cette clause inopérante. L'article dit également «ils peuvent requérir les services du secrétaire-trésorier». Le mot requérir veut-il dire que le secrétaire-trésorier est obligé alors de leur fournir assistance? Ce point n'est pas clair.

ARTICLE 650

«Au mois de juin et de juillet, tous les 3 ans, les estimateurs de toutes municipalités locales doivent dresser …. »

Commentaires : Le délai de 3 ans est en désaccord avec la nomination des estimateurs pour 2 ans. Cet article devrait être plus semblable à l'article correspondant à la Loi des Cités et Villes. Une municipalité devrait avoir le droit de faire un rôle d'évaluation foncière à tous les ans si elle le désire et si les circonstances le rendent nécessaire. On ne devrait pas spécifier les mois de juin et juillet ni la date antérieure du 1er mars. Il existe des municipalités de villages qui sont plus considérables que des municipalités de villes et le temps requis pour confectionner un rôle d'évaluation, surtout lors d'une révision à fond, peut être beaucoup plus considérable.

La définition de la valeur réelle dans le Code Municipal et dans la Loi des Cités et Villes devrait être identique.

ARTICLE 650A

«Si, à l'époque fixée pour procéder à la confection du rôle …»

Commentaire : Cet article devrait être modifié pour tenir compte de la nomination possible d'un seul estimateur. D'ailleurs, il y aurait lieu peut-être de prévoir spécifiquement le cas où le rôle d'évaluation est confié à un bureau d'experts, en incluant alors l'obligation pour le Conseil de nommer soit 3 estimateurs, soit un seul estimateur si la loi est changée, parmi les membres de ce bureau ou de cette firme.

ARTICLE 651

«Sont des biens imposables tous les terrains, immeubles ou biens-fonds …»

Commentaire : La définition des biens imposables ou leur liste devrait être, au moins au départ, la même que dans la Loi des Cités et Villes. Pourquoi ne mentionne-t-on pas ici les constructions et les usines? Il faudrait inclure également l'exemption des machineries et équipements à cet endroit, ou les déclarer imposables dans certaines conditions. Cette exemption des machineries et équipements industriels dans les municipalités de villages ou de paroisses, crée une difficulté considérable pour les municipalités de villes voisines. Certaines industries peuvent être imposables au point de vue machinerie dans une ville alors que d'autres situées juste à l'extérieur, ne le sont pas. Cela crée également de grandes difficultés au point de vue scolaire, la Commission Scolaire se servant du rôle municipal pour fins d'imposition. La loi devrait être uniforme.

ARTICLE 652

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 653

A modifier seulement pour prévoir la nomination d'un seul estimateur au lieu de 3

ARTICLE 653A

Cet article devrait être partie de l'article 650.

ARTICLE 654

«Doivent être portés au rôle d'évaluation …. »

Commentaires : Il y aurait lieu de faire la révision de toutes les choses qui doivent être inscrites dans le rôle d'évaluation. A première vue, il est surprenant qu'on demande peu de chose dans un rôle d'évaluation de cité ou de ville, alors qu'on en demande tellement dans un rôle d'évaluation municipale. Les estimateurs locaux de campagne ou de village ont cependant moins de moyens et d'argent à leur disposition pour obtempérer à toutes les demandes de la loi sous ce rapport. Il faudrait séparer l'estimation du recensement.

Paragraphe 4 - Pourquoi dit-on ici le «revenu annuel», alors que dans la loi des Cités et Villes on dit «valeur annuelle» et qu'on parle de valeur locative en plus? La désignation devrait être la même partout.

Paragraphes 9 et 19 - Il y aurait peut-être lieu d'exclure du rôle d'évaluation tous ces noms, afin de les inclure sur une liste des électeurs qui serait préparée séparément.

ARTICLE 655

«En établissant la valeur qui doit être donnée aux terrains agricoles … »

Commentaire : La restriction de valeur réelle pour les parties aboutissant aux rues et aux chemins devrait s'appliquer également à la Loi des Cités et Villes. D'ailleurs pourquoi l'article mentionne-t-il le mot «ville» alors que celle-ci tombe sous le coup d'une loi spéciale? A noter que la valeur réelle des parties aboutissant aux rues et chemins ne s'applique pas, selon l'interprétation courante, dans les municipalités de paroisse. Il y aurait peut-être lieu de le spécifier.

ARTICLE 656

«La valeur réelle des biens-fonds imposables comprend …»

Commentaire : Les mêmes remarques et définitions touchant les améliorations aux terrains pourraient s'appliquer aussi bien ici que dans la Loi des Cités et Villes.

ARTICLE 656A

Lignes de transmission …

Commentaire : N'y aurait-il pas lieu de spécifier que les lignes téléphoniques sont également imposables au même titre que les lignes de transmission d'énergie?

ARTICLE 656B

«Pour les fins d'évaluation municipale la valeur réelle de ces lignes de transmission est fixée à : …»

Commentaire: N'y aurait- il pas lieu de réviser ce tarif établi à une époque où le niveau des coûts était si différent?

ARTICLE 656C

«Cette valeur réelle est celle, …»

Commentaire : N'y aurait-il pas lieu de spécifier que le mot «accessoire» ne comprend pas les sous-stations et autres constructions ou équipements équivalents?

ARTICLE 656D

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 657

Mêmes commentaires que pour l'article correspondant dans la Loi des Cités et Villes. Si la ligne de chemin de fer traverse un village par exemple, la valeur des terrains avoisinants ne devrait pas être nécessairement la valeur agricole. De même, la limite de $100 l'arpent s'applique-t-elle dans les villes?

ARTICLE 658

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 659

Modifier dans le cas où la municipalité ne nomme qu'un seul estimateur.

ARTICLE 660

Y aurait-il lieu de le réviser? De toute façon il devrait être fondu avec l'article qui traite des délais additionnels, mentionnés précédemment,

ARTICLE 661

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 662

«Quiconque se croit lésé …»

Commentaire : On devrait supprimer «ou en articulant verbalement sa plainte devant le Conseil lors de cet examen». Le plus souvent, le Conseil n'est pas en mesure de prendre une décision sur une plainte qui n'a pu être vérifiée ou examinée à l'avance. De plus, ce peut être une cause de désordre aux séances du Conseil.

ARTICLE 663

«Le Conseil local doit ... »

Commentaire : L'obligation pour le Conseil d'examiner le rôle et de l'amender ne devrait peut-être pas exister, surtout si ce rôle est très considérable et s'il n'y a pas de plainte ou bien l'obligation ne devrait pas exister en dehors de ces plaintes. Il devrait y avoir obligation dans le cas des plaintes mais faculté seulement pour tout le reste.

ARTICLE 664

«Le Conseil, lors de l'examen du rôle d'évaluation, doit prendre connaissance des plaintes .... »

Commentaire : On ne devrait pas considérer les plaintes articulées verbalement. L'obligation d'entendre toute partie intéressée peut également conduire à des longueurs ou à des désordres. Ces parties intéressées devraient plutôt formuler une plainte écrite dans les délais prévus.

ARTICLES 665, 666, 667, 668, 669 et 670

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 671

Commentaire : Le Conseil devrait avoir la faculté de faire dresser un rôle partiel à toute époque de l'année ou de faire inscrire au rôle les nouvelles propriétés de la même façon que sous la Loi des Cités et Villes.

ARTICLES 672 et 673

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 674

Ne devrait pas s'appliquer aux estimateurs. Devrait être fait en tout temps par le secrétaire-trésorier. C'est d'ailleurs la pratique.

ARTICLE 675

La révision devrait être faite plutôt par les estimateurs d'abord. Vérifiée ensuite par le Conseil.

ARTICLES 675A, 676, 677, 677A, 677B, 678 et 678A

Sans commentaire pour l'instant.

ARTICLE 693

«Sont des biens non imposables …»

Commentaire : Il y aurait lieu de réviser la liste des biens non imposables de la même façon que dans la Loi des Cités et Villes.

ARTICLE 694

Sans commentaire pour l'instant.

Remarque :

1. La question de l'évaluation ou de la non évaluation des droits miniers, des minerais dans le sol, des galeries de mines, etc. devrait apparaître dans la loi d'estimation. Il faudrait en exempter l'estimateur, pour l'instant.
2. L'influence des servitudes et homologations sur l'évaluation devrait être prévue et indiquée à l'estimateur municipal,

Roger Charland, ing. p., CAE

APPENDICE II – ÉTUDE SUR LES IMMEUBLES SUJETS À L'ÉVALUATION (pp. 95 à 102 du rapport original)

Les dispositions légales qui régissent l'évaluation foncière, que ce soit le Code Municipal, la loi des Cités et Villes ou les chartes spéciales des municipalités, déterminent de façon différente les immeubles qui sont sujets à l'évaluation foncière. De même les biens que ces lois qualifient d'immeubles imposables sont également différents des biens auxquels le Code Civil donne le caractère immobilier. Il n'est pas nécessaire pour prouver cette assertion de faire ici une étude comparative approfondie des textes de lois susmentionnés. Il suffira de rappeler quelques points sur lesquels il y a divergence,

Dans le Code municipal, l'article 656 stipule que les biens-fonds imposables comprennent le terrain, les constructions ainsi que les améliorations qui y ont été faites. Or dans une décision de la Cour Suprême rendue en 1924 dans la cause Donohue vs Corp. de St-Étienne-de-la-Malbaie (1924 Sc. 511), il fut jugé que les machineries ne constituent pas des biens imposables au sens de cet article. Le Juge Mignault émettait l'opinion que des machineries qui ont la qualité d'immeubles par destination ne sont pas comprises dans le mot «améliorations». Il arguait à ce sujet que l'article 719 de l'ancien Code Municipal contenait le mot «machineries» et celui d'«améliorations». Or l'article 656 du Code actuel ne contient plus le mot «machinerie» mais conserve le mot «améliorations». Pour cette raison, il ne croit pas que le mot «améliorations» dans le nouvel article a une signification plus étendue que celle qu'il n'avait dans l'ancien article.

De plus, l'interprétation donnée dans plusieurs décisions judiciaires est à l'effet que seuls les immeubles par nature, selon la portée de ce terme en droit civil, sont des biens-fonds imposables sous l'empire du Code municipal.

Dans la loi des Cités et Villes, il en va autrement. L'article 488 stipule que les terrains, les bâtisses et leurs améliorations ainsi que les machineries sont des biens imposables. Il est dit aussi que les immeubles par destination sont inclus dans ces biens. Cette loi va plus loin en disant que même les biens qui seraient immeubles par destination s'ils appartenaient au propriétaire du fonds, mais qui n'ont pas cette qualité parce qu'ils appartiennent à un locataire ou occupant, sont également des biens imposables.

Il est à remarquer que la loi donne aux municipalités elles-mêmes le pouvoir de décréter si les machineries seront ou non, à l'avenir, incluses parmi les biens imposables.

Pour les municipalités régies par des Chartes spéciales, ces biens-fonds imposables signifient encore autre chose. Prenons par exemple le cas de la Ville de Montréal.

Dans la Charte de la métropole, il est fait mention (article 781) que les immeubles imposables comprennent les terrains, les bâtiments ou tout ce qui est fixé à un bâtiment ou à un terrain de manière à en faire partie: mais ils ne comprennent pas les machines, moteurs, outils, arbres-moteurs employés pour fins industrielles, sauf les machines qui produisent de la force motrice. A la fin de l'article, on dit que les biens peuvent être taxés au nom de leur propriétaire, même lorsqu'il n'est que locataire des bâtisses ou terrains où ils sont situés.

Ces textes paraissent signifier que les immeubles imposables comprennent non seulement les immeubles par nature mais aussi certains immeubles que le Code Civil qualifie d'immeubles par destination.

Bien plus, on déroge au Code Civil en prêtant la qualité d'immeubles à certains biens appartenant à des locataires alors que le Code Civil exige pour conférer à un bien la qualité d'immeuble par destination que ce bien appartienne au propriétaire du fonds.

Cette situation crée des problèmes difficiles à résoudre. Les règles d'interprétation que fournit la jurisprudence sont sujettes à caution. Il faut sans cesse tenir compte de la loi particulière sur laquelle la règle d'interprétation a été formulée.

De plus les tribunaux eux-mêmes ont tendance à appliquer à l'interprétation des dispositions se rapportant à l'évaluation municipale des doctrines qui ont été formulées sur l'interprétation du Code Civil.

Un autre aspect de la question mérite considération.

Les estimateurs rencontrent de nombreux problèmes en raison des conceptions nouvelles qui sont mises en œuvre dans les constructions modernes, car on utilise dans ces constructions des éléments dont le caractère mobilier ou immobilier est difficile à déterminer.

Pour illustrer ce point, nous nous permettons de mentionner certains biens dont le caractère immobilier, pour n'être pas bien établi par la loi, crée des doutes dans l'esprit de bien des estimateurs et soulève de la part des contribuables des discussions interminables.

Parmi les cas de ce genre figurent les cloisons amovibles des immeubles à bureau; les systèmes de climatisation d'air dont les conduits, moteurs et compresseurs peuvent être enlevés sans détériorer la bâtisse où ils se trouvent; la filerie et les installations électriques pour fins industrielles; les chaudières à vapeur servant aux mêmes fins; les divers travaux d'amélioration faits par les locataires et qui sont sujets à être enlevés à la fin du bail mais qui le sont rarement; les chambres frigorifiques faites de cloisons amovibles; les maisons mobiles ou roulottes installées de façon plus ou moins fixe et pour un temps plus ou moins long; les pièces de mobilier attachées aux bâtisses de façon permanente (built in), telles que les armoires, comptoirs etc., les fauteuils fixes des théâtres et cinémas et les garages et abris d'auto préfabriqués installés par des locataires. Autant pour faciliter le travail de l'estimateur dans ses recherches des biens à évaluer que pour éclairer le contribuable et prévenir des contestations, il serait opportun qu'une délimitation plus claire et uniforme soit inscrite dans notre loi.

Pour conclure cet exposé, nous recommandons qu'une étude soit faite en vue de préciser et d'uniformiser la nature des biens-fonds sujets à l'évaluation municipale. Pour éviter la confusion qui règne présentement à l'égard de certains éléments de construction dont le caractère mobilier ou immobilier est difficile à préciser, nous suggérons que la définition des biens-fonds inclue non seulement les immeubles par nature mais aussi certains immeubles par destination et notamment les biens incorporés ou placés sur un fonds de manière à en faire partie et dont l'enlèvement rendrait l'immeuble incomplet ou imparfait.

Nous n'avons traité ci-haut que des problèmes relatifs à l'interprétation du terme «immeubles» en tant que désignant des biens sujets à l'évaluation. Toutefois, s'il était jugé opportun de rendre sujets à l'évaluation les machineries servant à des fins industrielles, il serait alors nécessaire de préciser la portée de ce terme, soit au moyen de critères généraux, soit par une énumération de cas particuliers auxquels pourraient se joindre les cas similaires selon la méthode législative appelée «ejusdem generis». Il nous paraît nécessaire de toute façon de fournir aux estimateurs des moyens faciles et acceptables par tous, de déterminer les biens qui doivent être évalués et portés aux rôles d'évaluation.

Yvon Bock, c,r.

APPENDICE III – LA NOTION DE VALEUR RÉELLE (pp. 103 à 113 du rapport original)

Il est impossible de traiter convenablement des problèmes relatifs à l'établissement d'un système rationnel d'évaluation foncière sans référer à la notion de valeur réelle. En effet, cette notion occupe une place prépondérante en matière d'évaluation de biens-fonds. Elle constitue à vrai dire le point central vers lequel convergent en vue de l'atteindre, toutes les autres notions qui touchent ce domaine d'évaluation.

Les techniques les plus sérieuses autant que les méthodes les plus sommaires sont toutes ordonnées pour obtenir comme résultat la valeur réelle des immeubles. Cependant, bien que la notion de valeur réelle ait l'importance que nous venons de dire et bien que cette notion ait fait l'objet d'études nombreuses et intenses depuis longtemps, il faut bien constater que l'on n'a pas réussi encore à définir cette notion, à la cerner de façon précise.

Certaines formules qui sont plutôt des descriptions que des définitions se rencontrent fréquemment dans la jurisprudence, dans les traités d'évaluation et dans les rapports d'experts, mais ces formules reçoivent tellement d'interprétations différentes lorsqu'il y a lieu de les appliquer dans des cas particuliers qu'elles ne sauraient suffire à elles seules à dégager véritablement la notion de valeur réelle.

Dans le Québec, les lois qui traitent d'évaluation foncière ne contiennent pas de définition de la valeur réelle. Elles mentionnent simplement que les immeubles doivent être évalués à leur valeur réelle. Ainsi il semble évident que le législateur ait voulu que ceux qui seraient appelés à appliquer ces lois ne se sentent pas enfermés dans une définition mais qu'ils aient une latitude pour résoudre tous les cas qui peuvent se présenter. Dans la pratique, ce sont les tribunaux qui ont dû faire l'interprétation de ce terme dans les cas particuliers qui leur ont été soumis.

La jurisprudence la plus autorisée dans le Québec est celle constituée par la décision du Conseil Privé dans la cause de Sun Life vs City of Montréal rendue le 5 novembre 1951 et dont le texte se trouve dans le volume 1952 - D.R.L. (pages 31 et suiv.). Dans cette cause le Conseil Privé fait une référence à la formule descriptive de la valeur réelle connue sous le nom de «willing buyer et willing seller». Il mentionne à ce sujet deux façons par lesquelles s'exprime cette description.

La première est celle que donnait Lord MacLaren dans la cause de Lord Advocate vs the Earl of Home (1891- 28 Sc. L.R. 289) dans laquelle il dit que le terme «value» dans son sens ordinaire et selon le sens généralement accepté par les tribunaux en matière d'évaluation de propriété pour fins de taxes est le suivant: «It means exchangeable value - the price which the subject will bring when exposed to the test of competition».

La deuxième formule que mentionne le Conseil Privé est celle que l'on trouve dans une décision de notre Cour d'Appel dans la cause de la Compagnie d'Approvisionnement d'eau vs Ville de Montmagny (24 K.B. 1913, 416) et qui s'exprime ainsi: «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».

En fait, dans le jugement susdit, cette définition figure dans les notes du Juge Pelletier qui lui-même déclare qu'elle fut exposée par le Juge Cassels de la Cour d'Echiquier dans la cause MacPherson (Exch. Ct. Rep. p.53).

Le Conseil Privé souligne alors que le principe exprimé par les formules ci-dessus constitue une méthode d'approche idéale mais qu'il est difficile d'application dans certains cas. Il ajoute cependant que dans les cas de propriétés où il n'y a pas eu de vente ou bien lorsqu'aucune vente n'est en perspective il reste quand même que le but ultime est de trouver «the exchange value of the property i. e. the price at which the property is saIeable». Pour obtenir un tel résultat il faut tenir compte non seulement du montant que l'acheteur serait prêt à payer mais aussi de la somme pour laquelle le propriétaire voudrait vendre.

Selon le Conseil Privé, le meilleur moyen de trouver cette somme serait ou bien en considérant le propriétaire comme un des acheteurs possibles ou bien en estimant ce qu'il serait prêt à dépenser pour remplacer la bâtisse à évaluer, mais le propriétaire doit être considéré alors comme tout autre acheteur et le prix qu'il pourrait donner doit être calculé non pas sur une valeur subjective mais suivant les principes ordinaires, c'est-à-dire ce qu'il serait prêt à payer s'il entrait sur le marché pour une bâtisse conforme à ses besoins ou bien ce qu'il serait prêt à dépenser pour ériger une bâtisse à la place de celle qui est évaluée.

Un auteur américain, Peter Hansorn, M.A.I., a fait une étude approfondie du terme «valeur». Cet article est intitulé THE MEANING OF VALUE. (Il fut publié originairement en1933 et reproduit dans le volume «Selected Readings in Real Estate Appraisal», publié en 1953 par I'American Institute of Real Estate Appraisers, pages 62 et suiv.)

L'auteur souligne que toutes les définitions de la valeur basées sur le principe désigné comme étant celui de «willing buyer and willing seller» s'appliquent également pour définir le terme «valeur marchande» (market value). Or puisque la «valeur marchande» est généralement tirée de la considération des ventes, elle tend alors à se confondre avec le «prix de vente» ou «price value».

Bien que les prix de vente tendent à s'établir au même niveau que la valeur, on ne peut pas dire qu'ils constituent la valeur car il faut se rappeler qu'un grand nombre de facteurs étrangers entrent en considération pour déterminer les prix entre acheteurs et vendeurs et ces facteurs, lorsqu'ils existent, faussent la portée véritable des prix de vente.

En assimilant le terme de «valeur réelle» aux termes de «valeur marchande» ou de «market value» et de «prix de vente» ou de «price value», on donne au prix de vente une importance décisive qu'il n'a pas.

Il convient de rappeler à ce propos que la valeur que l'estimateur doit rechercher et que l'évaluation doit représenter est une valeur objective. Or dans la détermination des prix de vente il existe très souvent, et même presque toujours, des éléments subjectifs. Les motifs personnels qui ont incité les acheteurs et vendeurs à agir et les facteurs propres à leur personnalité, tels que leurs connaissances, leur expérience et leur habileté sont, parmi d'autres, des éléments subjectifs qui se reflètent dans les prix de vente.

Il n'y a rien de surprenant à ce qu'on n'ait pas pu au cours des siècles et notamment durant la période de grande évolution qui s'est produite au cours des cinquante dernières années en matière d'évaluation foncière, trouver une formule satisfaisante pour constituer une définition applicable à tous les cas.

La valeur n'est pas un concept statique car selon l'expression d'un auteur, elle est la réponse à une équation humaine; dès lors elle subit l'influence de tous les facteurs humains.

Le problème n'est pas pour autant insoluble. En raison de l'impossibilité pratique de renfermer toute la portée du terme de «valeur réelle» dans une définition, il est sans doute à propos de ne pas inscrire dans nos lois un texte définissant ce terme. D'un autre côté, comme il est fondamental que les estimateurs et les contribuables aient des vues aussi précises que possible sur le sujet et que l'unanimité se fasse sur l'interprétation générale qu'il doit recevoir, nous croyons qu'un exposé de la doctrine et des règles d'interprétation obtenu par une étude approfondie du problème devrait faire partie des directives à l'usage de tous les estimateurs.

Lorsque la loi exige que l'évaluation des immeubles soit faite à la valeur réelle, comment dans la pratique peut-on appliquer cette disposition?

Les décisions les plus récentes de nos tribunaux sont à l'effet que le terme de valeur réelle tel qu'employé dans nos lois municipales pour les fins de l'évaluation foncière ne peut pas signifier autre chose que 100% de la valeur réelle; ainsi les tribunaux ont-ils refusé d'admettre une preuve tendant à établir que le niveau moyen des évaluations dans une municipalité donnée représente un pourcentage inférieur à 100% de la valeur réelle pour la raison qu'une telle preuve serait en contradiction avec la loi.

L'évaluation municipale est un procédé d'évaluation en série (mass assessment). Cette évaluation pour des raisons économiques est faite selon les normes générales et selon les facteurs les plus apparents c'est-à-dire ceux dont l'estimateur peut prendre connaissance par une étude sommaire. On ne saurait exiger que l'estimateur consacre un temps considérable pour étudier tous les menus détails de chaque propriété. Lorsqu'un travail de ce genre est fait par un expert indépendant à l'occasion d'une expropriation, le coût en est fort élevé; en sorte que si les estimateurs devaient faire un travail semblable lors de chaque rôle d'évaluation, le coût de confection du rôle pourrait dépasser le montant des taxes devant être perçu pendant la durée du rôle.

La valeur d'un immeuble ne se limite pas aux éléments actuels mais aussi aux perspectives futures qu'il peut offrir. La loi de l'offre et de la demande exerce une influence constante sur la valeur. Il existe dans plusieurs municipalités des secteurs où les valeurs immobilières sont stables, d'autres où les valeurs sont en régression et d'autres encore où les valeurs tendent à monter, selon que le public acheteur et vendeur considère que les perspectives d'avenir sont stables ou présenteront une baisse ou une augmentation. Ce sont là des éléments impondérables dont l'application est difficile pour ne pas dire impossible.

Il ne nous parait pas essentiel, pour que les rôles d'évaluation dans la province soient mieux faits et présentent un caractère d'uniformité, que tous les rôles d'évaluations soient faits au plus haut niveau possible. Nous croyons cependant que la chose est désirable. Même si le niveau moyen des évaluations entre diverses municipalités d'une même région présente des écarts, il serait toujours possible d'appliquer un facteur de correction en plus ou en moins pour ramener chacun de ces rôles à un même niveau.

Le niveau moyen des évaluations dans une municipalité par rapport au prix du marché n'indique pas à lui seul que le rôle est bien fait. C'est surtout le faible degré d'écart entre les évaluations individuelles, ce qu'on est convenu d'appeler en terme technique «le coefficient peu élevé de dispersion» qui est le meilleur indice à cet effet.

Pour améliorer les rôles d'évaluation et pour permettre d'atteindre le plus haut degré d'uniformité, il serait donc à propos que les directives devant servir de guides aux estimateurs exposent avec une précision raisonnable la manière d'appliquer la loi en vue d'atteindre la valeur réelle selon le pourcentage le plus élevé possible et de façon que le coefficient de dispersion soit le plus bas possible.

Yvon Bock, c.r.

APPENDICE IV – ÉVALUATION FONCIÈRE RURALE (pp. 114 à 137 du rapport original)

INTRODUCTION

Dans cette section sur l'évaluation rurale, nous voulons démontrer qu'il est possible de procéder avec méthode et uniformité à l'évaluation rurale. Les méthodes et approches aux problèmes mentionnés au rapport pourraient varier et quand même donner des résultats consistants.

L'étude des valeurs rurales ne diffèrent pas tellement de l'étude des valeurs urbaines ou semi-urbaines. Les mêmes influences économiques les affectent. Elles diffèrent peut-être plus dans les influences psychologiques. L'évaluation rurale requiert donc plus d'attention et d'efforts dans l'étude des transactions, l'analyse des revenus et les coûts etc.

Beaucoup de facteurs sont à considérer tels: les tendances de la population, les limites constamment changeantes des municipalités, le développement des services routiers et il est évident qu'aucune des municipalités rurales ne puisse seule faire ces études qui débordent ses limites. Ces facteurs sont d'ordre régional.

Cette étude que nous soumettons a été faite après avoir consulté certains membres de notre Association ayant beaucoup d'expérience dans diverses régions de la Province et dont les noms suivent: Monsieur Oscar Lamarre, de la région du Lac St-Jean, Monsieur Jacques A. Gosselin, AACI, de la région de Québec, Monsieur J.-J. Lacroix de la région de la Mauricie et Monsieur André R. Dionne, AACI, de la région de Montréal. Nous voulons ajouter à cette liste ceux qui ont bien voulu nous transmettre des suggestions particulières, lesquelles nous ont été bien utiles: Messieurs Jean-C. Sarault, J. Desrochers, CAE, Roger Charland, CAE et Louis-M. Gagné, CAE. Deux agronomes de notre région, Messieurs Desjardins et Goudreault ont bien voulu nous renseigner à l'occasion. Quelques personnes consultées nous ont transmis des publications du Gouvernement Provincial, du Gouvernement Fédéral et de quelques États Américains que nous avons parcourues avec profit.

A tous, nous disons «Merci» et nous voulons leur rendre hommage et les féliciter de l'intérêt qu'ils ont démontré.

EXPOSÉ DE LA SITUATION ACTUELLE

Avant de traiter de l'évaluation foncière rurale, il nous faut regarder certains aspects de la situation actuelle qui s'y rattachent directement:

A) Méthodes d'évaluation actuelles

B) Distribution des valeurs imposables

C) Les problèmes techniques

D) Distribution du capital investi et valeur agricole

A) LES METHODES D'ÉVALUATION RURALE ACTUELLES

Il existe présentement trois genres d'évaluation et ils tentent de refléter la valeur marchande de la propriété par des approches plus ou moins rigoureuses ou uniformes, donnant à la valeur réelle des niveaux qu'on lui connaît. Ces divers genres ou méthodes se définissent comme suit:

1. La méthode arbitraire

Cette méthode est l'apanage de ceux qui ont quelques connaissances plus ou moins valables de la construction et de l'agriculture. Elle a le défaut d'être très subjective et inconsistante.

2. La méthode pseudo-technique

Cette méthode consiste à employer des données techniques sans égard aux facteurs qui les corrigent, c'est-à-dire selon la classe, la superficie, la forme, la topographie, etc. La grande difficulté

est d'estimer les dépréciations de la propriété, ce qui engendre des inégalités telles qu'une vieille maison aura la même évaluation qu'une récente. Pour ce qui est des valeurs de terrains, on applique des pourcentages qui n'ont aucune relation avec la valeur, ignorant les techniques reconnues et souvent dans le but de satisfaire la critique. Cette méthode offre un certain mérite en autant qu'elle représente un effort de standardisation mais les résultats qu'elle donne ne sont pas réalistes.

3. Évaluation scientifique

Cette méthode répandue avec succès en milieu urbain tend à apparaître en milieu rural, surtout dans les municipalités qui peuvent se le permettre. Elle a l'avantage d'être méthodique, comparative et centrée sur la valeur réelle de la propriété. De plus, cette méthode a le mérite de respecter les exigences légales et de pouvoir défendre adéquatement la valeur déposée par les recherches qu'elle exige préalablement. Le degré d'uniformisation atteint est l'effet de l'application de trois éléments à la valeur: le coût initial, la valeur actuelle et ses revenus.

B) LA DISTRIBUTION DES VALEURS IMPOSABLES

Il est intéressant d'étudier la distribution de l'évaluation imposée selon le genre de propriétés que l'on rencontre en milieu rural.

A l'aide de statistiques sur la valeur des immobilisations et d'une observation rapportée au mémoire de l'U.C.C. sur l'impôt foncier en milieu rural, nous déterminerons l'importance de la valeur estimée imposée des propriétés agricoles et non-agricoles.

Valeur moyenne imposable par ferme (Statistiques 1961) :	$10,680.
Valeur moyenne imposée à 35% (U.C.C.) :	$3,738.
Valeur totale estimée imposée de toutes les fermes ($3,738. x 95,000) :	$355,110,000.

Valeur estimée totale imposable des propriétés non-agricoles :

Évaluation totale déposée en milieu rural (Statistiques municipales) : $1,203,556,000.

Ce total se répartit comme suit :

Valeur totale estimée imposée aux fermes :	$355,110,000.
Valeur totale estimée imposée aux propriétés non-agricoles :	$848,446,000.

Il ressort de cette analyse que l'évaluation imposable des fermes représente 28% de l'évaluation déposée en milieu rural; d'où notre attention en milieu rural doit se porter peut-être plus sur les propriétés non-agricoles qui représentent deux fois plus d'évaluation que les propriétés agricoles. Il nous faut reconnaître que les propriétés agricoles sont habituellement évaluées de façon plus régulière sachant que les évaluateurs sont du milieu et que les fermes se ressemblent, ce qui facilite le jugement de l'évaluateur. Par contre, ces évaluateurs en face de propriétés non-agricoles manquent de connaissances techniques pour formuler leur jugement. Nous rencontrons pour les propriétés non-agricoles des niveaux d'évaluation bien différents. Si ces évaluations étaient établies avec le même degré de connaissances, elles donneraient une valeur totale imposable non-agricole supérieure à celle que l'on estime au tableau suivant.

<u>Valeur imposée</u>

Évaluation estimée imposée aux fermes :	$355,110,000.
Évaluation estimée imposée aux propriétés non-agricoles :	$848,446,000.

Puisque ces valeurs sont à un niveau de 35% de la valeur réelle, nous aurions donc les valeurs suivantes:

<u>Valeur à un niveau de 100%</u>

Évaluation estimée imposée aux fermes :	$1,014,000,000.
Évaluation estimée imposée aux propriétés non-agricoles :	$2,424,131,000.

Total estimé de l'évaluation imposable en milieu rural : $3,438,731,000.

C) LES PROBLÈMES TECHNIQUES

Une autre observation que nous tenons à souligner concerne les évaluations de services publics qui sont partiellement exempts à divers niveaux gouvernementaux. En modifiant les valeurs déposées, on contribue à restreindre l'initiative des estimateurs et à discréditer leurs efforts.

Inventaires

Le travail de l'estimateur est aussi rendu difficile par le manque de précision quant aux dimensions, aux superficies et par suite de l'utilisation de l'acre et l'arpent sans discernement. Cette situation contraint l'estimateur à se satisfaire d'une approximation quant aux superficies dans l'inventaire des biens-fonds.

Valeur agricole

Une autre difficulté qui contribue à la complexité du problème rural est l'inaptitude à cerner la valeur réelle lorsqu'il considère la valeur agricole et la valeur marchande; ceci a comme conséquence de déposer des valeurs inconsistantes. Ce fait devient évident lors de l'ajustement des rôles au niveau de Comté.

D) DISTRIBUTION DU CAPITAL INVESTI

Impôt foncier en regard de la valeur économique et de la valeur imposable

La propriété agricole est un genre d'exploitation qui exige un fort investissement en immobilisation foncière.

Pour les fins de notre étude, nous présentons ci-après trois tableaux publiés par le Service de la grande culture du Ministère de l'Agriculture pour l'année 1961 et montrant le résultat de la comptabilité analytique moyenne de 35 fermes :

a) quant à la répartition du capital;
b) quant au bilan général;
c) quant aux dépenses de main-d'œuvre.

TABLEAU 1 – RÉPARTITION DU CAPITAL

(Résultat de la comptabilité analytique, moyenne de 35 fermes. Service de la Grande Culture, Ministère de l'Agriculture, 1961)

Capital moyen		$24,817.21 (A)
Fonds de terre	$7,085.01 (B)	
Bâtisses	$7,276.94 (B)	
Capital productif	$4,346.07 (C)	
Chevaux	$167.50	
Machineries et instruments	$2,605. 35 (C)	
Tracteur	$1,333. 64 (C)	
Récoltes	$524.01 (D)	
Capital mort	$626.66 (D)	
Camion et automobile	$852.03 (D)	
Rétribution à l'exploitant		$2,338. 60

TABLEAU 2 - BILAN GÉNÉRAL

(Résultat de la comptabilité analytique, moyenne de 35 fermes. Service de la Grande Culture, Ministère de l'Agriculture, 1961)

Argent reçu	$7,417.91
Produit de la ferme au personnel	$592. 60

Inventaire de fin d'année	$1,799. 11	$9,809.62
Argent donné	$5,702.61	
Inventaire du début de l'année	$174,29	$5,876.90
Profit de la ferme		$3,932.72
Travail non rémunéré	$601.43	
Intérêt de 4% sur le capital ($24,917)	$992.69	
	$1,594.12	
Rétribution de l'exploitant		$2, 338. 60

TABLEAU 3 - MAIN D'OEUVRE

(Résultat de la comptabilité analytique, moyenne de 35 fermes. Service de la Grande Culture, Ministère de l'Agriculture, 1961)

Équivalent en hommes	1.08
Arpents en culture par homme	72.9
Nombre total d'heures de travail des hommes	4830
Heures de travail par homme par année	2903
Salaire du propriétaire	$1,737.14 (E)
Salaire payé	$248.89
Pension des employés	$72.57
Salaire non payé	$601.43
Loyer de la maison	$267.14
Salaire total	$2,927.17
Coût par heure de travail	$0.605

Nous désirons présenter nos observations sur la valeur économique et sur la valeur imposable en prenant pour base les données apparaissant sur les trois tableaux ci-dessus.

Voici comment nous établirons la valeur économique:

Valeur économique

Pour déterminer le montant de la rétribution du capital et du travail, il faut déduire du profit de la ferme le montant représentant la valeur du travail non rémunéré:

Profit de la ferme	$3,932.72
Moins travail non rémunéré	$601.43
Rétribution du capital et travail	$ 3,331. 29
Rétribution du travail (salaire du propriétaire)	$1,737. 14 (E) Tableau 3
Rétribution du capital	$1,594.15

Valeur capitalisée à 5% $31,883.00

Le taux de capitalisation de 5% est celui qui est reconnu habituellement comme raisonnable et suffisant. Selon les chiffres soumis ci-haut, ce taux convient assez bien puisque l'écart entre la valeur du capital investi ($24.817.21) et la valeur économique ($31, 883) n'est pas très élevé. Nous pouvons raisonnablement prévoir, selon notre expérience des prix de ventes suivant le cours du marché, qu'une ferme offrant des conditions semblables à celles que nous venons d'exposer, pourrait se vendre sur un marché libre à un prix sensiblement plus élevé que la valeur du capital investi.

Tout en admettant que la méthode d'évaluation d'une ferme d'après les données ci-dessus ne serait ni facile d'application, ni pratique, il reste toutefois qu'elle pourrait constituer un moyen utile de contrôle et de vérification à l'échelon régional.

Valeur économique et valeur imposable

Valeur totale du capital investi se répartissant comme suit:	$24, 817 (A)
Valeur de la terre et des bâtiments	$14,361 (B)
Valeur de la machinerie, de l'outillage et du cheptel	$ 8,285 (C)
Capital divers	$ 2,111 (D)

METHODE PROPOSÉE

Principe de base

Cette exigence du respect des deux valeurs de base demandera une étude approfondie des situations à l'échelon régional. De là, nous obtiendrons un niveau d'évaluation uniforme à la valeur réelle. Ce travail qui affectera toutes les propriétés agricoles pourrait être la solution pratique à ce problème, La réalisation concrète demandera beaucoup plus que les grandes lignes que nous énoncerons plus loin. Nous nous bornerons à indiquer quelques-unes des principales étapes du travail au niveau régional

1. Inventaire des biens-fonds imposables

Il arrive souvent que les termes des contrats établissant les droits de propriété contiennent des descriptions fort imprécises. Les difficultés à concilier ces descriptions avec la désignation cadastrale compliquent sérieusement le travail de l'estimateur. Par ailleurs, les cadastres ruraux qui datent pour la plupart du siècle dernier et qui n'ont jamais été mis à date constituent une autre source de difficultés. Il serait opportun et avantageux de remédier à cette situation en obtenant le concours des personnes versées en la matière.

2. Classification des propriétés rurales selon qu'elles sont agricoles ou non-agricoles.

La classification des fermes demandera un jugement plus objectif de la part des estimateurs; elle sera peut-être la phase la plus complexe du travail.

Il faudra reconnaître que les degrés d'exploitation d'une ferme sont très variables. Contentons-nous de citer les principaux:

a) la ferme dont le rendement assurera d'une façon adéquate la subsistance de l'exploitant et de sa famille;
b) la ferme à profits marginaux;
c) l'exploitation non rentable;
d) la ferme à revenus, d'exploitation connexe à l'agriculture;
e) les fermes à caractère résidentiel.

Ces classifications peuvent se subdiviser en de nombreux autres genres d'exploitations agricoles, mais elles devraient normalement entrer sous ces classifications de base.

3. Relevé et étude des ventes au niveau régional

La compilation méthodique de toutes les mutations serait de rigueur au niveau régional. Une étude approfondie des ventes devra être entreprise afin d'éliminer celles qui ne seraient pas admissibles au tableau des valeurs de base.

4. Corrélation des valeurs agricoles avec les valeurs marchandes

La corrélation entre les valeurs agricoles et les valeurs marchandes doit recevoir l'attention de l'estimateur. Elle s'obtient par l'étude comparative des valeurs marchandes et des valeurs de base

à l'arpent établies selon les diverses utilisations du sol. Elle doit aussi faire état de la comparaison des facteurs économiques constitués, d'une part, par la valeur dérivée des revenus et, d'autre part, par la valeur des sols suivant les données algébriques des études pédologiques.

Cette corrélation fournit au niveau local les valeurs de base à être utilisées par l'estimateur.

5. Détermination de la productivité des sols selon la méthode de pointage

Il sera de la plus haute importance de déterminer les superficies selon leur utilisation. La photo aérienne sera d'un grand secours pour faciliter le travail. Une enquête sérieuse par des techniciens pourra la compléter.

6. Détermination de la productivité des sols selon la méthode de pointage

Pour mettre à la portée de l'estimateur, au niveau régional, l'étude des terrains et des valeurs algébriques déjà commencée par le Ministère de l'Agriculture, un système de pointage devrait être établi. Au niveau local, ce système comprendrait l'examen visuel de la nature des sols et de la topographie, d'autres indices faciles à déceler, quelques tests simplifiés de la composition du sol, le tout sous forme de tableaux et de pointages correspondants.

L'estimateur pourrait n'avoir qu'un minimum de connaissances agronomiques. Ce pointage s'appliquerait aux valeurs de base établies.

7. Étude et détermination des facteurs de dépréciation

Dans chacune des régions et même dans divers secteurs d'une même région, l'étude des valeurs marchandes mettra en lumière des facteurs de dépréciation tant physique que fonctionnelle. Les dépréciations physiques ne devraient pas causer de difficultés pour l'estimateur régional compétent. Cependant, les dépréciations fonctionnelles feront l'objet de recherches et se rapprocheront des facteurs de dépréciation économique, à cause de la nature des changements que peuvent subir certaines sections d'une même région.

8. Étude des valeurs des propriétés non-agricoles

L'étude des valeurs de propriétés non-agricoles se fera selon les principes et méthodes généralement admis pour l'évaluation des immeubles en milieu urbain.

9. Étude des valeurs de propriétés d'utilité publique

Il va de soi que ces valeurs seront établies par des spécialistes et les normes à utiliser sont déjà connues et faciles à consulter.

10. Étude des valeurs des exploitations forestières

Nous voulons parler surtout ici des exploitations commerciales et référence est faite au mémoire de l'CIFPQ. Il est convenable qu'une législation adéquate pourrait simplifier ce problème.

CONCLUSION

Les étapes du travail exposées dans cette étude ne comprennent que celles que nous jugeons importantes et nécessaires; mais plusieurs autres pourraient y être ajoutées. Après que ce travail préparatoire au niveau régional aura fourni les données de base, il deviendra aisé au niveau local de procéder aux évaluations de propriétés particulières.

Il est nécessaire que l'estimateur au niveau local conserve la liberté d'exercer son jugement. Il pourra s'adjoindre les techniciens qui feront le relevé technique et lui fourniront tous les détails dont il a besoin en vue de porter un jugement en connaissance de cause sur la valeur de la propriété. Il serait également nécessaire qu'il consacre tout son temps à faire de l'évaluation afin de s'acquitter de sa tâche le plus efficacement possible.

Alonzo Malouin,
Président de l'Association des Estimateurs Municipaux du Québec.

APPENDICE V – PROGRAMME D'ACCRÉDITATION DE L'INSTITUT DES ESTIMATEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC (pp. 138 à 149 du rapport original)

En vue de susciter chez ses membres un plus grand désir d'approfondir leurs connaissances et d'acquérir une compétence spécialisée reconnue à travers la province, l'Association des Estimateurs Municipaux du Québec, sur la recommandation de l'Institut, décerne à ceux de ses membres qui satisfont aux normes exigées, le titre de :

- Membre - Institut des Estimateurs, enregistré sous le sigle M.I.E. et dont l'usage est réservé exclusivement aux membres de l'Institut ayant complété toutes les exigences en vue de l'obtention de cette désignation.
- Aspirant - Institut des Estimateurs, enregistré sous le sigle A.I.E., et dont l'usage est réservé aux membres de l'Association ayant terminé la première étape en vue de leur accréditation au sein de l'Institut.

CONDITIONS REQUISES POUR L'OBTENTION DU CERTIFICAT M.I.E.

Toute personne qui satisfait aux conditions suivantes peut se porter candidat en vue de l'obtention du certificat M.I.E.

1. Être membre régulier de l'A.E.M.Q.;
2. Être âgé d'au moins 26 ans;
3. Avoir un minimum de 5 ans d'expérience en estimation foncière;
4. Être porteur de certificats de l'École Polytechnique attestant qu'il a complété trois classes du cours d'été de l'Institut;
5. Présenter une demande écrite au Comité d'admission.

Cependant, tout porteur du certificat C.A.E., émis par l'International Association of Assessing Officers, qui satisfait aux trois premières conditions peut être admis «Membre-Institut des Estimateurs», sur simple demande au Comité d'Admission. Le candidat doit acquitter les frais d'admission au montant de $10.00.

De plus, tout porteur d'un certificat A.A.C.I. émis par l'Appraisal Institute of Canada ou M.A.I. émis par l'American Institute of Real Estate Appraisers, et qui satisfait aux trois premières conditions peut être admis «Membre-Institut des Estimateurs», s'il :

a) en fait la demande au Comité d'admission;
b) soumet copie de deux des rapports d'expertise, faisant partie de son accréditation au sein de cette association;
c) subit avec succès un examen oral basé sur ces deux rapports d'expertise et sur ses connaissances générales en évaluation municipale;
d) acquitte les frais d'admission du montant de $10.00.

Nombre d'unités requises pour l'obtention du certificat

Pour l'obtention du certificat M.I.E., le candidat doit accumuler un minimum de 100 unités qui peuvent être obtenues comme suit:

<u>70 unités obligatoires et sans aucun choix de substitution</u>

1. Le candidat doit conserver une moyenne générale d'au moins 70% sur l'ensemble de trois examens, intermédiaire (15 unités), avancé (15 unités) et oral (10 unités) et au moins 65% dans chacun / <u>40 unités;</u>
2. Le candidat doit faire approuver deux rapports d'expertise, l'un sur une propriété résidentielle (maison d'habitation ou ferme) (15 unités), l'autre sur une propriété commerciale ou industrielle (15 unités) / <u>30 unités;</u>

<u>30 unités au choix du candidat</u>

3. Tout porteur de l'un des certificats suivants: S.R.A., A.S A., 10 unités par certificat. Maximum de 10 unités;
4. Tout porteur d'un diplôme universitaire en architecture, en génie, en sciences commerciales, en droit ou en agronomie; 10 unités chacun. Maximum de 10 unités;
5. Tout candidat ayant obtenu ou complété des certificats jugés valables pour la profession, à la discrétion du Comité d'admission. Maximum de 10 unités;
6. Chaque année d'expérience en plus des 5 années requises; 2 unités par année. Maximum de 20 unités;
7. Texte de conférences et articles qui ont été préparés par le candidat, concernant certaines phases de la fonction d'estimateur, à la discrétion du Comité. Maximum de 10 unités;
8. Textes de cours préparés par le candidat et présentés à des écoles d'estimateurs, à des Associations d'évaluateurs ou à des congrès, à la discrétion du Comité. Maximum de 10 unités;
9. Rapport d'expertise additionnel, problèmes spécialisés d'évaluation (mine, carrière, industrie, station de service, édifice à bureaux, église); 10 unités par rapport. Maximum de 10 unités;

Le candidat doit fournir au moins trois lettres de recommandation, concernant sa réputation, son caractère moral, son intégrité et ses années d'expérience - de personnes respectées dans leur champ d'activités et sans lien de parenté avec le candidat.

Le candidat doit obtenir son certificat dans un délai de trois ans, à compter de la date d'admission de sa candidature.

CONDITIONS REQUISES POUR L'OBTENTION DE L'ATTESTATION A.I.E.

Toute personne qui satisfait aux conditions suivantes peut se porter candidat en vue de l'obtention de l'attestation A.I.E.

1. Être membre régulier de l'A.E.M.Q.;
2. Être âgé d'au moins 26 ans;
3. Avoir un minimum de 4 ans d'expérience en estimation foncière;
4. Être porteur de certificat de l'École Polytechnique attestant qu'il a complété deux classes du cours d'été de l'Institut;
5. Présenter une demande écrite au Comité d'admission.

Nombre d'unités requises pour l'obtention de l'attestation

Pour l'obtention de l'attestation A.I.E., le candidat doit accumuler un minimum de 40 unités qui peuvent être obtenues comme suit:

<u>30 unités obligatoires et sans choix de substitution</u>

1. Le candidat doit conserver une moyenne de 65% dans l'examen intermédiaire / <u>15 unités;</u>
2. Le candidat doit faire approuver un rapport d'expertise sur une propriété résidentielle (maison d'habitation ou ferme) et attestation de ce rapport / <u>15 unités;</u>

<u>10 unités au choix du candidat</u>

3. 4. 5. 6. Mêmes conditions que pour l'obtention du Certificat de Membre. Maximum de 10 unités

Le candidat doit obtenir son attestation dans un délai d'un an, à compter de la date d'admission de sa candidature.

Note: Les unités accumulées pour l'obtention de l'attestation A.I.E., étant inscrites au dossier permanent du candidat peuvent aussi servir à l'obtention du certificat M.I.E. pour ce même candidat.

LE COMITÉ D'ADMISSION

1. Le premier Comité d'Admission est composé de cinq membres, dont trois doivent détenir le certificat C.A.E. Ils sont nommés par l'Institut des Estimateurs Municipaux du Québec
2. 3 membres de ce premier comité sont nommés pour 2 ans et les 2 autres pour 1 an.
3. Après l'expiration du terme d'office des membres du premier Comité, les nouvelles nominations sont valables pour une période de 2 ans. Le Comité est toujours composé d'un minimum de trois détenteurs du certificat C.A.E. ou M.I.E.
4. Ce Comité se réunit au moins deux fois par année, afin d'examiner les demandes des candidats. Il présente un rapport annuel couvrant ses activités à l'Institut.
5. Aucun membre de ce Comité ne reçoit de salaire ou de compensation, soit directement ou indirectement, en vertu de telles activités, sauf pour le remboursement de dépenses encourues dans l'exercice de ses fonctions comme membre de ce Comité.
6. Ces dépenses attribuables à la tenue des examens, à l'impression, etc., sont payées à même les honoraires des candidats à ces examens.
7. Ce Comité est responsable envers l'Institut :
   a) de la préparation et de la correction des examens écrits et oraux,
   b) de la correction des rapports soumis par les candidats,
   c) des recommandations aux titres M.I.E. et A.I.E.
8. Toute décision du Comité est finale et sans appel.

EXAMENS

Chaque candidat doit subir avec succès deux examens écrits et un examen oral qui sont préparés et jugés par le Comité d'Admission. Ces examens couvrent la théorie, les principes et la pratique usuelle de l'évaluation et de la taxation foncières, les lois s'y rapportant, les exemptions, etc., et tout autre problème que le Comité considère opportun et nécessaire pour juger adéquatement de la compétence et du statut professionnel du candidat.

Chaque candidat, voulant s'inscrire à un examen, doit en faire une demande écrite sur une formule qu'il obtient du Comité d'Admission, Si le candidat est jugé apte à se présenter à l'examen. il doit acquitter les frais d'examen de $5.00 au plus tard, 7 jours avant la date de l'examen. Cette somme n'est pas remboursable. Ces examens ont lieu deux fois par année: l'un se tient à l'École Polytechnique durant les cours d'été et l'autre à l'endroit et à la date définis par le Comité d'Admission.

Les cahiers d'examens sont numérotés sans aucune autre identification et corrigés par deux membres du Comité d'Admission agissant ensemble. Ces examinateurs doivent retourner ces copies corrigées au Comité d'Admission dans un délai de 30 jours,

Si une note de réussite est obtenue, elle est notée au dossier du candidat, qui est avisé, soit de se présenter à l'examen suivant, ou les ayant tous réussis, de soumettre ses rapports d'expertise,

RAPPORTS

Le candidat doit soumettre au moins deux rapports, l'un sur une propriété résidentielle (maison d'habitation ou ferme), l'autre sur une propriété commerciale ou industrielle. Chaque sujet doit préalablement être approuvé par le Comité d'Admission.

Le candidat doit remettre avec chaque rapport un montant de $5.00 pour couvrir les frais d'examen.

CERTIFICAT

1. Sur recommandation de l'Institut, le conseil de l'AEMQ décerne le certificat M.I.E. (membre de l'Institut des Estimateurs)
2. Sur recommandation de l'Institut, le conseil de l'AEMQ décerne l'attestation A.I.E. (aspirant à l'Institut des Estimateurs)
3. Tous les certificats sont signés par le président de l'Association et par le président de l'Institut.

Le recueil

HistÉval (contraction des mots «histoire» et «évaluation») est un recueil d'informations sur l'histoire des pratiques québécoises d'évaluation municipale, depuis la colonisation de la Nouvelle-France jusqu'à 2020. Chacune de ses 50 capsules résume l'historique d'une loi, d'un règlement, d'un organisme ou d'un développement ayant contribué à l'évolution de ce domaine d'activités. Ce regroupement de connaissances sur le passé a pour objectif de constituer une source de référence reconnue, soit dans la pratique de l'évaluation foncière, soit pour la formation académique ou pour la recherche en cette matière.

L'artisan principal

Alain Raby est un évaluateur professionnel dont la carrière, dédiée à l'évaluation municipale, s'échelonne sur près de 40 ans, d'abord dans l'entreprise privée, puis au Ministère des Affaires municipales. M. Raby est l'initiateur de plusieurs changements significatifs dans les lois, règlements et manuels d'évaluation foncière. Il est reconnu dans ce milieu pour ses nombreuses communications à titre de conférencier, de formateur ou même d'animateur de divers groupes de travail. Aussitôt retraité et animé d'un « devoir de mémoire » envers les évaluateurs municipaux et leurs collaborateurs, il agit comme maître d'œuvre du projet HistÉval de 2014 à 2021. Il effectue alors la conception, les recherches, la rédaction et la mise en page de cette publication. Il est donc l'artisan principal de cet ouvrage inédit.

L'éditeur

L'Association des évaluateurs municipaux du Québec (AEMQ) est un organisme sans but lucratif fondé en 1959. Elle regroupe divers intervenants concernés par la pratique de l'évaluation foncière municipale, soit des évaluateurs agréés, des techniciens en évaluation, des informaticiens, des vérificateurs fiscaux, des avocats et des gestionnaires municipaux. Ses objectifs consistent particulièrement à améliorer les qualifications et la compétence de ses membres, notamment en favorisant le partage de connaissances en matière d'évaluation municipale. L'AEMQ assure la publication des capsules HistÉval sur son site web depuis 2018 et agit à titre d'éditeur du présent recueil.