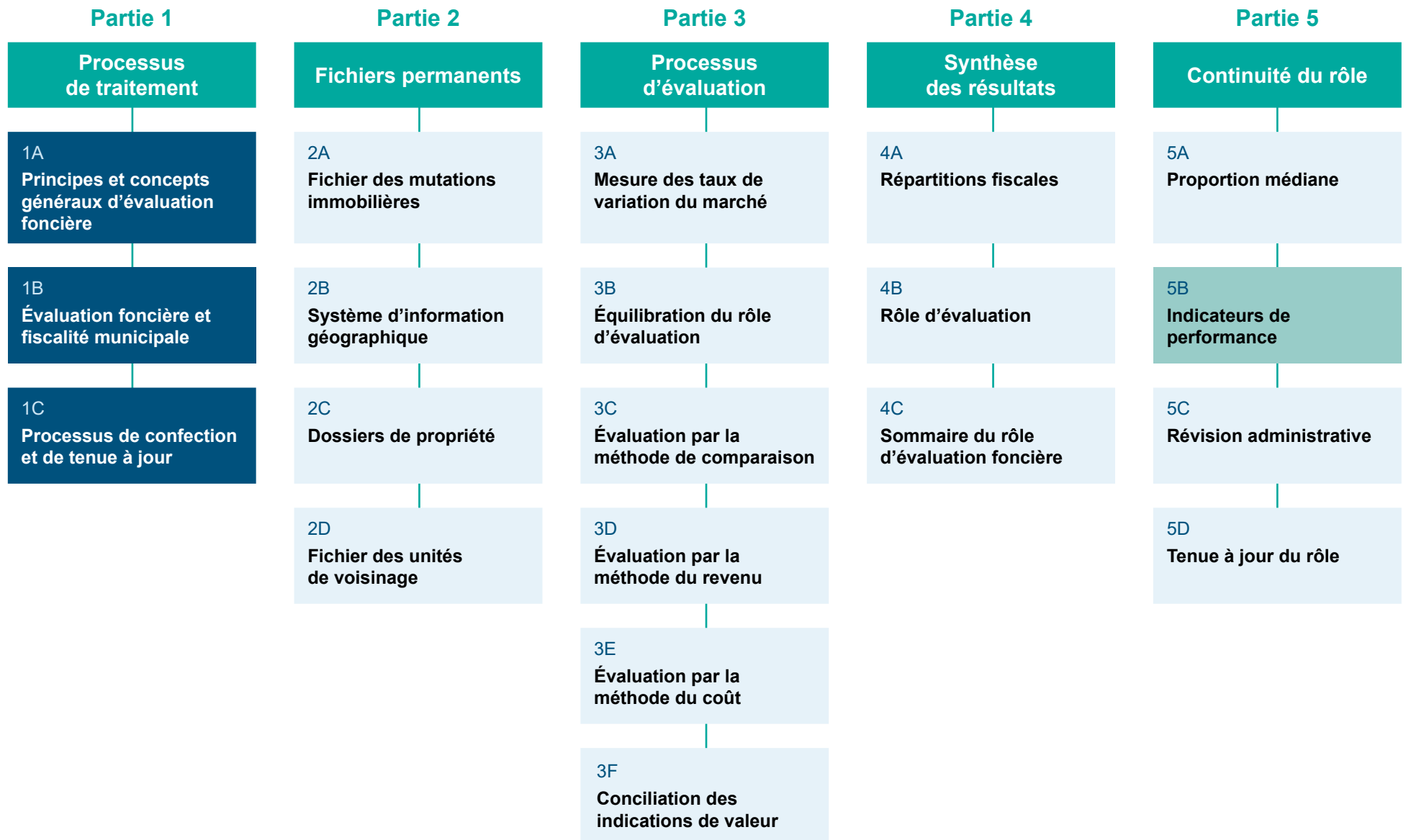




MANUEL D'ÉVALUATION FONCIÈRE DU QUÉBEC

PARTIE 1

Structure du Manuel d'évaluation foncière du Québec



Partie 1A

**Principes et concepts généraux
d'évaluation foncière**

ÉVALUATION FONCIÈRE

01

Avant d'exposer les concepts relatifs à l'évaluation foncière, il y a lieu d'établir la distinction suivante :

La valeur foncière est le montant représentant une opinion motivée de la valeur d'un bien immobilier, énoncée à une fin particulière, à une date de référence donnée;

L'évaluation foncière est la discipline professionnelle qui consiste à analyser objectivement les conditions et les possibilités du marché immobilier pour établir la valeur foncière d'un ou de plusieurs biens immobiliers.

1.1 Valeur marchande

La plupart des champs de pratique en évaluation foncière nécessitent de rechercher la valeur marchande des biens immobiliers qui en font l'objet.

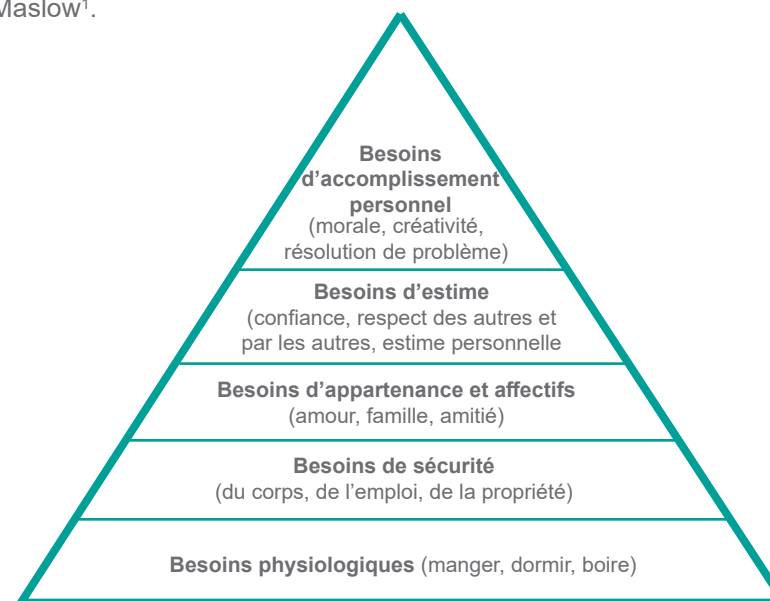
La valeur marchande se définit comme étant le prix de vente le plus probable d'un immeuble, à la date de référence de l'évaluation, dans un marché libre et ouvert à la concurrence. Elle est établie en fonction des conditions actuelles et prévisibles du marché, sous l'effet de l'offre et de la demande, des tendances de la population, des prix, du pouvoir d'achat, des coûts de construction, du niveau des loyers et des autres manifestations économiques qui agissent sur la valeur de tout bien immobilier.

La valeur marchande de tout bien, qu'il soit immeuble ou meuble, est conditionnée par trois éléments fondamentaux qui sont associés à ce bien, à différents degrés. Ces éléments, qui sont l'utilité, la rareté et le pouvoir d'achat, agissent ensemble pour influencer sur les coûts, les prix et la valeur d'un bien.

L'utilité

L'utilité d'un bien se définit comme étant sa capacité de répondre à un besoin, à servir à quelque chose. Selon sa nature, un bien peut être plus ou moins utile et cette relative qualité intrinsèque influe sur sa valeur.

Selon les théories reconnues dans ce domaine, tous les besoins peuvent être répertoriés en cinq catégories, illustrées dans la pyramide des besoins de Maslow¹.



¹ Abraham Maslow (1908-1970) est un psychologue américain, l'un des pionniers de l'approche humaniste et réputé pour ses études sur la motivation et les besoins.

Un bien immobilier peut répondre à un seul ou à plusieurs besoins qui ne sont pas nécessairement dans la même catégorie. Par exemple, une propriété résidentielle répond d'abord à deux besoins, celui d'avoir un endroit où dormir (physiologique) et celui de se loger (sécurité), mais elle peut également répondre à un besoin d'intimité (appartenance), de prestige (estime) et même de créativité (accomplissement personnel).

Un bien qui ne répond à aucun besoin, même s'il en a le potentiel théorique, n'a aucune utilité économique et n'a donc aucune valeur. L'utilité économique d'un bien est mesurée par le genre et le nombre des besoins qu'il satisfait.

Pour qu'un bien soit utile économiquement, il doit être :

- connu : l'existence du bien est publique;
- accessible : il est possible de faire l'acquisition du bien;
- désirable : la possession du bien est recherchée.

La rareté

Par définition, la rareté d'un bien signifie qu'il y a une insuffisance de celui-ci pour combler tous les besoins à satisfaire. Un bien devient rare lorsqu'il y a plus de demandes que d'offres pour celui-ci, ce qui en fait augmenter la valeur. Cette rareté diminue quand l'offre augmente et, par conséquent, la valeur de ce bien décroît.

Le pouvoir d'achat

Ceux qui désirent acheter les biens offerts sur le marché doivent être capables économiquement de le faire. Si un bien est offert sur le marché à un prix trop élevé pour les consommateurs pour qui il est utile, alors il n'y aura pas de demande, ce qui fait diminuer sa valeur, particulièrement s'il existe des substituts pour ce bien.

1.2 Marché immobilier

Le marché immobilier se définit comme l'ensemble des transactions concernant des biens immobiliers situés sur un territoire donné, en matière de financement, de construction, de vente et de location. L'analyse de ce marché permet de déterminer les conditions, extérieures au bien évalué, qui ont une influence sur le prix de vente le plus probable de ce bien. Les forces qui dictent les conditions du marché immobilier sont réparties, malgré leur interdépendance, en quatre catégories : sociales, économiques, politiques et physiques. C'est par l'interaction de ces forces que se définit le marché immobilier et que se crée, se maintient ou se modifie la valeur marchande.

Forces sociales

L'activité du marché immobilier s'anime en fonction de la croissance de la population et des ménages. Bien plus, la répartition géographique des groupes d'âge peut modifier significativement les conditions du marché immobilier et, par voie de conséquence, la valeur des immeubles concernés.

Les comportements sociaux envers l'éducation, le travail, les loisirs et les conceptions architecturales peuvent être subtils, mais ils ont toujours une incidence sur les prix et, en conséquence, sur la valeur marchande.

Forces économiques

La richesse économique est constituée de biens auxquels la société reconnaît une valeur. Par ailleurs, cette richesse peut être accrue en maintenant une allure de développement équilibrée par rapport à la demande croissante.

La loi de l'offre et de la demande engendre ces phénomènes qui sont à la base de toute économie. Les éléments suivants sont quelques exemples de forces économiques qui touchent le marché immobilier :

- les tendances du commerce et de l'industrie;
- les niveaux d'emploi et de salaire;
- la quantité et la qualité des biens produits;
- les coûts de production de ces biens;
- l'accessibilité au crédit;
- les taux d'intérêt.

Forces politiques

Les décisions à caractère politique ou économique prises par les différents paliers de gouvernements, fédéral, provincial et municipal, peuvent avoir des répercussions substantielles sur la valeur des immeubles. Par exemple, la baisse des taux d'intérêt aura pour effet de diriger de nouveaux capitaux vers le domaine de l'immobilier, ce qui fait augmenter la valeur des propriétés immobilières. Ces décisions peuvent toucher différents éléments qui ont une influence significative dans ce domaine, par exemple :

- les politiques budgétaires;
- les règlements de zonage et de construction;
- la taxation foncière;
- les règlements sur les incendies;
- les mesures de santé publique;
- la protection de l'environnement.

Forces physiques

Les forces physiques peuvent provenir de la nature ou de l'intervention humaine. Ces forces sont principalement liées aux notions de localisation et des caractéristiques de la propriété. Ainsi, une propriété située à proximité d'éléments physiques attrayants peut avoir une plus grande valeur qu'une qui en est éloignée.

Les principales forces physiques naturelles d'influence sont :

- le climat;
- le type de sol;
- la topographie;
- les plans et les cours d'eau.

Parmi les forces physiques d'influence résultant de l'intervention humaine, on compte :

- le réseau routier;
- le transport public;
- les institutions d'enseignement;
- les parcs et les autres aménagements des éléments naturels.

1.3 Opinion motivée

L'établissement d'une valeur foncière est toujours le résultat d'un ensemble d'éléments que l'évaluateur a considéré pour établir le montant de valeur retenue. Bien que pouvant être obtenu de façon systématique et très structurée, ce résultat demeure une opinion énoncée par un professionnel de l'immobilier, avec une part de subjectivité dans l'interprétation de l'effet des conditions du marché sur la valeur de l'immeuble concerné.

La démarche d'obtention d'une telle opinion se doit toutefois d'être fondée et transparente, notamment pour mériter la crédibilité professionnelle dont elle se réclame. Aussi, peu importe le champ de pratique ou la fin particulière pour laquelle l'évaluation est réalisée, l'évaluateur doit pouvoir :

- décrire les constatations et les analyses qu'il a utilisées à cette fin;
- motiver le choix des actions qu'il a retenues d'effectuer dans le cadre de cette démarche;
- démontrer la provenance de toute conclusion, intermédiaire ou finale, à laquelle il en est venu.

1.4 Fins particulières

L'établissement d'une valeur foncière est toujours réalisé en fonction du domaine d'activité pour lequel cette valeur est requise. En effet, les droits évalués diffèrent selon la fin de l'évaluation, en fonction de laquelle l'évaluateur devra choisir les données les plus pertinentes, le degré d'élaboration du rapport ainsi que les méthodes ou les techniques à utiliser. Les principales fins d'exercice de l'évaluation foncière sont les suivantes :

- **vente de propriété:** la valeur recherchée correspond au prix de vente le plus probable de l'immeuble évalué, si celui-ci était vendu par son propriétaire, sur un marché libre et ouvert à la concurrence.
- **financement hypothécaire:** la valeur recherchée correspond au prix de vente le plus probable de l'immeuble évalué, si celui-ci était vendu par le créancier hypothécaire, dans le contexte que le vendeur est contraint de vendre.
- **assurances:** la valeur recherchée correspond à ce qu'il en coûterait pour reconstruire l'immeuble évalué en cas de destruction complète de celui-ci.
- **expropriation:** la valeur recherchée correspond au prix de vente le plus probable sur un marché libre et ouvert à la concurrence, auquel s'ajoute un montant attribuable à la perte subie pour le propriétaire.
- **taxation municipale:** la valeur recherchée correspond au prix de vente le plus probable, sur un marché libre et ouvert à la concurrence, de l'ensemble des droits relatifs aux immeubles devant être portés au rôle d'évaluation, sans égard au démembrement de ces droits.

1.5 Date de référence

L'établissement d'une valeur foncière est toujours réalisé en fonction d'une date de référence, soit celle à laquelle correspondent les conditions du marché qui ont été considérées pour établir cette valeur. En effet, selon l'évolution des paramètres économiques, une évaluation raisonnable aujourd'hui pourrait s'avérer inappropriée dans quelques mois. Il est même possible que la valeur d'une propriété soit modifiée sensiblement, même en une seule journée, par exemple, lors de l'annonce de la réalisation d'un projet important, d'un changement de zonage ou de la résiliation du bail d'un locataire majeur.

Généralement, pour établir la valeur foncière d'un immeuble, on tient compte de son état physique et de sa situation économique et juridique, tel qu'ils existent à cette date de référence. Il est toutefois possible qu'il en soit autrement et que la date de prise en compte de l'état de l'immeuble diffère

de la date de référence aux conditions du marché. Cette situation se produit notamment dans l'évaluation d'immeubles non encore construits (à partir de plans) ou en matière d'évaluation municipale.

1.6 Principes fondamentaux d'évaluation foncière

Les valeurs foncières sont régies par certains principes socioéconomiques de base. C'est ainsi qu'on ne peut procéder à une évaluation foncière sans connaître les besoins et les désirs des gens et les exigences de la tendance économique du milieu concerné. Cependant, l'évaluateur doit composer avec plusieurs principes intimement liés les uns aux autres et non avec un seul principe maître. Il devient alors difficile, dans chaque cas, de déterminer de façon sûre l'importance relative des divers principes en cause.

Il importe, par ailleurs, que l'évaluateur connaisse et comprenne ces principes afin de déterminer la portée de leurs effets sur la valeur des propriétés qui font l'objet de ses travaux.

1.6.1 Principe d'anticipation

Le principe d'anticipation veut que la valeur d'un bien provienne des bénéfices de toute nature que le propriétaire envisage d'en retirer. Ainsi, l'acquéreur d'un immeuble à revenus anticipe un rendement de son investissement sous forme de revenu net annuel, alors que celui d'une résidence unifamiliale anticipe des bénéfices en matière de confort ou même de prestige.

Dans les deux cas, le prix qu'ils acceptent de payer correspond à leur conception de la valeur présente et future des avantages qu'ils comptent retirer de l'exercice du droit de propriété qu'ils acquièrent.

1.6.2 Principe d'évolution

Ce principe met l'accent sur l'importance de s'attarder aux effets éventuels des différentes forces économiques et sociales plutôt qu'à leurs effets passés.

Le changement est une loi universelle selon laquelle tout ce qui existe est en constante évolution, bien que ce soit le rythme du changement bien plus que le changement lui-même qui constitue le facteur dominant.

La valeur des biens matériels, y compris celle des immeubles, fluctue sans

cesse, car ils connaissent tour à tour les phases du développement, de la maturité et du déclin. L'immeuble n'est donc pas une chose immuable, mais transitoire : il faut tenir compte de tous les facteurs qui composent le caractère évolutif d'un bien immobilier pour en établir adéquatement la valeur.

1.6.3 Principe de l'offre et de la demande

C'est un principe économique de base que le prix d'un bien varie selon l'offre et la demande. La demande d'immeubles (acheteurs) est influencée notamment par les mouvements démographiques, le pouvoir d'achat de la population, le niveau des prix et l'évolution des besoins en matière de logements, de commerces et de services publics. De façon particulière, la demande pour un immeuble est influencée par son utilité, sa rareté ou le désir qu'il suscite chez les acheteurs.

Le marché immobilier est ni pur ni parfait, les immeubles étant rarement des produits identiques et, lorsqu'ils le sont, il n'est pas assuré que les vendeurs et les acheteurs aient eu une connaissance parfaite de l'économie. Ils agissent habituellement de façon autonome par rapport au marché ou sous les conseils de mandataires ayant un avantage direct dans la transaction. L'acheteur recherche la satisfaction la plus élevée par rapport à sa contrainte budgétaire. Les besoins et les préférences des acheteurs étant très variés, le prix payé pour un immeuble ne reflète que le choix d'un acheteur en particulier pour un bien précis. Chaque mesure du marché doit donc s'appuyer sur un nombre d'observations suffisant, à la mesure du prix d'équilibre fixé par les interactions de l'offre et de la demande de produits identiques ou substitués.

Le prix de vente tend à se fixer au point d'utilité marginale lorsque l'offre et la demande sont en équilibre. C'est ce qui caractérise un marché où les immeubles sont en nombre suffisant et adéquatement situés (le principe d'équilibre). Dans la situation où l'offre (vendeurs) est très supérieure à la demande, les prix auront tendance à diminuer, suscitant l'intérêt de nouveaux acheteurs, dont la présence contribuera au retour de la situation d'équilibre. À l'inverse, lorsque le marché immobilier est en situation de rareté, le vendeur aura l'avantage dans la négociation et en tirera profit, ce qui stimulera la concurrence et fera baisser les prix jusqu'à ce que la marge de profit du vendeur se retrouve à un niveau acceptable. À moyen terme, en situation de déséquilibre entre l'offre et la demande, le rajustement des prix au marché ramène l'offre à l'équilibre.

1.6.4 Principe de la concurrence

Ce principe se lie intimement à celui de l'équilibre. Les profits stimulent la concurrence, cependant, des profits élevés, dans n'importe quel genre d'affaires, engendrent une concurrence qui peut devenir ruineuse et même annuler ces mêmes profits.

Le marché immobilier suit la loi de la concurrence pure, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun monopole, aucune collusion entre les investisseurs, de même que très peu de restrictions. Ainsi, lorsqu'un promoteur réalise des profits excessifs pour un type d'immeubles locatifs, la concurrence ne tarde pas, les prix des terrains croissent sous la pression de la demande. Les coûts de construction augmentent, tandis que les loyers baissent au point où la rentabilité compromet le développement de ce type d'immeubles.

Néanmoins, la concurrence stimule le marché immobilier parce qu'elle engendre notamment l'adoption de nouvelles techniques de construction et de nouvelles formes d'administration des immeubles.

1.6.5 Principe de substitution

Ce principe veut que la valeur d'un bien immobilier ne puisse excéder celle d'un immeuble substitut offrant les mêmes caractéristiques, si un tel immeuble est disponible sans délai préjudiciable. Il repose sur la prémisse qu'un acheteur prudent et renseigné ne paie pas plus pour un immeuble qu'il ne paierait pour un autre semblable offert sur le marché, choisissant ainsi celui pour lequel il obtiendra un meilleur prix pour des caractéristiques similaires et équivalentes.

1.6.6 Principe de l'équilibre

La valeur d'un bien immobilier est fonction directe de l'équilibre qui s'établit entre la quantité et la situation géographique des immeubles répondant aux besoins de la population d'un territoire donné. Cet équilibre est donc atteint lorsque l'offre est égale à la demande.

À l'image de l'équilibre naturel existant dans l'interdépendance des différentes formes de vie végétale et animale, l'équilibre de l'univers immobilier s'établit selon une logique où les biens immobiliers — immuables par définition — sont construits là où ils répondent à un besoin et en quantité suffisante à cet effet. Par exemple, c'est notamment en vertu du principe d'équilibre qu'on ne trouve pas de postes d'essence aux quatre coins de tous les embranchements d'une artère à grande circulation et que la distribution géographique de ce type de commerce évolue avec le temps.

1.6.7 Principe de contribution

Ce principe veut que la contribution marginale au prix de vente d'un élément d'un immeuble ne soit pas nécessairement égale au prix de revient de cet élément. Il contribue à la valeur totale dans la mesure où cet élément est en équilibre avec les aspirations particulières du marché où se trouve cet immeuble.

Au départ, le prix de vente au premier acquéreur correspond généralement à la sommation des prix de revient de chacune des composantes de l'immeuble parce qu'elles répondent exactement aux besoins particuliers de cet acquéreur. La valeur tend à se maintenir lorsque les composantes sont en équilibre avec des utilités équivalentes observées pour des immeubles comparables.

À l'inverse, la valeur d'un immeuble décroît lorsqu'une ou plusieurs composantes ne répondent plus entièrement aux normes du marché. Il en est de même lorsque l'utilité d'un élément additionnel excède les besoins de l'acquéreur potentiel pour un usage normal de l'immeuble (principe de la contribution marginale décroissante). En outre, la contribution au prix de vente peut être nulle ou négative pour des éléments procurant peu ou pas d'utilité, ou insignifiante pour un bien de luxe pour lequel l'acquéreur potentiel n'a pas le pouvoir d'achat nécessaire à son acquisition. Par exemple, une piscine excavée sur l'emplacement d'une résidence bas de gamme est une situation de déséquilibre par rapport aux aspirations de ce marché.

Selon la logique de ce principe, l'importance d'un élément dans un immeuble locatif dépend de ce qu'il ajoute au revenu net grâce à sa présence ou de ce qu'il lui enlève par son absence. Cela s'applique notamment dans les cas de restauration de bâtiments à usage locatif.

1.6.8 Principe de surplus de productivité

Le surplus de productivité est le revenu net généré par un immeuble locatif et qu'on impute au terrain après avoir tenu compte des frais requis pour l'exploitation et payé le capital affecté au bâtiment et aux autres constructions.

Selon ce principe, les revenus tirés de l'exploitation d'un immeuble locatif proviennent de quatre sources de priorité décroissante dont la dernière est le terrain, auquel on attribue le « surplus » qui variera en fonction des trois autres. Ainsi, les quatre agents de production du revenu généré par l'immeuble sont considérés dans l'ordre suivant :

- main-d'œuvre : les coûts de la main-d'œuvre, représentés par les traitements et les salaires, doivent être acquittés d'abord et à même le revenu brut;
- dépenses d'exploitation : ce sont celles qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'immeuble et comprennent notamment le coût des services d'utilité publique, les taxes, les primes d'assurance, les fournitures et l'entretien;
- capital : le capital est le troisième niveau de rendement ou agent de production. À moins qu'un rendement raisonnable du capital investi dans le bâtiment et les améliorations ne se produise, la source de fonds de ces investissements tarira;
- terrain : dernier agent de production à avoir accès au revenu brut, le terrain est réputé ne rapporter aucun revenu net jusqu'à ce que les coûts de la main-d'œuvre, les dépenses d'exploitation et de capital aient été payés. C'est pourquoi on dit qu'il constitue un résidu en raison de sa nature.

1.6.9 Principe des rendements croissants ou décroissants

Il s'agit du principe de l'équilibre vu sous l'angle du rendement financier. Le revenu net d'un immeuble croît en fonction du capital investi jusqu'à un certain point où il se stabilise et commence ensuite à diminuer. Ainsi, à compter de ce point, les capitaux supplémentaires investis ne rapporteront plus dans la même proportion.

Il y a donc un maximum de revenu net qu'on peut tirer d'un immeuble bien exploité. En effet, si l'on réduit l'entretien et les réparations de son bâtiment pour augmenter ses revenus, cela n'engendrera qu'une augmentation temporaire du revenu net, car le bâtiment se dégradera, entraînant ainsi une chute du revenu brut et de la valeur.

1.6.10 Principe de conformité

Selon ce principe, la valeur d'un immeuble atteint son optimum lorsque celui-ci est en conformité avec son environnement, soit lorsqu'il y présente un degré d'homogénéité évident. Cette conformité concerne d'abord les caractéristiques physiques de l'immeuble, comparativement à celles des autres immeubles de son voisinage. Elle concerne aussi les conditions socioéconomiques de ce voisinage, comparativement à celles observées dans le même secteur géographique. L'observation de ce degré d'homogénéité permet d'identifier les situations qui se démarquent et d'en mesurer les effets sur les prix de vente.

Ainsi, la valeur d'un immeuble sera influencée à la hausse lorsque les immeubles environnants sont supérieurs ou que l'environnement socioéconomique est en progression. À l'opposé, sa valeur sera influencée à la baisse lorsqu'il est physiquement supérieur à son environnement ou que le contexte socioéconomique de son voisinage est en régression.

1.6.11 Principe des externalités

Selon ce principe, la valeur d'une propriété est influencée par les éléments externes à celle-ci. Ces éléments externes ont une grande influence sur la désirabilité des biens immobiliers, puisque ceux-ci sont, par définition, immuables. Ces éléments comprennent les caractéristiques physiques et l'utilisation des propriétés situées à proximité, ainsi que les conditions du marché qui concernent la propriété évaluée.

Ces éléments externes ont une influence positive sur la valeur lorsqu'ils constituent des avantages pour le propriétaire, tels que l'accessibilité au réseau routier ou aux services de santé. Ils ont une influence négative lorsqu'ils sont une source d'inconvénients pour le propriétaire, tels que le risque de contamination, le bruit et les mauvaises odeurs.

1.6.12 Principe de l'usage le meilleur et le plus profitable

Ce principe régit fondamentalement les conditions d'établissement de toute valeur foncière voulant que ce soit l'usage le meilleur et le plus profitable de l'immeuble en cause qui doit y être considéré, tout comme le ferait n'importe quel acheteur prudent et renseigné.

Cet usage dit « optimal » pour un immeuble donné correspond à « ***l'utilisation qui est susceptible de lui conférer la valeur la plus élevée, selon ce qui est raisonnablement prévisible en tenant compte de la nature de l'immeuble lui-même et des conditions du marché qui s'y appliquent*** ».

Peu importe la situation, l'identification de cet usage fondamental nécessite une analyse, parfois fort approfondie, des diverses possibilités pouvant servir de base à l'évaluation. Ainsi, l'usage à retenir comme le meilleur et le plus profitable doit simultanément :

- être réalisable légalement, physiquement et financièrement, selon les conditions qui s'appliquent à la date de référence de l'évaluation;
- correspondre à une probabilité réelle (et non à une simple possibilité) de concrétisation à court terme, compte tenu de la demande actuelle pour les immeubles de cet usage;
- représenter l'utilité la plus profitable, soit celle qui procure un rendement financier maximal ou la satisfaction maximale d'autres types de besoins.

Il importe également de noter que l'usage qui s'avère le meilleur et le plus profitable, à un moment donné, pour une propriété peut se modifier au fil du temps, sous l'effet des changements qui caractérisent l'immeuble lui-même (transformations, détériorations, désuétudes, etc.) ou qui surviennent dans les conditions du marché auquel il s'adresse.

De plus, l'usage ainsi retenu peut, en fait, être un regroupement d'usages complémentaires (p. ex., commerces, bureaux, logements, etc.), lesquels permettent, ensemble, à l'immeuble qui les abrite d'atteindre son plus haut potentiel.

1.6.13 Principe de l'utilisation unique

Principalement applicable aux immeubles dont la vocation est en voie de transition, ce principe stipule que l'évaluation d'une propriété doit être établie en considérant, de façon cohérente, le même usage pour l'ensemble des biens immobiliers composant cette propriété. On ne peut donc pas évaluer le terrain en fonction d'un usage et les constructions qui s'y trouvent en fonction d'une utilisation différente.

Par exemple, pour évaluer une propriété formée d'un terrain à vocation commerciale sur lequel se trouve une résidence, l'évaluateur devra, selon la situation concrète, choisir entre :

- considérer l'usage résidentiel actuel et évaluer l'ensemble de cette propriété selon les conditions du marché des résidences de même type;
- considérer l'usage commercial potentiel et évaluer le terrain à ce titre, en tenant compte toutefois d'une valeur réduite — ou même nulle — pour la résidence, laquelle constitue alors une sorte d'entrave à l'usage le meilleur et le plus profitable de cette propriété.

2.1 Catégories de biens

Selon l'article 899 du Code civil du Québec (CcQ), les biens sont divisés en deux catégories, soit les immeubles et les meubles. Les articles 900 à 904 qualifient ceux qui sont immeubles et les articles 905 et 906, ceux qui sont meubles.

Il est donc fondamental de faire la distinction entre ces deux catégories.

2.1.1 Biens immeubles

Les biens immeubles sont :

- les fonds de terre;
- les constructions et les ouvrages à caractère permanent qui sont fixés ou incorporés au fonds de terre et tout ce qui en fait partie intégrante. Cette intégration au fonds de terre ne doit pas être accidentelle ni temporaire;
- les végétaux et les minéraux, tant qu'ils ne sont pas séparés ou extraits du fonds de terre;
- les meubles qui sont incorporés à un immeuble et qui en assurent l'utilité, perdent leur individualité;
- les meubles attachés ou réunis à demeure à un immeuble, même s'il n'y est pas incorporé.

Les biens immeubles ayant un siège fixe, étant une portion de territoire, sont toujours susceptibles d'une individualisation géodésique (le cadastre).

2.1.2 Biens meubles

Les biens meubles sont :

- les biens qui peuvent se transporter, se déplacer, que ce soit par eux-mêmes ou à l'aide d'une force extérieure;
- les ondes ou l'énergie maîtrisée par l'être humain et mise à son service, quel que soit le caractère mobilier ou immobilier de leur source;
- tous les autres biens que la loi ne qualifie pas.

De plus, les fruits et les autres produits du sol peuvent être considérés comme des biens meubles dans les actes de disposition dont ils font l'objet.

La plupart des biens meubles, à cause de leur mobilité et de leur caractère fongible, sont plus difficiles à identifier formellement que les biens immeubles. La publication de ce qui concerne les droits réels mobiliers se fait au registre des droits personnels et réels mobiliers, mais celle-ci est limitée aux cas spécifiés par la loi (CcQ, art. 2938).

2.2 Enregistrement des droits réels immobiliers

La publicité d'un droit réel immobilier s'effectue par une inscription au Registre foncier du Québec, faite au Bureau de la publicité des droits. Ce bureau est sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF).

Une inscription au Registre foncier permet de rendre publics les droits de tout propriétaire d'un immeuble afin que :

- ces droits soient connus et reconnus par quiconque;
- ces droits soient protégés;
- les propriétaires puissent exercer leurs droits, restrictions et responsabilités sur cet immeuble.

En matière immobilière, l'article 2938, alinéa 1, du CcQ prévoit que :

« Sont soumises à la publicité, l'acquisition, la constitution, la reconnaissance, la modification, la transmission et l'extinction d'un droit réel immobilier. »

Grâce aux publications au Registre foncier, il est possible de connaître l'historique détaillé des diverses mutations ou changements associés aux droits de propriété liés à un immeuble, ainsi que les principales créances qui sont rattachées à cet immeuble.

Le Registre foncier du Québec est composé de différents registres dans lesquels sont inscrites toutes les transactions de biens immobiliers. L'enregistrement d'une transaction dans le Registre foncier ne donne pas de droits sur un bien, mais rend publics les droits détenus par une ou plusieurs personnes sur un bien immobilier.

Le Registre foncier du Québec offre plusieurs produits et services qui sont soit offerts en ligne ou dans les bureaux de la publicité des droits, dont les suivants :

- le Registre foncier;
- l'acte;
- plan de cadastre du Québec;
- registre des mentions;
- registre des droits réels d'exploitation des ressources de l'État.

2.3 Désignation officielle des immeubles

Avant 1860

La concession des terres, sous le régime français, se faisait sous forme de seigneuries accordées à des personnes choisies par le gouverneur du temps. Les terres devenaient donc du domaine privé et le territoire était divisé en paroisses. Pour désigner les terres concédées, la dimension était établie en mesures françaises (arpents et perches), mais surtout par les tenants et aboutissants de chaque partie du territoire à décrire.

À compter de la proclamation du lieutenant-gouverneur Clarke le 7 février 1792, la concession des terres s'est faite en cantons, eux-mêmes divisés en rangs. La désignation des immeubles y était alors réalisée avec la mesure de chaîne « Gunter » de 66 pieds.

De 1860 à 1992

Les cadastres ont été instaurés en 1860. Le cadastre permet d'identifier une propriété sur un plan à l'aide d'un numéro de lot qui lui est attribué. Ce plan illustre les caractéristiques physiques des propriétés, telles que les mesures, la superficie et la forme. De plus, il permet de déterminer l'emplacement de la propriété dans la municipalité. En outre, la création des cadastres permet que les transactions immobilières soient désormais publiées sur le numéro de lot et non plus dans un registre de noms. La mesure du pied anglais, unité officielle de la loi fédérale des poids et mesures, est alors largement utilisée.

Il y avait trois façons de décrire un lot au bureau d'enregistrement des droits réels (devenu le bureau de la publicité des droits) :

- les lots originaux avec leur numéro;
- les parties de lot en donnant les tenants et aboutissants et les mesures (souvent approximatives);
- les lots subdivisés en mentionnant le numéro de lot originaire et le numéro de subdivision.

Depuis 1992

En 1992 a débuté la réforme cadastrale du territoire québécois. Tout d'abord, toutes les propriétés foncières du Québec sont représentées à l'aide d'un seul plan cadastral. Ce plan montre les mesures, la superficie, la forme et la position de chaque propriété par rapport aux propriétés voisines.

En étant informatisé, ce plan peut être tenu à jour de façon continue afin que les propriétés y soient illustrées correctement. De plus, le service de consultation « Infolot » permet de consulter, en ligne, le plan du cadastre du Québec à jour.

Les numéros de lot servent à identifier distinctement chaque propriété dans le plan cadastral, mais également à :

- enregistrer et à publier les droits qui se rapportent à cette propriété au bureau de la publicité des droits;
- protéger les investissements et à simplifier les transactions;
- identifier les propriétés au rôle d'évaluation des municipalités.

Il est à noter que les mesures indiquées dans le CcQ, comme celles indiquées dans les différents registres, au Bureau de la publicité des droits, sont en mesures métriques, sauf indication contraire.

2.4 Droit de propriété

Le droit de propriété se définit comme « le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi ». De plus, le droit de propriété est « susceptible de modalités et de démembrements » (CcQ, art. 947).

Le droit de propriété d'un bien, que celui-ci soit meuble ou immeuble, est composé de quatre attributs (CcQ, art. 947 et 948). Ces attributs sont les suivants :

- l'usus : le droit d'utiliser le bien;
- le fructus : le droit de percevoir les fruits et les revenus du bien;
- l'abusus : le droit de se départir du bien;
- l'accession : le droit de faire sien ce qui vient se greffer au bien de façon naturelle ou artificielle.

En plus de ces quatre attributs, le droit de propriété est caractérisé par le fait qu'il est :

- exclusif : seul le propriétaire d'un bien peut revendiquer un droit sur ce bien;
- perpétuel : même si le bien n'est pas utilisé par son propriétaire, le temps seul ne peut pas faire perdre le droit de propriété sur ce bien, sans qu'il ait été volontairement abandonné;
- général : le propriétaire peut faire un usage illimité du bien, à moins que ce droit n'ait été démembré;
- absolu : le propriétaire peut faire ce qu'il désire du bien.

2.5 Démembrement du droit de propriété

Dès que le propriétaire ne détient pas les quatre attributs du droit de propriété, c'est qu'il y a un démembrement de ce droit. Il existe quatre formes de démembrement du droit de propriété : l'usufruit, l'usage, la servitude et l'emphytéose.

2.5.1 L'usufruit

L'usufruit donne à son titulaire le droit de se servir d'un bien (usus) et d'en percevoir les fruits (fructus). L'usufruitier n'a toutefois pas le pouvoir de disposer du bien : il n'a pas « l'abusus » qui est une prérogative du nu-propriétaire (CcQ, art.1120).

Le nu-propriétaire se nomme ainsi par opposition au « plein propriétaire » parce que son droit est dépouillé de deux attributs essentiels. Ainsi, l'usufruit dissocie les pouvoirs dont la somme forme le droit de propriété complet : d'une part, l'usufruitier a l'usage et la jouissance, d'autre part, le nu-propriétaire conserve le droit de disposer du bien, sous réserve de l'usufruit qui le grève.

2.5.2 L'usage

L'usage est le droit de se servir temporairement du bien d'autrui et d'en percevoir les fruits et revenus, jusqu'à concurrence des besoins de l'usager et des personnes qui habitent avec lui ou qui sont à sa charge (CcQ, art. 1172).

Bien qu'analogues, les droits de l'usager sont moins étendus que ceux de l'usufruitier et sont limités à ses besoins ou à ceux de sa famille.

2.5.3 La servitude

Dans les faits, le bien immeuble n'est jamais isolé : portion d'un territoire, il fait normalement corps avec les immeubles voisins. Entre les immeubles voisins d'un même voisinage, des aménagements sont nécessaires pour faciliter la vie de chacun d'eux et la loi prévoit que puissent naître entre ces immeubles des rapports de servitudes.

La servitude est une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent (CcQ, art. 1177). Il y a lieu de préciser à ce sujet que :

- une obligation de faire ou ne pas faire quelque chose peut être rattachée à une servitude et imposée au propriétaire du fonds servant (CcQ, art. 1178);
- une fois la servitude établie, la charge qui est imposée sur l'immeuble qui est le fonds servant existe de plein droit à l'égard de toute personne, quelle qu'elle soit, qui a ou qui aura la propriété de ce fonds. Il en va de même pour le bénéficiaire dont profite le fonds dominant;

- la servitude établie sur un immeuble en faveur d'un autre immeuble appartenant à un propriétaire différent subsiste tant que cette situation n'est pas changée fondamentalement ou que l'un des fonds ne périt pas.

Il existe trois modes de création d'une servitude, soit :

- la servitude conventionnelle, qui s'établit par contrat ou par testament (CcQ, art. 1181);
- la servitude par destination du propriétaire, qui s'établit par un document écrit fait par le propriétaire des deux immeubles (le servant et le dominant) ou d'un immeuble à être morcelé. Cette servitude ne prendra effet que lorsque ces immeubles auront des propriétaires différents (CcQ, art. 1181 et 1183);
- la servitude légale, qui s'établit par effet de la loi (CcQ, art. 1181).

Peu importe son mode de création, une servitude peut être :

- continue, lorsqu'elle ne requiert pas l'action de son titulaire (par exemple une servitude de vue); ou
- discontinuée, lorsqu'elle requiert l'action de son titulaire (par exemple, une servitude de passage);

et

- apparente, lorsqu'elle se manifeste par un signe extérieur; ou
- non apparente, lorsqu'elle ne se manifeste pas par un signe extérieur.

Les servitudes les plus fréquemment rencontrées sont les suivantes :

- d'empiètement;
- de droit de passage;
- de vue ou de jour;
- de non-construction;
- d'exploitation.

2.5.4 L'emphytéose

C'est le droit qui permet à une personne, l'emphytéote, d'utiliser pleinement un immeuble appartenant à autrui et d'en tirer tous ses avantages, pendant un certain temps. Ce droit est assujéti à ne pas compromettre l'existence de l'immeuble et à l'obligation d'y réaliser des constructions, des ouvrages ou des plantations qui augmentent sa valeur de façon durable. L'emphytéose s'établit par contrat ou par testament (CcQ, art. 1195).

L'emphytéose doit être d'au moins 10 ans et d'au plus 100 ans (CcQ, art. 1197).

À la fin de l'emphytéose, l'emphytéote doit remettre l'immeuble en bon état avec les constructions, les ouvrages ou les plantations prévus dans l'acte constitutif, à moins qu'ils n'aient péri par force majeure (CcQ, art. 1210).

2.6 Modalités particulières d'exercice du droit de propriété

Les modalités particulières d'exercice du droit de propriété sont des façons de faire qui touchent ce droit et se traduisent par des restrictions aux pouvoirs du propriétaire, mais sans que le droit de propriété soit démembré. Elles concernent trois situations dans lesquelles au moins deux personnes sont propriétaires d'un même immeuble : la copropriété indivise, la copropriété divisée et la propriété superficielle.

2.6.1 La copropriété indivise

La copropriété indivise existe lorsque plusieurs personnes ont, ensemble et concurremment, le droit de propriété d'un bien sans qu'il y ait une division matérielle de ce bien (CcQ, art. 1010, al. 2). Cette indivision peut être le résultat d'un contrat, d'une succession, d'un jugement ou de la loi (CcQ, art. 1012).

Concernant la part du droit de propriété, les indivisaires ont tous les droits et obligations d'un propriétaire exclusif de celle-ci. Chacun peut donc vendre sa part, l'hypothéquer, etc. (CcQ, art. 1015).

De plus, il peut y avoir une attribution d'un droit d'usage exclusif d'une partie du bien indivis. Cette attribution est décrite dans la convention de l'indivision.

2.6.2 La copropriété divisée

La copropriété divisée existe lorsque plusieurs personnes ont, ensemble et concurremment, le droit de propriété d'un bien et que ce droit se répartit entre les copropriétaires par fractions comprenant chacune une partie privative, matériellement divisée, et une quote-part des parties communes (CcQ, art. 1010, al. 3).

La copropriété divisée d'un immeuble est établie par la publication d'une déclaration de copropriété, en vertu de laquelle la propriété de l'immeuble est divisée en fractions, appartenant à une ou plusieurs personnes (CcQ, art. 1038).

La partie privative et la quote-part des parties communes qui lui est rattachée font partie d'une fraction et la quote-part ne peut faire l'objet d'une aliénation ni d'une action de partage séparément de la partie privative (CcQ, art. 1048).

Les parties privatives sont des parties de bâtiment et de terrain qui sont la propriété d'un copropriétaire déterminé et dont il a l'usage exclusif (CcQ, art. 1042).

Les parties communes sont des parties de bâtiment et de terrain qui sont la propriété de tous les copropriétaires et servent à leur usage commun. Cependant, certaines parties communes peuvent avoir un usage restreint à un seul copropriétaire (CcQ, art. 1043).

2.6.3 La propriété superficière

La propriété superficière est détenue par le propriétaire de bâtiments, de plantations ou d'autres ouvrages reposant sur un terrain appartenant à autrui, soit le tréfoncier (CcQ, art. 1011).

Bien que le dessus et le dessous d'un terrain appartiennent généralement à la même personne, il peut arriver qu'une personne autre que le propriétaire du dessous ait un droit exclusif sur les constructions et les plantations placées à sa surface.

La propriété superficière déroge à l'état normal en créant deux propriétés superposées. Comme ce droit ne porte que sur les bâtiments ou les plantations, le tréfonds, le sous-sol et le sol lui-même en demeurent exclus, de sorte que le plan séparant les deux propriétés n'est pas à vrai dire la surface du sol, mais un plan horizontal se superposant immédiatement à cette surface.

2.7 Restrictions à l'exercice du droit de propriété

Outre les restrictions d'intérêt privé que sont les servitudes ou les autres démembrements du droit de propriété, certaines autres restrictions existent dans l'intérêt public et touchent des domaines où l'État peut légiférer. Les principaux domaines où l'on trouve ce genre de restrictions sont :

- la défense nationale;
- l'utilité publique qui peut justifier l'expropriation, soit la prise de possession d'un bien par un organisme public ou parapublic dans l'intérêt commun;

- la sécurité publique qui impose une réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (santé, incendie, pollution, environnement);
- la Loi sur les mines;
- le fonctionnement des services publics, qui exige du propriétaire immobilier de souffrir sur son fonds de la plantation de poteaux ou de l'émondage des arbres pour assurer la distribution de l'énergie électrique, des services téléphoniques ou de câblodistribution. Ces restrictions peuvent avoir, dans certains cas, le caractère d'une servitude;
- les règlements de zonage et de construction municipaux et provinciaux, qui peuvent aussi imposer des restrictions importantes à l'exercice du droit de propriété.

Dépendant de la fin de l'évaluation, les droits évalués ne sont pas nécessairement les mêmes et les restrictions au droit de propriété ou à son exercice peuvent avoir une influence sur la valeur d'un immeuble. Si la fin de l'évaluation est la vente de la propriété, il faudra considérer seulement les droits du vendeur, alors que, à des fins de confection d'un rôle d'évaluation, c'est l'ensemble des droits qui sont évalués, sans égard au démembrement du droit de propriété.

En appliquant les principes généralement reconnus en évaluation, il est possible de formuler les règles suivantes :

- une servitude ou une restriction quelconque au droit de propriété ne constitue qu'une partie des droits qui forment ce droit. Par conséquent, pour établir la valeur marchande d'une propriété ainsi grevée, il faut, dans une première démarche, rechercher la valeur de la propriété avec tous ses droits;
- il y a lieu ensuite de considérer si la servitude ou la restriction dont l'existence est constatée touche réellement l'immeuble ou si elle ne crée pas plutôt une obligation personnelle pour le propriétaire. En évaluation, c'est la valeur d'un immeuble qui est mesurée et non pas seulement les droits dévolus au seul propriétaire en titre;
- l'étude d'une servitude ou d'une restriction doit consister non seulement à rechercher dans quelle mesure elle peut modifier la valeur de l'immeuble asservi ou fonds servant, mais aussi à rechercher les avantages pour le fonds dominant, soit celui à qui profite la servitude ou la restriction.

Partie 1B

Évaluation foncière
et fiscalité municipale

INTRODUCTION

Les grands concepts relatifs à l'évaluation foncière ayant été exposés dans la partie 1A du manuel, la présente partie vise à distinguer les particularités de l'évaluation foncière municipale et à démontrer son utilité dans le régime fiscal québécois, lequel repose sur des notions parfois complexes. Les principaux aspects de la fiscalité municipale y sont démystifiés. Cela permet de mieux comprendre comment l'évaluation foncière est indissociable de la fiscalité municipale et lui est complémentaire.

Le premier chapitre concerne les particularités du concept de valeur réelle et sa pertinence comme base d'imposition. Il met l'accent sur l'importance du rôle d'évaluation foncière et de son contenu au cœur de la fiscalité locale et de l'équilibre budgétaire des municipalités. Outre la valeur des immeubles, les différents renseignements inscrits au rôle susceptibles d'avoir un effet sur la taxation foncière y sont notamment présentés.

Le deuxième chapitre porte essentiellement sur les responsabilités de chacun des intervenants de ce système décentralisé basé sur un partenariat entre les municipalités et le gouvernement du Québec. En plus des responsabilités gouvernementale et municipale en matière de fiscalité municipale, il met également en relief le rôle de l'évaluateur à cet égard.

ASPECTS DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE ET DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Une grande partie des revenus des municipalités proviennent de la taxation foncière des propriétés situées sur leur territoire. Le pouvoir de taxation accordé aux municipalités leur assure une autonomie financière. Cette taxation est calculée à partir d'informations, comme la valeur de la propriété, inscrites au rôle d'évaluation foncière.

En évaluation foncière municipale, la législation exige que toutes les **unités d'évaluation** inscrites au **rôle d'évaluation** d'une municipalité soient évaluées sur la base de la **valeur réelle**. La *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) définit la valeur réelle d'une telle unité comme la valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré dans les conditions suivantes :

- le vendeur et l'acheteur désirent respectivement vendre et acheter l'unité d'évaluation, mais n'y sont pas obligés;

et

- le vendeur et l'acheteur sont raisonnablement informés de l'état de l'unité d'évaluation, de l'utilisation qui peut le plus probablement en être faite et des conditions du marché immobilier.

Ainsi, le système québécois d'évaluation foncière municipale repose sur la nature de la valeur à attribuer à une unité d'évaluation et cette valeur se doit d'être équitable aux fins d'imposition foncière. C'est ainsi que deux propriétés identiques situées dans le même secteur auront une valeur réelle et une taxation municipale similaire. Cette notion assure l'équité entre tous les contribuables.

Bien que ce concept de valeur réelle se rapproche de celui de la valeur marchande présenté à la partie 1A, les caractéristiques suivantes montrent en quoi elles se différencient :

- les transactions recueillies et analysées pour l'établissement de la valeur réelle permettent d'établir des paramètres de comparaison lesquels sont

appliqués en masse, c'est-à-dire à une multitude de propriétés appartenant à une même unité de voisinage¹;

- le vendeur est réputé détenir tous les droits de propriété à l'égard de l'unité d'évaluation;
- l'évaluateur doit, pour chaque unité d'évaluation, s'assurer au moins une fois tous les neuf ans de l'exactitude des données en sa possession qui la concernent;
- les valeurs inscrites au rôle d'évaluation sont établies selon l'état de l'unité d'évaluation et des conditions du marché immobilier, tels qu'ils existent le 1^{er} juillet de la deuxième année qui précède l'entrée en vigueur du rôle;
- la valeur inscrite au rôle est valide pour toute la durée du rôle. Cette durée est habituellement de 3 ans, sauf pour les municipalités de moins de 5 000 habitants où les valeurs inscrites au rôle peuvent être reconduites pour un second cycle de 3 ans (pour une durée totale de 6 ans). À ce sujet, le chapitre 5 de la partie 3B expose les considérations entourant la reconduction d'un rôle.

1.1 Pertinence de la valeur réelle comme base d'imposition

L'impôt foncier basé sur la valeur réelle est un concept d'imposition neutre, transparent et équitable. L'évaluation foncière constitue un complément à la tarification, particulièrement lorsque celle-ci est difficile d'application. Une partie importante des services rendus par les municipalités a trait aux immeubles et le niveau des investissements consentis par une municipalité dans ses infrastructures et la qualité de gestion dont elle fait preuve se reflètent dans la valeur des propriétés situées sur son territoire.

¹ La détermination des unités de voisinage est traitée au chapitre 2 de la partie 2D.

De plus, la valeur d'une unité d'évaluation est habituellement cohérente avec la richesse de ses propriétaires. Il paraît donc pertinent et équitable de financer ces services sur la base de la valeur foncière de ceux-ci. L'impôt foncier comporte notamment les avantages suivants :

- **l'assiette d'imposition est bien circonscrite et prévisible** : les immeubles sont immobiles et localisés sur un territoire clairement défini. Comme l'assiette de taxation est constituée d'une somme de valeurs connues avant le début de l'exercice financier plutôt que d'un flux de revenus à estimer, les revenus de taxes foncières sont faciles à prévoir;
- **l'évasion fiscale est pratiquement nulle** : la LFM prévoit que « les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité locale sont portés au rôle d'évaluation foncière ». Cette règle assure qu'aucun immeuble ne sera inopportunément soustrait à la taxation municipale. De plus, les créances relatives aux impôts fonciers sont garanties par le nantissement des immeubles assujettis à ces impôts;
- **la valeur marchande des immeubles est dynamique** : l'effet des forces socio-économiques agissant à l'intérieur d'une municipalité influence la valeur des immeubles, ce qui se reflète dans la taxation. Un quartier défavorisé sera soulagé du poids des impôts fonciers pendant la période nécessaire à sa régénération, alors qu'un secteur mieux nanti contribuera davantage aux revenus municipaux pendant sa période de prospérité;
- **la variation des valeurs immobilières est modérée** : les valeurs foncières sont établies tous les 3 ans (6 ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants qui en font le choix), ce qui confère un caractère de stabilité et de prévisibilité plus important que pour les impôts sur le revenu ou la consommation;
- **la pertinence de chaque évaluation est objectivement vérifiable** : la valeur réelle d'une propriété est une base d'imposition objective et adéquatement documentée. Celle-ci peut donc faire l'objet d'une démonstration. Le contribuable peut également vérifier s'il est traité équitablement, en comparant la valeur inscrite au rôle de sa propriété avec celle de propriétés comparables;
- **l'évaluateur municipal est un professionnel impartial** : les évaluations reposent sur une analyse rigoureuse et objective du marché effectuée par un évaluateur membre de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec. Cet ordre professionnel encadre les pratiques en évaluation foncière et assure l'impartialité de l'évaluateur;

- **le coût d'établissement des évaluations est peu élevé** : le coût de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation ne représente qu'une petite portion du rendement financier qui en est tiré;
- **la valeur réelle est entièrement neutre** : la valeur inscrite au rôle reflète la valeur de l'utilisation potentielle la plus rentable plutôt que la valeur de son usage actuel. Elle n'est pas liée à l'identité de son propriétaire.

1.2 Les grands principes de la fiscalité des organismes municipaux

La LFM, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec gouvernent l'ensemble des actions municipales en matière de fiscalité, dont l'évaluation foncière est une importante constituante. Les fondements du régime fiscal municipal d'aujourd'hui reposent sur les objectifs ou principes suivants, lesquels garantissent l'efficacité et l'efficience du système d'imposition foncier québécois :

- **autonomie financière** : le financement des municipalités repose principalement sur des sources de revenus autonomes, entièrement gérées par les municipalités. Celles-ci ont la latitude de déterminer l'utilisation de ces sources à l'intérieur des balises fixées par les lois et de l'ampleur de l'imposition nécessaire pour se financer. Les municipalités locales sont notamment responsables et imputables des décisions relatives à leurs dépenses;
- **représentativité** : le pouvoir d'imposer des taxes est réservé aux instances élues par la population. Ces instances prennent notamment toutes les décisions financières de la municipalité, comme les taux de taxation, les investissements, etc.;
- **neutralité** : la fiscalité municipale doit avoir le moins d'effet possible sur les choix des agents économiques. Outre les rares exceptions prévues aux lois sur les compétences municipales et sur l'aménagement et l'urbanisme (par exemple des crédits de taxes pour la rénovation d'immeubles non résidentiels ou un programme d'aide à la revitalisation de vieux quartiers), une municipalité ne peut accorder des avantages fiscaux aux contribuables. Cela suppose donc que les municipalités doivent se distinguer par la quantité, la qualité et l'efficacité de leurs services;

- **transparence et simplicité** : le système d'imposition doit être simple à comprendre et à appliquer pour les intervenants en évaluation foncière, les gestionnaires municipaux et les contribuables. Toute personne intéressée à accéder aux renseignements inscrits au rôle d'évaluation peut le faire. La LFM permet aux propriétaires de consulter le dossier de leur propriété et d'en obtenir une copie, lequel contient la description de l'immeuble nécessaire à l'établissement de la valeur inscrite au rôle d'évaluation. Le contenu prescrit pour l'affichage public du rôle d'évaluation, ainsi que l'émission de l'avis d'évaluation et du compte de taxes découle aussi du principe de transparence;
- **équité** : chaque contribuable doit être traité sur la même base lors de l'établissement de sa contribution au fardeau fiscal de sa municipalité. Le processus de confection et de tenue à jour du rôle repose sur le traitement de nombreuses données au moyen d'actes professionnels définis et documentés, ayant pour finalité d'établir des valeurs équitables. L'établissement de toutes les évaluations à une même date de référence et dans une même proportion de la valeur réelle assure l'équité entre les évaluations inscrites à un même rôle d'évaluation. Une plus grande équité entre municipalités est également assurée, grâce à la normalisation des méthodes utilisées.

1.3 Le financement des municipalités

Les municipalités ont l'obligation légale de prévoir que les revenus soient au moins équivalents aux dépenses². Ainsi, leurs budgets doivent être exempts de tout déficit.

Les revenus nécessaires sont déterminés au moyen du budget municipal. Celui-ci est un plan financier détaillé qui établit les revenus et les dépenses prévisibles d'une municipalité au cours d'un exercice financier. Ce budget, dit de fonctionnement, est un instrument de planification permettant de déterminer la quantité et la qualité des services offerts aux citoyens, d'estimer le coût de ces services, de planifier les revenus nécessaires pour leur financement et de calculer les taux de taxes et la tarification à imposer aux contribuables. En cours d'année, il devient un outil de suivi et de contrôle de l'évolution des revenus et dépenses de la municipalité.

1.3.1 Prévion des revenus de taxation et détermination des taux de taxation

Afin de générer les revenus requis à son fonctionnement, la municipalité doit déterminer les taux de taxation qui seront appliqués à la valeur foncière des immeubles situés sur son territoire. Ces taux sont déterminés au terme de l'accomplissement de plusieurs tâches associées à la préparation du budget municipal, lesquelles sont présentées ci-dessous en différentes étapes :

- la prévision de toutes les dépenses de la municipalité pour l'année financière à venir doit d'abord être complétée avant d'estimer les revenus nécessaires pour y faire face. Elle tient compte des disponibilités financières, des mouvements de personnel, des dépenses compressibles et incompressibles, des priorités et lignes directrices définies par le Conseil municipal, ainsi que des variations au niveau des services à dispenser. Comme la Loi² prescrit que toute municipalité doit présenter un budget équilibré, le résultat de cette opération détermine exactement le montant des revenus à prévoir pour l'exercice financier concerné;
- le montant des revenus qui ne reposent pas sur la valeur foncière des immeubles est ensuite estimé. Cette opération consiste à déterminer aussi précisément que possible ce que sera le quantum de nombreux types de revenus, généralement regroupés selon les catégories suivantes :
 - les paiements tenant lieu de taxes versés par les gouvernements du Québec et du Canada, ainsi que par leurs entreprises, relativement aux immeubles dont ils sont propriétaires ou occupants;
 - les compensations pour services municipaux imposés aux propriétaires de certains immeubles non imposables (municipalité locale hors de son territoire, organismes supra municipaux et leurs mandataires, organismes à but non lucratif reconnus par la Commission municipale, etc.);
 - la partie des revenus provenant de la tarification basée sur une caractéristique de l'immeuble autre que sa valeur (superficie, frontage, nombre de logements, etc.) ou compensations exigées du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble basées sur la mesure de la consommation (compteur d'eau, facturation de la cueillette des ordures selon le volume, etc.);
 - les sommes perçues en contrepartie de services rendus à d'autres organismes ou personnes;

² Loi sur les cités et les villes, article 474 et Code municipal du Québec, article 954

- les autres revenus de source locale tels l'imposition de droits, permis ou licences, la perception d'amendes, de pénalités et d'intérêts, ainsi que la contribution des usagers et automobilistes au transport en commun, le cas échéant;
 - les revenus de transfert provenant des gouvernements supérieurs à titre inconditionnel (programmes concernant les regroupements, la péréquation, la neutralité, etc.) ou conditionnel (subventions gouvernementales de toute nature, à titre de support ponctuel à l'exercice des responsabilités municipales).
- le montant total des taxes sur la valeur à être perçues pour l'année est déterminé en soustrayant le montant total de tous les autres revenus du montant des dépenses prévues;
 - la prévision détaillée des taxes spéciales et des taxes spéciales de secteur sur la valeur foncière permet ensuite de déterminer le montant à percevoir sous forme de taxe foncière générale. Ce montant constitue généralement la plus large part des revenus des municipalités, bien qu'il s'agisse de la portion « résiduelle » des revenus projetés;
 - la détermination du ou des taux de taxation à appliquer à chacune des évaluations imposables inscrites au rôle d'évaluation foncière vient clore ce processus. En vertu de la législation en vigueur, chaque municipalité peut choisir :
 - d'imposer un taux unique, lequel sera automatiquement déterminé par le rapport entre le montant total de revenus requis à titre de taxe foncière générale et la somme de toutes les évaluations imposables inscrites au rôle d'évaluation foncière;

ou

- d'imposer des taux variés³ parmi les catégories d'immeubles et les sous-catégories d'immeubles résidentiels ou non résidentiels définies par la loi à cet effet, dont le taux résiduel. Dans ce cas, la municipalité doit déterminer le taux qu'elle choisit d'imposer à chacune des catégories et sous-catégories ainsi visées. L'utilisation d'un taux pour une catégorie ou sous-catégorie permet de contrôler, voire d'empêcher, un déplacement fiscal vers cette catégorie ou sous-catégorie, un sujet qui sera abordé dans la section 1.5.

³ Lors de l'utilisation des sous-catégories d'immeubles résidentiels, le taux de taxe de la sous-catégorie résiduelle remplace le taux de taxe de la catégorie résiduelle.

Lors de l'utilisation des sous-catégories d'immeubles non résidentiels, le taux de taxe de la sous-catégorie de référence remplace le taux de taxe de la catégorie non résidentielle.

De plus, la municipalité peut imposer des taux de taxes distincts en fonction de l'évaluation foncière pour les catégories d'immeubles non résidentiels et industriels. Cependant, dans le cas de la catégorie des immeubles non résidentiels, la municipalité doit s'être dotée d'une stratégie visant à réduire l'écart du fardeau fiscal applicable à l'égard des immeubles résidentiels et non résidentiels.

EXEMPLE D'ÉTABLISSEMENT D'UN TAUX DE TAXATION UNIQUE

Prévision des dépenses pour l'année financière à venir	21 750 000 \$
Estimation des revenus ne reposant pas sur la valeur foncière	(6 125 000 \$)
Montant total des taxes sur la valeur à être perçues	15 625 000 \$
Prévision des taxes spéciales et de secteur	(950 000 \$)
Montant de revenus requis à titre de taxe foncière générale	14 675 000 \$
Total des évaluations imposables et compensables	1 235 775 000 \$
Taux de taxation unique (par 100 \$ d'évaluation)	1,1875 \$

1.4 L'influence du rôle d'évaluation dans la fiscalité municipale

La raison d'être fondamentale de l'établissement des évaluations, en considération des diverses prescriptions d'ordre législatif, réglementaire ou normatif, afin de constituer le rôle d'évaluation foncière est de servir de base pour la répartition de la charge fiscale de chacune des municipalités entre ses contribuables. Ainsi, le rôle d'évaluation constitue un élément clé de la fiscalité locale et de l'équilibre budgétaire des municipalités.

Plusieurs données inscrites au rôle interviennent dans le processus budgétaire municipal, influençant ainsi la composition des recettes et le calcul de certains postes de dépenses. Outre la valeur, le rôle d'évaluation foncière contient plusieurs informations essentielles à une répartition équitable de la charge fiscale entre les contribuables. Par exemple, il indique si un immeuble est exempt de taxe foncière, les dispositions législatives qui accordent cette exemption et si l'immeuble est assujéti à une compensation tenant lieu de taxes. De plus, plusieurs caractéristiques de l'immeuble autre que sa valeur s'y retrouvent, tels que la superficie de son terrain, le frontage, le nombre de logements et de locaux, etc. Celles-ci permettent de fixer des tarifications. Un rôle d'évaluation incomplet peut nuire à l'obtention des recettes ou à la répartition de la charge fiscale.

1.4.1 Les revenus influencés par le rôle d'évaluation

1.4.1.1 Les taxes sur la valeur foncière

Comme son nom l'indique, ces taxes sur la valeur foncière sont celles imposées sur la valeur des immeubles. La taxe générale, à taux unique ou varié, les paiements tenant lieu de taxes et les compensations tenant lieu de taxes sont tous des revenus municipaux calculés sur cette base.

1.4.1.2 La taxe générale

La taxation sur la valeur foncière représente la principale source locale de financement des dépenses des municipalités du Québec. Elle constitue une forme de taxation davantage basée sur la partie de la richesse foncière d'un contribuable qu'est la valeur de son immeuble que sur les bénéfices qu'il reçoit. Les taxes foncières comprennent les taxes générales à taux unique et à taux variés. La taxe foncière générale est celle imposée pour payer la partie des dépenses générales de la municipalité qui ne fait pas l'objet d'un autre mode de financement (taxe spéciale, tarification, etc.).

1.4.1.3 La taxe foncière générale à taux variés

Le régime d'impôt foncier à taux variés désigne l'ensemble des dispositions de la LFM qui permettent aux municipalités de fixer des taux de taxes foncières différents selon les catégories d'immeubles, les sous-catégories d'immeubles résidentiels et les sous-catégories d'immeubles non résidentiels et qui encadrent l'exercice de ce pouvoir.

La catégorie résiduelle peut être répartie en un nombre illimité de sous-catégories d'immeubles résidentiels, en plus de la sous-catégorie résiduelle, qui est composée de toutes les unités de la catégorie résiduelle n'étant pas comprises dans l'une ou l'autre des sous-catégories établies par la municipalité.

La catégorie des immeubles non résidentiels peut être répartie en un nombre illimité de sous-catégories, en plus de la sous-catégorie de référence, qui est composée de toutes les unités de la catégorie des immeubles non résidentiels n'étant pas comprises dans l'une des sous-catégories établies par la municipalité.

Les municipalités peuvent fixer un taux de taxe foncière générale pour chacune des catégories ou sous-catégories d'immeubles suivantes :

- la catégorie résiduelle :
 - les sous-catégories des immeubles résidentiels⁴ :
 - la sous-catégorie résidentielle 1;
 - la sous-catégorie résidentielle 2;
 - la sous-catégorie résidentielle 3; etc.
 - la sous-catégorie résiduelle.
- la catégorie des immeubles non résidentiels :
 - les sous-catégories des immeubles non résidentiels :
 - la sous-catégorie non résidentielle A;
 - la sous-catégorie non résidentielle B;
 - la sous-catégorie non résidentielle C; etc.
 - la sous-catégorie de référence.
- la catégorie des immeubles industriels;
- la catégorie des terrains vagues desservis par les services d'aqueduc et d'égout;
- la catégorie des immeubles agricoles;
- la catégorie des immeubles forestiers.

Plusieurs municipalités utilisent cette mesure afin d'atténuer, voire contrôler, les transferts fiscaux qui auraient été susceptibles de survenir entre diverses catégories ou sous-catégories d'immeubles à la suite du dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation. Ce régime permet aux municipalités d'imposer à certains immeubles, un taux de taxe foncière générale supérieur ou inférieur au taux de base. D'ailleurs, la LFM prescrit les coefficients et les autres modalités pour l'établissement du maximum ou du minimum des taux de taxes.

L'impôt foncier sur la valeur comprend également diverses taxes spéciales, notamment pour le service de la dette, la taxe spéciale de secteur et toutes autres taxes foncières spéciales, comme celle pour les terrains vagues non desservis.

⁴ Si une municipalité utilisait la catégorie des 6 logements et plus au 1^{er} janvier 2024, celle-ci devient une sous-catégorie d'immeuble résidentiel correspondant à cette catégorie à l'égard des rôles subséquents.

Alors que les taxes générales s'appliquent aux immeubles de tout le territoire de la municipalité, les taxes spéciales de secteur, aussi appelée taxes d'amélioration locale, ne s'appliquent habituellement que sur une partie du territoire de la municipalité visée par des travaux municipaux de toute nature.

1.4.1.4 La taxation par secteurs de la taxe foncière générale

Toute municipalité locale peut, conformément aux dispositions de la LFM, diviser son territoire en secteurs aux fins de l'imposition de la taxe foncière générale. Elle peut fixer, à l'égard de chaque secteur, un taux de base sectoriel de la taxe foncière général ainsi que des taux sectoriels particuliers applicable aux catégories et sous-catégories d'immeubles du secteur. De plus, elle peut utiliser le régime d'impôt foncier des taux variés à l'intérieur de chacun des secteurs.

1.4.1.5 La taxes d'affaires

La taxe d'affaire est basée sur la valeur locative. Facturée directement à l'occupant d'un local plutôt qu'à son propriétaire, elle peut s'appliquer simultanément avec le régime d'impôt foncier à taux variés. Un plafond combiné de revenus a toutefois été mis en place pour limiter l'effet cumulatif de ces deux modes d'imposition lorsqu'ils sont appliqués simultanément aux mêmes immeubles. Peu de municipalités ont recours à la taxe d'affaires, notamment parce que le nombre d'occupants est largement supérieur au nombre d'immeubles, ce qui entraîne des coûts de gestion plus élevés, et car elle ne peut être facturée lorsque le local est vacant.

1.4.1.6 Les compensations tenant lieu de taxes

Les compensations tenant lieu de taxes sont des sommes versées aux municipalités par le gouvernement provincial en remplacement de la taxe foncière et de la tarification fiscale de leurs immeubles situés sur le territoire d'une municipalité locale.

Les immeubles compensables sont les propriétés gouvernementales, les immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux (hôpitaux, CLSC, CHSLD, les centres de petite enfance, etc.) et de l'éducation (commissions scolaires, centres de services scolaire, écoles privées subventionnées, cégeps et universités). Une somme est aussi versée par la Société québécoise des infrastructures (SQI) pour les immeubles lui appartenant. Les immeubles d'un

gouvernement étranger, d'une autre province canadienne ou d'un organisme international peuvent aussi faire l'objet d'une compensation.

Les sommes à verser aux municipalités locales sont basées sur la valeur portée au rôle des immeubles compensables. Un résumé des différentes prescriptions législatives qui interviennent dans le calcul, les pourcentages de compensation et des exemples d'application sont présentés au chapitre 2 de la partie 4A.

Le Règlement sur les compensations tenant lieu de taxe comprend les dispositions entourant les compensations tenant lieu de taxes, dont les délais et modalités de versement ainsi que l'énumération des immeubles non assujettis à une compensation.

Il importe de mentionner que la municipalité doit adopter un règlement pour que les unités d'évaluation non imposables visées par la LFM puissent être soumises au paiement d'une compensation pour services municipaux. Aussi, les différentes compensations maximales prévues par la Loi sont inférieures aux taxes foncières normalement dues.

1.4.1.7 Les régimes fiscaux particuliers

Certains immeubles sont soumis à un régime fiscal particulier et la section II du chapitre XVIII de la LFM prescrit chacun de ces régimes fiscaux particuliers qui comprennent :

- les terrains de golf (art. 211 à 213);
- les producteurs forestiers (art. 220.2 à 220.14);
- les exploitants d'un réseau de production d'énergie électrique (art. 222 et 223);
- les roulottes non immeubles (art. 231);
- les presbytères appartenant à un ministre en charge d'un lieu de culte (art. 231.1);
- les camps de piégeage appartenant à un Indien (art. 231.2);
- les exploitations agricoles (art. 231.3);
- les réservoirs d'une raffinerie de pétrole (art. 231.4).

1.4.1.8 La tarification fiscale

La tarification permet à la municipalité d'imposer certains services offerts aux contribuables, comme l'eau et les égouts, en fonction de caractéristiques de l'immeuble, autre que la valeur, qui sont inscrites au rôle d'évaluation. Le nombre de logements, la superficie du terrain et la mesure frontale sont des exemples de caractéristiques sur lesquelles la tarification fiscale peut être basée. Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur. La tarification fiscale comprend aussi la compensation (compteur d'eau, poids, nombre de voyages ou autres impositions généralement basées sur une mesure et exigées du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble), bien que dans un tel cas, les données au rôle n'ont généralement pas de lien avec ce type de facturation.

1.4.1.9 Le régime de péréquation

La péréquation fut instaurée en 1980 dans le contexte de la réforme de la fiscalité municipale. Ce programme vise à aider financièrement les municipalités locales dont l'assiette de taxation est relativement faible, afin d'offrir les services de base à leurs contribuables sans imposer un niveau de taxation excessif.

La richesse foncière uniformisée ainsi que la valeur moyenne des logements sont des informations provenant du rôle qui sont essentielles à l'identification des municipalités qui sont admissibles à ce régime, ainsi que pour la détermination du montant de péréquation qu'elles recevront.

Le régime de péréquation est établi en deux volets. Le premier vise les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée relativement faible par rapport à l'ensemble des municipalités. Le second volet vise les municipalités dont la valeur moyenne des logements est petite par rapport aux autres municipalités.

Les conditions d'admissibilité des municipalités à ce régime, les modalités de calcul, ainsi que les règles de répartitions des montants sont explicitement définies au Règlement sur le régime de péréquation (chapitre F-2.1, r. 11).

Afin de ne pas priver la municipalité de revenus provenant du programme de péréquation, il importe que l'évaluateur indique les renseignements relatifs à l'assiette de taxation ainsi que ceux nécessaires au calcul de la richesse foncière aux sections 5 et 8 du sommaire du rôle d'évaluation, lequel est traité de façon détaillée à la partie 4C du présent Manuel.

1.4.1.10 Droits de mutations immobilières

Lorsqu'il y a un transfert du droit de propriété d'une unité d'évaluation ou d'une partie d'une telle unité, la municipalité perçoit un droit sur ce transfert. Celui-ci se nomme droit de mutation et il est calculé selon le montant le plus élevé entre la valeur au rôle uniformisée au moment de la vente, et le prix de vente. Les règles et exonérations sont prescrites à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières (chapitre D-15.1).

1.4.2 Les dépenses municipales influencées par le rôle d'évaluation

Bien que le rôle d'évaluation soit plus souvent associé aux revenus des municipalités qu'à leurs dépenses, le contenu du rôle d'évaluation influence une part substantielle des déboursés municipaux annuels, lesquels sont calculés en tenant compte de la richesse foncière uniformisée (RFU) de chaque municipalité.

La RFU comprend la valeur uniformisée de tous les immeubles imposables situés sur le territoire de la municipalité et la valeur uniformisée totale ou partielle de certains immeubles non imposables⁵. Cette valeur correspond à la valeur inscrite au rôle multipliée par le facteur comparatif. Puisque le rôle est en vigueur pour une durée de 3 ans et que les forces socio-économiques locales ont une influence sur la valeur réelle, le facteur comparatif permet de déterminer la pleine valeur réelle en cours de rôle, particulièrement lors des 2^e et 3^e années du rôle. La valeur uniformisée et le facteur comparatif sont présentés respectivement au chapitre 3 de la partie 5C et au chapitre 8 de la partie 5A.

Deux postes importants relatifs aux dépenses des municipalités sont influencés par le rôle d'évaluation, soit la quote-part versée aux organismes supramunicipaux, tels que les MRC, les agglomérations et les communautés métropolitaines, et la contribution versée pour les services de la Sûreté du Québec.

Quote-part versée à un organisme supramunicipal

La quote-part représente la contribution financière de la municipalité aux dépenses d'un organisme municipal dont elle est membre, à l'égard des responsabilités assumées par cet organisme. Les dépenses de la MRC

⁵ L'article 261.1 de la LFM définit l'ensemble des valeurs devant être considérées dans le calcul de la richesse foncière uniformisée.

sont réparties entre les municipalités qui en font partie, selon tout critère que la MRC détermine par règlement et qui peut varier selon la nature des dépenses. À défaut d'un tel règlement, les dépenses sont réparties aux municipalités en fonction de leur RFU en vertu des dispositions de l'article 8 de la LFM.

Dans le cas des dépenses d'agglomération, celles-ci sont réparties entre les municipalités liées en proportion de leurs potentiels fiscaux respectifs, selon les prescriptions de l'article 118.3 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences dans certaines agglomérations.

Contribution versée pour les services de la Sûreté du Québec

La détermination du montant qu'une municipalité doit verser pour les services de la Sûreté du Québec (SQ) est prescrite dans le Règlement sur la somme payable par les municipalités pour les services de la Sûreté du Québec. Celui-ci établit notamment les taux multiplicateurs de la RFU qui sont utilisés pour déterminer la contribution respective d'une municipalité, et ce, pour les services policiers de la SQ qui lui sont destinés ou réservés.

Servant à uniformiser les évaluations, la mesure de la proportion médiane du rôle d'évaluation est présentée de façon détaillée à la partie 5A du présent Manuel.

1.4.3 Informations inscrites au rôle, autre que la valeur, ayant un effet sur la taxation foncière

Le code d'utilisation des biens-fonds (CUBF) sert à décrire l'usage principal d'un immeuble. Certains règlements de tarification peuvent s'y référer afin d'établir l'appartenance à une catégorie de biens, de services, d'activités, de quotes-parts, de contributions ou de bénéficiaires en vertu de l'article 244.5 de la LFM, chaque catégorie disposant de sa propre grille de tarifs.

Les codes de classe non résidentielle et industrielle sont essentiels à l'établissement de la proportion de la valeur foncière qui est visée par le taux non résidentiel ou industriel. L'attribution d'un mauvais code ou l'absence de ce dernier lorsqu'il est nécessaire conduit à une taxation non équitable.

La section 9 du sommaire de rôle d'évaluation foncière (assiettes d'application des taux de la taxe foncière) sert, lors de l'établissement du budget municipal, à déterminer les taux de taxation du régime des taux variés. Le nombre de logements, les codes de classe non résidentielle et industrielle,

l'appartenance aux catégories agricole, forestière et terrains vagues desservis ainsi qu'aux sous-catégories des immeubles résidentiels et non résidentiels doivent être correctement inscrits pour chaque unité d'évaluation visée. Cette précision est primordiale à la répartition équitable des taxes. Il faut souligner qu'il n'est pas toujours possible de modifier le rôle pour corriger de telles erreurs qui pourraient alors perdurer pendant la durée du rôle.

L'inscription de répartitions fiscales à chaque unité d'évaluation permet d'indiquer les parties d'immeubles qui sont visées par une exemption de taxes ou un régime fiscal particulier. Une erreur d'inscription ou l'absence de celle-ci lorsqu'appropriée conduit à une taxation erratique pour le contribuable visé. De plus, le sommaire de rôle fait une compilation de ces exemptions aux fins d'élaborer le budget municipal.

Les fonctions du rôle d'évaluation et les responsabilités prescrites à son égard sont traitées à la partie 4B.

1.5 Les déplacements fiscaux

Le dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation peut parfois engendrer des variations de la contribution au fardeau fiscal des contribuables. Lorsque ces variations diffèrent selon le secteur ou le type de propriété, on parle alors de déplacements fiscaux. L'effervescence du marché immobilier a un impact sur la fiscalité municipale. Les déplacements fiscaux sont ainsi une conséquence issue du marché immobilier.

En fiscalité municipale, les déplacements fiscaux peuvent provenir de deux sources qui surviennent individuellement ou simultanément, ce qui a pour effet d'amplifier ou d'atténuer le déplacement. Ces deux sources sont :

- des changements à la structure de taxation retenue (déplacement de l'imposition);
- des variations inégales de valeur entre les immeubles (déplacement de l'assiette foncière).

Les déplacements de l'imposition se mesurent par comparaison de la structure de taxation retenue par une municipalité pour un exercice financier donné, avec celle applicable à l'exercice financier précédent. Les déplacements de l'assiette foncière se mesurent à stock constant, à la suite du dépôt du rôle d'évaluation résultant d'une équilibrage. Ils reflètent les changements survenus dans les conditions du marché immobilier durant la période qui s'est écoulée entre la date de référence au marché du rôle antérieur et celle du nouveau rôle.

Les déplacements peuvent survenir de différentes façons, par exemple entre des catégories d'immeuble ou entre des secteurs d'une même municipalité.

1.6 La taxe scolaire

La taxe scolaire est prélevée auprès des propriétaires d'immeubles situés sur le territoire d'une commission scolaire ou d'un centre de services scolaire. Elle sert à pourvoir aux dépenses devant être financées localement, notamment pour l'entretien et le fonctionnement des équipements et du parc immobilier de la commission scolaire ou du centre de services scolaire et pour une partie du transport scolaire. Le produit de la taxe scolaire, les subventions du gouvernement et les autres revenus qu'une commission scolaire ou qu'un centre de services scolaire perçoit sont répartis entre tous ces établissements. La taxe scolaire est basée sur la valeur au rôle uniformisée en utilisant le facteur comparatif de la première année du rôle en vertu des dispositions des articles 302 et 310 de la *Loi sur l'instruction publique* (chapitre I-13.3) et du 9^e alinéa de l'article 264 de la LFM.

ORGANISATION DES TRAVAUX D'ÉVALUATION FONCIÈRE AU QUÉBEC

02

Le système fiscal québécois est basé sur un partenariat entre le gouvernement du Québec et les municipalités, pour produire efficacement les évaluations servant de base à la répartition des impôts fonciers. Il se caractérise plus précisément par une réglementation détaillée par le gouvernement et par une décentralisation maximale sur les plans administratif et opérationnel. Le fonctionnement d'un tel système nécessite l'apport de ressources humaines spécialisées, lesquelles sont régies par environ 180 organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE).

2.1 Les responsabilités gouvernementales

Le gouvernement du Québec a pour responsabilité générale de veiller à la production cohérente et efficace des évaluations servant de base à l'imposition des taxes foncières et de s'assurer que le système d'évaluation foncière produit des valeurs équitables, de façon efficace, transparente et uniforme. Il s'acquitte de cette tâche en :

- **révisant l'encadrement législatif et réglementaire** de façon à s'adapter aux changements socio-économiques, technologiques et, surtout, aux attentes des dirigeants municipaux et de leurs citoyens;
- **soutenant les services d'évaluation foncière** dans l'exercice de leurs fonctions, soit en développant et tenant à jour le Manuel d'évaluation foncière du Québec et divers documents communs à tous les intervenants, procurant ainsi des économies d'échelle appréciables et favorisant la polyvalence de la main-d'œuvre impliquée;
- **stimulant la saine exécution des travaux**, en examinant les résultats produits et en intervenant préventivement là où il est pertinent de le faire (sommaire du rôle, proportion médiane, assistance préventive sur la qualité des rôles);

- **entendant et en statuant relativement aux recours** résultant de litiges entre les contribuables et les municipalités, rectifiant ainsi l'équité du rôle d'évaluation, par une intervention objective et indépendante des parties impliquées (Tribunal administratif du Québec – Section des affaires immobilières).

En outre, la collecte annuelle de données sur l'ensemble des rôles d'évaluation des municipalités soutient la recherche et les analyses en matière de fiscalité municipale.

2.2 L'OMRE et les municipalités locales

La LFM confère à des organisations municipales la responsabilité de confectionner le rôle d'évaluation foncière et de le tenir à jour en conformité avec la législation et les règlements qui s'y appliquent. Elles ont aussi la responsabilité de réviser les valeurs au rôle d'évaluation selon les situations prévues par la loi et de justifier le contenu du rôle auprès de ses contribuables et, le cas échéant, devant les tribunaux appelés à trancher certains litiges.

Elles s'acquittent de ces tâches par le biais des OMRE, tel que stipulé par la LFM. Ces organismes sont constitués des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités locales ayant le statut de « Ville » hors des MRC désignées à caractère rural. À l'intérieur des limites fixées par les lois et règlements en vigueur, chaque OMRE a le choix des moyens financiers et opérationnels pour lui permettre de procéder à l'exécution des travaux d'évaluation foncière et à la justification des résultats obtenus.

Chaque OMRE peut procéder à l'exécution des travaux d'évaluation foncière en :

- créant un service permanent d'évaluation foncière afin de les réaliser en régie interne;
- confiant à une entreprise privée le soin de les réaliser en partie ou en totalité;
- déléguant leur réalisation à un autre OMRE.

Les municipalités locales ont également pour mandat de transiger avec le contribuable en matière de fiscalité foncière. En cette matière, elles assument la responsabilité d'utiliser les données contenues au rôle d'évaluation pour produire et adresser un avis d'évaluation et un compte de taxes à chaque contribuable et pour procéder aux choix fiscaux les plus pertinents et équitables.

2.3 Rôle de l'évaluateur municipal en regard de la fiscalité

Le rôle d'évaluation étant la base du système de taxation municipal québécois et que celui-ci a une influence sur les revenus et les dépenses de la municipalité pour laquelle il est confectionné, l'évaluateur municipal est un professionnel indispensable au bon fonctionnement de la fiscalité municipale.

Compte tenu de l'importance de ses fonctions, l'évaluateur municipal dont dispose chaque OMRE est membre de l'Ordre professionnelle des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ). Ainsi, ses gestes sont encadrés par des normes de pratiques professionnelles rigoureuses et un code de déontologie. Au surplus, l'évaluateur doit agir dans le respect de la législation en vigueur, notamment lorsqu'il pose, en regard de la fiscalité municipale, les actes professionnels et administratifs suivants :

Actes professionnels :

- mesurer les taux de variation du marché;
- enquêter sur les circonstances entourant les ventes et juger leur représentativité par rapport au marché immobilier;
- choisir la ou les méthodes les plus pertinentes, compte tenu de la nature de l'unité d'évaluation;
- appliquer le processus d'équilibrage selon le moyen retenu le plus pertinent (par facteurs ou par réévaluation);
- rajuster les prix de vente utilisés dans le cadre de ses analyses, à la date d'évaluation fixée par la loi, selon les taux annuels de variation du marché établis précédemment;
- établir les nouvelles valeurs qui tendent à représenter la pleine valeur réelle pour toutes les unités d'évaluation;

- analyser la cohérence des résultats obtenus après avoir procédé à l'équilibrage;
- analyser les variations de valeur du nouveau rôle par rapport au rôle existant.

Actes administratifs :

- déposer le rôle et la déclaration de dépôt signée au greffier de la municipalité concernée dans les délais prescrits, en respectant la forme et les modalités de transmission qui sont prescrites à cette fin;
- dresser annuellement un sommaire reflétant l'état du rôle et comportant les renseignements prescrits à cette fin;
- dresser un résumé des variations de valeur au rôle résultant de l'équilibrage par rapport au rôle précédent et le transmettre à la municipalité locale concernée, de même qu'à l'organisme municipal responsable de l'évaluation, s'il est différent de cette municipalité;
- établir la proportion médiane du rôle, en conformité avec les règles prescrites à cet effet;
- mesurer annuellement le comportement du rôle pour comprendre son état réel et s'il y a lieu, pour en affirmer la crédibilité.

L'évaluateur s'assure, afin de ne pas priver la municipalité de revenus auxquelles elle a droit, que le rôle et le sommaire du rôle contiennent toutes les informations suivantes, lesquelles sont nécessaires à l'application des différentes dispositions fiscales en vigueur :

- la valeur de l'unité d'évaluation;
- le nombre de logements et le nombre de locaux non résidentiels;
- les terrains vagues non desservis;
- la classe de mixité non résidentielle ou industrielle des unités d'évaluation;
- l'exemption de taxes ou la compensation tenant lieu de taxes ainsi que la source législative donnant droit à cette exemption;
- l'assiette de taxation et les données servant au calcul de la richesse foncière.

L'évaluateur est aussi un intermédiaire entre la municipalité concernée et ses contribuables. À ce sujet, il est aussi appelé à :

- fournir les explications nécessaires pour une meilleure compréhension par les contribuables, lors du dépôt du rôle d'évaluation au bureau du greffier;
- procéder aux communications selon les modalités et les délais prescrits, concernant les immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle;
- justifier les opinions de valeur inscrites au rôle d'évaluation lorsque celles-ci sont contestées;
- représenter l'OMRE, s'il y a lieu, à titre de témoin expert devant les tribunaux.

Lorsque toutes les conditions sont réunies pour que l'évaluateur soit dispensé d'équilibrer le rôle d'évaluation¹, celui-ci fournit de l'information pertinente au conseil de la MRC sur les effets potentiels de la reconduction des valeurs au rôle pour un second cycle de trois ans et formule ses recommandations quant à la stratégie à adopter. Cette démarche vise à sensibiliser les décideurs de l'importance de l'équilibration, notamment lorsqu'un rôle comporte des signes de déséquilibres important et à offrir préventivement un regard éclairé des effets sur certains déboursés subséquents, comme la quote-part versée à la MRC et celle versée à la Sûreté du Québec.

Le rôle de l'évaluateur est aussi d'expliquer les fluctuations de valeur dans le rôle et les déplacements fiscaux qui peuvent en découler, afin de permettre aux décideurs de faire des choix éclairés au niveau de la taxation en fonction du fardeau fiscal désiré. Ainsi, il assiste les élus municipaux en matière de prescriptions législatives et réglementaires en lien avec son mandat, lors de l'établissement par ceux-ci, des taux de taxation et de la tarification. Il transmet à la municipalité les ratios nécessaires à l'établissement des taux variés². Enfin, il fournit aux nouveaux élus les outils nécessaires pour qu'ils puissent connaître le processus d'évaluation.

1 Lorsque le rôle d'évaluation foncière en vigueur est le résultat d'une équilibration et qu'il s'agit du rôle d'évaluation foncière d'une municipalité dont la population est inférieure à 5 000 habitants, il est possible de reconduire le rôle d'évaluation pour un second cycle de trois ans. Cette dispense ne peut s'appliquer dans le cas d'une municipalité située sur le territoire d'une agglomération si la population d'une autre municipalité liée est égale ou supérieure à 5 000 habitants.

2 Voir l'annexe 1 de la partie 4C pour le calcul de ces ratios.

Partie 1C

**Processus de confection
et de tenue à jour**

INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années, les municipalités du Québec financent la majeure partie du coût des services qu'elles offrent à leurs citoyens à l'aide de taxes imposées sur l'évaluation des immeubles de leur territoire respectif. De plus, les centres de services scolaire et les commissions scolaires tirent également des revenus substantiels de ce champ d'imposition.

Compte tenu de l'importance des montants en cause et du nombre des intervenants concernés, il importe que les rôles d'évaluation soient dressés sur des bases équitables, transparentes et dynamiques. C'est pourquoi les lois et règlements applicables en cette matière encadrent d'une façon toute spéciale la pratique de l'évaluation foncière réalisée aux fins d'imposition municipale et scolaire.

Cette partie du présent manuel a pour but de présenter une vue d'ensemble du processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière municipale, selon les éléments ou étapes prévus par les lois et règlements qui régissent cette discipline. À ce titre, elle constitue la « porte d'entrée » du *Manuel d'évaluation foncière du Québec*.

CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Au Québec, la pratique de l'évaluation immobilière aux fins d'imposition foncière municipale est basée sur un partenariat entre les municipalités et le gouvernement provincial. Ce système décentralisé d'établissement des évaluations foncières municipales est basé à la fois sur l'uniformité méthodologique (processus, résultats à produire, etc.) et sur l'autonomie financière et organisationnelle des municipalités dans l'exécution des travaux.

Le fonctionnement d'un tel système décentralisé nécessite l'apport de ressources humaines spécialisées, lesquelles sont régies par environ 200 organismes municipaux responsables de l'évaluation. L'évolution harmonieuse de ce système de production des rôles d'évaluation nécessite un encadrement législatif et réglementaire approprié, afin de s'assurer de l'efficacité de son fonctionnement et de son évolution.

La présente section relate un bref historique de cet encadrement, résume les principaux effets de la Loi sur la fiscalité municipale sur la pratique de l'évaluation foncière et présente les divers règlements qui régissent cette discipline.

1.1 Historique

L'implantation de l'impôt foncier municipal basé sur la valeur des immeubles remonte au début du XIX^e siècle. Rudimentaires à cette époque, les pouvoirs et responsabilités des autorités municipales, à cet effet, ont été progressivement élargis, modifiés et encadrés par diverses lois.

En cette matière, un des virages majeurs est celui déclenché par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (commission Bélanger) qui, en 1965, proposait une revalorisation sans précédent de l'autonomie financière locale, basée sur la pertinence de prélever des impôts fonciers à partir d'évaluations équitables, réalisées sur des bases scientifiques bien encadrées.

Dès 1972, la Loi sur l'évaluation foncière crée le premier cadre législatif en matière d'évaluation foncière municipale. À compter de 1977, les municipalités

du Québec confectionnent alors les premiers rôles d'évaluation de « nouvelle génération » selon des normes légales, uniformes et documentées au Manuel d'évaluation foncière du Québec. Cette vaste réforme administrative de l'évaluation foncière municipale a atteint ses objectifs initiaux quant à l'uniformité des moyens techniques (manuels, fiches descriptives, etc.), à l'équité des évaluations produites (lois et règlements) et à l'autonomie financière et organisationnelle des municipalités locales dans l'exécution des travaux. Cela a nécessité et nécessite encore une concertation continue entre les municipalités et le gouvernement provincial.

Bien que le contexte technologique ait beaucoup évolué depuis, la pertinence de ce partenariat a permis d'instaurer et d'adapter efficacement ce système à la fois décentralisé et uniforme, lequel se compare avantageusement à celui de nombreuses administrations publiques canadiennes et américaines, notamment pour sa capacité de bien s'adapter aux mouvements économiques immobiliers.

1.2 Loi sur la fiscalité municipale

Avec encore plus de précision que les lois qui l'ont précédé, la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), en vigueur depuis 1980, définit notamment¹ le contenu du rôle d'évaluation foncière et les principaux gestes à poser pour le dresser et en assurer la continuité.

Parmi les nombreuses dispositions de la LFM concernant la pratique de l'évaluation foncière municipale, celles décrites ci-dessous sont fondamentales pour comprendre le processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation.

¹ Bien que la LFM régit tous les aspects de la fiscalité municipale, seules les dispositions concernant le processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière sont traitées dans le présent chapitre.

Article Résumé de l'effet des dispositions législatives concernées

- Art. 1 Définit, aux fins de l'application de la LFM, les termes, « immeuble », « organisme responsable de l'évaluation » (OMRE) et « propriétaire ».
- Art. 4 à 8 Confie la compétence en matière d'évaluation foncière aux OMRE (MRC et certaines villes).
- Art. 14 Prescrit la fréquence triennale de confection du rôle d'évaluation.
- Art. 15 Établit le droit de visite et d'examen d'un bien par l'évaluateur.
- Art. 18 Oblige le propriétaire à fournir à l'évaluateur les renseignements dont ce dernier a besoin dans l'exercice de ses fonctions.
- Art. 31 Établit la règle générale à l'effet que les immeubles du territoire d'une municipalité sont portés au rôle. Les exceptions à cette règle sont répertoriées aux articles 63 à 68.1 inclusivement.
- Art. 33 Fixe le mode d'inscription des immeubles par unités d'évaluation.
- Art. 34 Définit le concept d'unité d'évaluation comme le plus grand ensemble possible d'immeubles répondant à quatre conditions (propriétaire unique, même utilisation, connexité, cessibilité).
- Art. 36.1 Fixe un délai maximal de neuf ans à l'évaluateur pour s'assurer de l'exactitude des données qu'il possède sur chacune des unités d'évaluation.
- Art. 42 Prescrit que la valeur réelle doit servir de base à l'évaluation inscrite au rôle, cette dernière devant tendre à représenter une même proportion des valeurs réelles des unités d'évaluation.
- Art. 43 Définit la valeur réelle comme étant le prix le plus probable qui serait payé pour un immeuble sur un marché libre et ouvert à la concurrence.
- Art. 46 Précise la date à laquelle l'évaluateur doit considérer les conditions du marché et l'état de l'unité d'évaluation pour en établir la valeur réelle (1er juillet du deuxième exercice précédant l'entrée en vigueur du rôle d'évaluation).
- Art. 46.1 Définit l'équilibration comme consistant à modifier les évaluations inscrites à un rôle existant, dans le but de réduire les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les évaluations inscrites au rôle. Prescrit également la fréquence minimale de cette opération (aux 3 ans ou aux 6 ans, selon la population de la municipalité).
- Art. 55 à 62 Prescrivent les diverses mentions requises au rôle, dont la valeur imposable et non imposable lorsqu'il y a exemption partielle ou totale de taxes, de même que la mention de la source législative de l'exemption (les immeubles exemptés sont énumérés aux articles 204 à 231.5 incl.).
- Art. 70 et 71 Fixent la date de dépôt du rôle au 15 septembre précédant l'entrée en vigueur du rôle et permettent une extension du délai, lequel ne peut excéder le 1er novembre suivant.
- Art. 78 Confirme le droit de propriété de la municipalité locale sur le rôle d'évaluation et sur tous les documents préparés par l'évaluateur aux fins de sa confection et de sa tenue à jour.
- Art. 124 Définissent les règles relatives au dépôt, par le contribuable, d'une demande de révision quant aux inscriptions au rôle, ainsi que celles relatives à la réponse de l'évaluateur et à l'entente pouvant en résulter.
- Art. 174 Dresse la liste des événements à la suite desquels le rôle d'évaluation doit être modifié après son dépôt pour en assurer la tenue à jour.
- Art. 175 Prescrit la réévaluation de chaque unité d'évaluation concernée par certains des événements donnant lieu à la tenue à jour du rôle.
- Art. 176 Oblige l'utilisation d'un certificat pour effectuer la tenue à jour du rôle.
- Art. 263 Permet au Ministre d'adopter des règlements pour notamment :
- prescrire la forme et le contenu du rôle d'évaluation foncière;
 - prescrire le processus de confection du rôle et de sa tenue à jour, ainsi que les renseignements à recueillir et à établir à ces fins;
 - prescrire la forme de transmission de ces renseignements à toute personne ayant le droit de les obtenir en vertu de la Loi;
 - prescrire les règles permettant de favoriser la continuité entre les rôles successifs;
 - obliger l'évaluateur à lui transmettre les renseignements compris dans le sommaire du rôle;
 - référer à un manuel portant sur les matières visées par la LFM.
- Art. 264 Oblige l'évaluateur à établir la proportion médiane du rôle d'évaluation selon les consignes contenues au règlement sur ce sujet. Soumet cet établissement à l'approbation du Ministre.

1.3 Règlements régissant la pratique de l'évaluation foncière

Plusieurs règlements, adoptés en vertu du pouvoir accordé par l'article 263 de la LFM, régissent divers aspects de l'évaluation foncière municipale et ont une influence directe sur les pratiques qui y ont cours.

Ces dispositions réglementaires ont pour fonction de préciser comment doivent être posés divers gestes prescrits par la LFM. Elles assurent ainsi l'uniformité des moyens utilisés par les organismes municipaux responsables de l'évaluation, ainsi que par leurs évaluateurs.

1.3.1 Règlement sur le rôle d'évaluation foncière

Bien que d'autres réglementations spécifiques s'appliquent en cette matière, le Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (F-2.1, r. 13) constitue, sans contredit, la pièce maîtresse du « menu » réglementaire régissant la pratique de l'évaluation foncière municipale au Québec. Ainsi, en conformité avec le pouvoir de réglementation énoncé au paragraphe 1° de l'article 263 de la LFM, 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. Les dispositions qui y figurent concernent principalement :

- les renseignements devant servir à la confection et à la tenue à jour du rôle (art. 3 à 6);
- le processus d'évaluation (art. 7 à 9) et celui d'équilibrage du rôle (art. 12.1 à 17);
- l'inventaire des espaces locatifs et de leurs conditions de location (art. 12.2);
- le contenu du rôle, du sommaire du rôle, ainsi que les formalités de leur dépôt (art. 10 à 12 et 20);
- le certificat servant à modifier le rôle pour le tenir à jour (art. 19.1);
- la forme de transmission des renseignements ainsi prescrits (art. 21);
- l'obligation de se conformer, en ces matières, aux consignes énoncées au présent manuel (art. 2).

Modifié à de nombreuses reprises depuis son entrée en vigueur, ce règlement a toujours eu la vocation de **prescrire les moyens à utiliser pour maintenir les standards d'équité et de transparence** qui doivent caractériser la valeur foncière comme base d'imposition. Bien sûr, les règles se sont transformées au fil des ans, tantôt pour s'adapter aux nouvelles réalités technologiques, tantôt pour suivre l'évolution professionnelle des évaluateurs québécois ou, enfin, pour s'harmoniser aux changements législatifs. Les dispositions de ce règlement, tel qu'il apparaît aujourd'hui, sont plus simples et plus souples qu'autrefois. Elles traduisent toutefois la maturité du système québécois d'évaluation foncière, notamment par les obligations de résultat qui y sont exigées, lesquelles s'ajoutent aux obligations de moyens qui l'ont historiquement caractérisé.

1.3.2 Autres règlements

D'autres règlements s'appliquent à certains aspects particuliers de la pratique de l'évaluation foncière municipale au Québec. Il s'agit des suivants :

- règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière (LFM, art. 263, par. 5°/F-2.1, r. 10). Définit et prescrit les règles de calcul de la proportion médiane, ainsi que le processus administratif de fourniture de renseignements entre l'évaluateur et le Ministère;
- règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle (LFM, art. 262, par. 10°/F-2.1, r. 8). Définit les immeubles ainsi désignés, oblige l'utilisation de la méthode du coût pour les évaluer et précise des modalités à cette fin;
- règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale (LFM, art. 263, par. 2°/F-2.1, r. 6). Prescrit les formulaires officiels de demande de révision et définit le contenu minimal de l'avis d'évaluation, du compte de taxes municipales et de l'avis de modification du rôle d'évaluation;
- règlement sur les compensations tenant lieu de taxes (LFM, art. 262, par. 2°/F-2.1, r. 2). Définit les modalités de calcul et de versement des compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles de l'État et dresse la liste de ceux d'entre eux qui ne font pas l'objet de telles compensations. A un effet sur les inscriptions au rôle à ce sujet;
- règlement sur le versement de la somme d'argent exigible lors du dépôt d'une plainte au Tribunal administratif du Québec (F-2.1, r. 15). Fixe les montants à verser lors d'un recours exercé devant le TAQ à l'égard du rôle;

- règles de procédure du Tribunal administratif du Québec (J-3, r. 3). Définit différents devoirs des parties impliquées dans un litige sur l'évaluation foncière : modalités du dépôt d'une requête, du dépôt de la documentation, de la représentation de tiers, du recours à des experts, du délai d'acheminement des documents, de l'attitude des parties, de l'enregistrement des débats, des reports et des suspensions.

Enfin, l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec édicte des normes de pratique visant à encadrer la pratique de la profession d'évaluateur agréé. Parmi celles-ci, la norme 20.1 s'applique spécifiquement aux pratiques en matière d'évaluation foncière municipale.

PROCESSUS DE CONFECTION ET DE TENUE À JOUR DU RÔLE D'ÉVALUATION

02

2.1 Présentation

Le processus québécois de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière est formé d'un agencement de plusieurs étapes ou opérations dont la réalisation est prescrite par la LFM ou par la réglementation.

Dans la mesure où les ressources appropriées y sont investies, ce processus est efficace et permet de produire des résultats équitables et transparents, tant aux fins de la confection de tout rôle d'évaluation qu'à celle de sa tenue à jour. Cette efficacité tient au fait que ce processus d'évaluation « de masse¹ » prend à la fois en compte les conditions du marché applicables, à une même date, à divers groupes de propriétés situées sur un même territoire et les caractéristiques propres à chaque immeuble porté au rôle.

À lui seul, le Règlement sur le rôle d'évaluation foncière prescrit des consignes concernant pratiquement tous les travaux de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation. En l'utilisant conjointement avec les dispositions concordantes de la LFM, il est possible de présenter les étapes formant le processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière, selon quatre ensembles :

- la base du rôle est d'abord constituée de **fichiers permanents** qui sont interconnectés et constamment maintenus à jour;
- divers actes professionnels forment le **processus d'évaluation** proprement dit. Ils sont posés ponctuellement pour établir la valeur des immeubles portés au rôle : d'abord massivement lors de l'équilibrage du rôle, puis individuellement lors de la tenue à jour consécutive à certains événements;

1. Les termes « évaluation de masse » désignent les travaux qui consistent à établir la valeur réelle de **plusieurs propriétés à une même date** donnée, 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 révélateurs, applicables aux caractéristiques des autres propriétés qui leur sont comparables, afin d'établir la valeur de chacun des immeubles portés au rôle. 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.

- afin d'assurer l'efficacité de l'imposition foncière municipale et scolaire, une **synthèse des résultats** d'évaluation est ensuite dressée selon une forme définie, au dépôt du rôle et à chaque année par la suite;
- les travaux d'analyse des résultats ainsi obtenus déterminent la nature de la **continuité du rôle** déposé, tant dans sa tenue à jour que dans le plan d'intervention regroupant les décisions à prendre quant à la confection du prochain rôle.

Ce processus est dynamique, dans le sens où de nouvelles informations, de nouveaux événements ou de nouvelles règles viennent régulièrement modifier les données existantes et entraînent ainsi des changements dans les inscriptions au rôle d'évaluation foncière ou dans les fichiers le supportant.

Il est également récurrent, dans le sens où certains actes doivent être posés à des intervalles fixés par la loi : proportion médiane annuelle, dépôt du rôle triennal, équilibrage aux trois ou six ans (selon la population de la municipalité) et vérification de l'exactitude de l'inventaire aux neuf ans sont des exemples de cette récurrence dont la périodicité varie selon les travaux concernés.

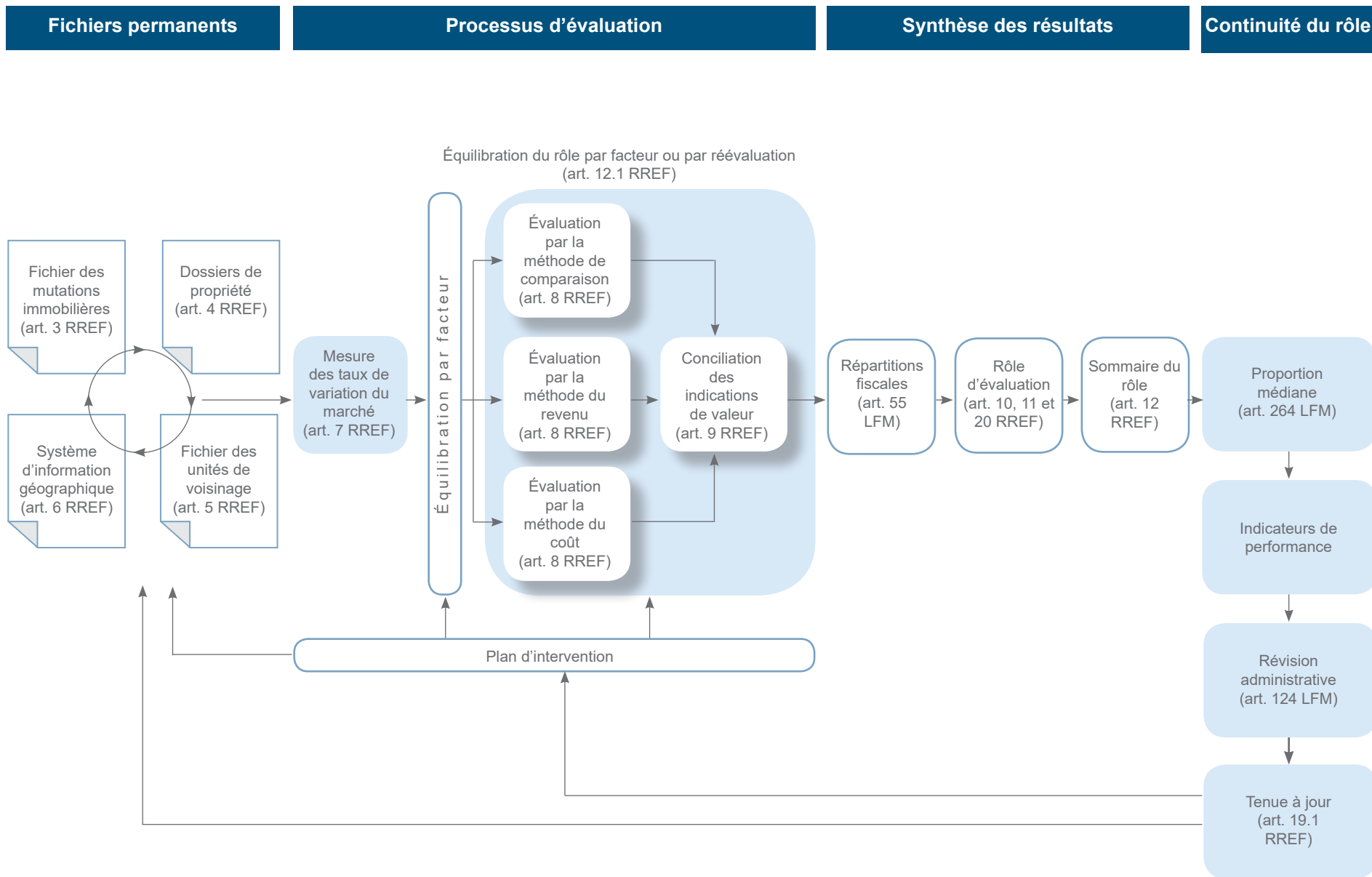
2.2 Représentation schématique du processus

Le processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière en vigueur au Québec peut être représenté par un schéma relativement simple qui regroupe les principales étapes ou opérations prescrites par la LFM et par le Règlement sur le rôle d'évaluation foncière pour assurer la transparence et le dynamisme des rôles d'évaluation.

Présenté à la page suivante, ce schéma illustre dix-huit éléments de base compris dans les quatre ensembles décrits ci-dessus. Il importe de noter qu'il ne s'agit pas d'un cheminement décisionnel ni opérationnel, puisque plusieurs des éléments représentés ne nécessitent pas d'être réalisés dans l'ordre de leur illustration.

PROCESSUS DE CONFECTION ET DE TENUE À JOUR DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

Représentation schématique du processus prescrit par la loi et par la réglementation concernant les rôles d'évaluation foncière au Québec



2.3 Fichiers permanents

Le processus prescrit de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation est orienté vers un objectif unique : produire des évaluations les plus précises possible pour tous les immeubles du territoire de chaque municipalité, de façon à constituer une base d'imposition équitable pour tous les contribuables.

Ce processus consiste d'abord à **recueillir et à structurer divers types de renseignements sur les immeubles à porter au rôle**, selon des règles rationnelles et uniformes. Ces renseignements sont consignés dans quatre fichiers constituant, en tout temps, la base du rôle d'évaluation foncière, tant aux fins de sa confection qu'à celles de sa tenue à jour. Il s'agit des fichiers suivants :

- le **fichier des mutations immobilières** rassemble des renseignements relatifs aux actes de transfert des droits de propriété sur tout immeuble porté au rôle d'une municipalité, selon une forme standardisée pour en faciliter le traitement. Ces données y sont mises en relation avec les autres fichiers permanents et sont bonifiées par l'opinion de l'évaluateur quant à la représentativité de la transaction par rapport au marché immobilier. Prescrit par l'article 3 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, ce fichier fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 2A du présent manuel;
- le fichier du **système d'information géographique** rassemble, sous la forme d'une carte du territoire auquel s'applique le rôle concerné, les renseignements permettant d'identifier et de délimiter graphiquement chaque unité d'évaluation comportant un terrain. Intimement lié aux plans cadastraux et aux titres de propriété, ce fichier contient également un système d'immatriculation à référence spatiale qui permet le repérage, le classement et l'appariement des données sur chaque propriété. Prescrit par l'article 6 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, ce fichier fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 2B du présent manuel;
- le fichier des **dossiers de propriété** rassemble les renseignements administratifs et descriptifs qui sont propres à chaque unité d'évaluation inscrite au rôle d'une municipalité, tant ceux qui sont prescrits par la réglementation que ceux que l'évaluateur y a incorporé à titre additionnel. Il comporte également les résultats d'évaluation qui sont issus du processus et qui concernent chaque unité. Prescrit par l'article 4 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, ce fichier fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 2C du présent manuel;

- le fichier des **unités de voisinage** rassemble les renseignements descriptifs de chaque groupe homogène d'unités d'évaluation que l'évaluateur a défini sur le territoire auquel s'applique le rôle concerné. Cette forme de regroupement simplifie le travail d'analyse, de comparaison et d'application des paramètres qui sont établis pour produire les évaluations à inscrire au rôle. Prescrit par l'article 5 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, ce fichier fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 2D du présent manuel.

Ces quatre fichiers, qui correspondent chacun à un concept propre à la pratique de l'évaluation foncière municipale, sont **permanents**. Cela signifie que, depuis leur établissement initial, ils continuent de jouer le rôle qui leur est assigné, indépendamment du dépôt de nouveaux rôles d'évaluation, des changements législatifs ou de l'évolution des pratiques professionnelles.

Bien que permanents, ces fichiers sont aussi **dynamiques**, dans le sens où leur contenu doit être constamment tenu à jour pour tenir compte de nouveaux événements : regroupements municipaux, subdivisions cadastrales, ventes d'immeubles et constructions de nouveaux bâtiments en sont des exemples. Ce dynamisme se caractérise également par des changements de forme, tel le remplacement de la forme manuscrite par la forme électronique.

Enfin, ces quatre fichiers sont **interconnectés**. En effet, le contenu de chacun d'eux est associé à celui des autres au moyen de « clés d'accès » et tout changement dans l'un de ces fichiers a généralement un effet sur le contenu des autres.

La structure de ces fichiers est conçue pour que leur contenu serve efficacement de « matière première » aux actes professionnels et administratifs requis dans le reste du processus de confection et de tenue à jour du rôle. De plus, ils sont également conçus pour recevoir une « rétroaction » résultant de ces actes, de façon à demeurer continuellement à jour et disponibles pour de nouvelles analyses.

La représentation schématique de la partie « Fichiers permanents » du processus de confection et de tenue à jour du rôle présenté à la section 2.2, illustre particulièrement l'interconnexion entre les quatre fichiers, leur conjugaison en un tout intégré, ainsi que leur ouverture aux rétroactions provenant des sections ultérieures du processus.

2.4 Processus d'évaluation

L'ensemble des renseignements contenus dans les fichiers permanents constitue la base principale de données, mais ne constitue pas le rôle d'évaluation. La partie capitale du processus de confection et de tenue à jour du rôle réside plutôt dans le traitement de ces nombreuses données au moyen **d'actes professionnels définis et documentés, ayant pour finalité d'établir des valeurs équitables.**

Prévus par la loi et par la réglementation et constitués d'observations, d'analyses et de conclusions, ces actes professionnels forment le processus d'évaluation proprement dit. Ces actes ne sont pas vraiment spécifiques à l'évaluation foncière municipale : ils s'appuient sur les mêmes principes et mettent en application les mêmes méthodes et techniques que celles utilisées dans l'évaluation immobilière réalisée à d'autres fins.

Les actes professionnels qui composent le processus d'évaluation sont regroupés selon les six ensembles suivants :

- la **mesure des taux de variation du marché** consiste à déterminer tout taux de variation qui est nécessaire pour établir quels auraient été les prix des ventes contenues dans le fichier des mutations immobilières, si ces ventes avaient été conclues selon les conditions du marché au 1^{er} juillet de chaque année. Prescrite par l'article 7 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, la mesure des taux de variation du marché fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 3A du présent manuel;
- l'**équilibre du rôle** consiste, dans le processus de confection d'un nouveau rôle d'évaluation, à modifier tout ou en partie des valeurs inscrites au rôle en vigueur dans le but d'éliminer le plus possible les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les valeurs inscrites au rôle. Elle peut être effectuée par l'application de facteurs ou par réévaluation. Prescrite par l'article 46.1 de la LFM et visée par les articles 12.1 à 17 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'équilibre du rôle d'évaluation fait l'objet des consignes et des explications contenues à la partie 3B du présent manuel;
- l'**évaluation par la méthode du coût** est un moyen qui permet d'effectuer l'équilibration du rôle par réévaluation des immeubles auxquels son application s'avère pertinente. Elle consiste à estimer la valeur dépréciée des constructions (bâtiments et améliorations d'emplacement) et à y ajouter la valeur du terrain établie par d'autres méthodes. Considérée comme un moyen de preuve indirecte, cette méthode repose sur

l'hypothèse qu'un acheteur avisé ne paierait pas plus pour un immeuble que ce qui lui en coûterait pour en construire un semblable. Visée par l'article 263.0.1 de la LFM et par l'article 8 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'application de la méthode du coût fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 3E du présent manuel;

- l'**évaluation par la méthode de comparaison** est un moyen qui permet d'effectuer l'équilibration du rôle par réévaluation, pour les immeubles auxquels son application s'avère pertinente. Elle consiste à estimer le prix de vente le plus probable des propriétés en se basant sur l'observation des conditions de transaction d'immeubles similaires effectivement vendus. Considérée comme prépondérante parce qu'elle constitue un moyen de preuve directe, cette méthode est surtout utilisée pour évaluer des immeubles de milieux homogènes où les ventes sont nombreuses. Visée par l'article 8 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'application de la méthode de comparaison fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 3C du présent manuel;
- l'**évaluation par la méthode du revenu** est un moyen qui permet d'effectuer l'équilibration du rôle par réévaluation, pour les immeubles auxquels son application s'avère pertinente. Appliquée dans le cas d'immeubles locatifs, elle consiste à en établir la valeur sur la base de leur capacité à générer des revenus nets présents et futurs. Considérée comme un moyen de preuve indirecte, la méthode du revenu repose sur l'hypothèse que la valeur d'un immeuble s'établira au montant qu'un acheteur avisé serait justifié de payer aujourd'hui, en anticipant les bénéfices monétaires futurs que lui procurerait le droit de propriété de cet immeuble. Visée par l'article 8 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'application de la méthode du revenu fait l'objet des consignes et des explications contenues à la partie 3D du présent manuel;
- la **conciliation des indications de valeur** obtenues consiste à déterminer la valeur finale à inscrire au rôle, selon un raisonnement logique analysant la nature et l'origine des différences observées entre les résultats obtenus à la suite de l'application de plusieurs méthodes ou techniques. Prescrite par l'article 9 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, la conciliation des indications de valeur fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 3F du présent manuel.

L'évaluateur signataire du rôle est requis de poser les actes professionnels formant le processus d'évaluation :

- à des intervalles précis et récurrents, fixés par la LFM pour dresser un nouveau rôle (LFM, art. 46.1);
- pendant toute la durée du rôle, lorsqu'il doit refaire l'évaluation d'un immeuble ayant été l'objet d'une modification (LFM, art. 175).

Tout acte professionnel en évaluation foncière nécessite une analyse et une décision, laquelle doit être motivée par une **démonstration objective**, de nature mathématique ou autre. La justification des calculs et des conclusions employés est essentielle pour garantir la transparence et la crédibilité du processus d'évaluation. Il importe, en effet, que les observations servant de base aux décisions sur les valeurs inscrites au rôle puissent être bien comprises et utilisées par tout collaborateur ou successeur de l'évaluateur qui a pris ces décisions, de même que par tout officier d'un tribunal compétent en cette matière.

Enfin, la représentation schématique de la partie « Processus d'évaluation » du processus de confection et de tenue à jour du rôle présenté à la section 2.2, illustre particulièrement :

- l'ordre usuel d'application des étapes du processus d'évaluation;
- les étapes optionnelles en pointillé, selon le choix de l'évaluateur ou les échéances légales;
- la rétroaction des conclusions retenues, vers les dossiers de propriété.

2.5 Synthèse des résultats

La collecte et le traitement de renseignements sur les immeubles composant le territoire d'une municipalité, bonifiés de l'estimation de la valeur réelle de chacun d'entre eux, représentent l'essentiel du processus de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation foncière.

Le système fiscal municipal en application au Québec ne peut cependant bien fonctionner que si ces éléments se traduisent concrètement en des résultats uniformes, compréhensibles par tous les intervenants concernés. C'est pourquoi les résultats issus du processus d'évaluation nécessitent d'être synthétisés par certains traitements de nature administrative, prévus par la loi et la réglementation, dans le but de **produire des renseignements standardisés aux fins d'imposition foncière** municipale et scolaire.

Constituée de calculs et d'inscriptions structurés, cette synthèse des résultats comporte trois étapes consécutives :

- la détermination des **répartitions fiscales** consiste à définir les mentions appropriées au rôle d'évaluation, pour les unités d'évaluation concernées par toute exemption de taxes. Chaque valeur ainsi concernée est donc répartie à des fins fiscales et associée aux dispositions législatives qui s'y appliquent. Pour être accessibles à l'ensemble des utilisateurs du rôle, ces mentions sont assujetties à différentes conventions sur l'inscription des renseignements visés. Prescrit par les articles 55 et 61 de la LFM, l'établissement des répartitions fiscales fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 4A du présent manuel;
- l'élaboration et le dépôt du **rôle d'évaluation** foncière est une étape généralement effectuée au moyen des technologies de traitement de l'information. Elle consiste à constituer un fichier regroupant divers renseignements extraits du dossier de propriété de chaque unité d'évaluation à inscrire au rôle, à signer le rôle et à le déposer, le tout conformément aux formalités prévues à cet effet. Prescrites par l'article 70 de la LFM et par les articles 10 et 11 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'élaboration et le dépôt du rôle d'évaluation font l'objet des consignes et explications contenues à la partie 4B du présent manuel;
- l'établissement du **sommaire du rôle** d'évaluation foncière consiste à dresser une synthèse statistique fournissant une vision globale de l'ensemble des unités d'évaluation d'une même municipalité. Pièce essentielle dans l'administration de la fiscalité municipale, le sommaire du rôle résume fidèlement l'inventaire quantitatif et estimatif que contient le rôle d'évaluation. Sa structure étant identique pour toutes

les municipalités, il est un instrument de gestion et de planification utilisé dans de nombreuses opérations budgétaires et plusieurs programmes financiers. Prescrit par l'article 12 du Règlement sur le rôle d'évaluation foncière, l'établissement du sommaire du rôle d'évaluation fait l'objet des consignes et des explications contenues à la partie 4C du présent manuel.

L'évaluateur signataire du rôle est requis d'effectuer ou d'actualiser cette synthèse des résultats d'évaluation :

- à des intervalles précis et récurrents, fixés par la loi pour dresser un nouveau rôle (LFM, art. 46.1) ou un sommaire (RREF, art. 12);
- pendant toute la durée du rôle, lorsqu'il doit refaire l'évaluation d'un immeuble ayant été l'objet d'une modification (LFM, art. 75).

Enfin, la représentation schématique de la partie « Résultats d'évaluation » du processus de confection et de tenue à jour du rôle présenté à la section 2.2, illustre particulièrement :

- l'ordre usuel d'application des trois étapes ci-dessus mentionnées;
- leur situation intermédiaire, entre le processus d'évaluation proprement dit et les étapes formant la continuité du rôle.

2.6 Continuité du rôle

Les dossiers de propriété et les autres fichiers permanents étant complétés, le rôle d'évaluation étant déposé, la suite du processus prescrit ne se limite pas à la seule tenue à jour de ces éléments pendant la durée du rôle. En effet, dès qu'un rôle d'évaluation est déposé, il importe aussi d'observer son comportement, de le comparer à des rôles semblables et d'analyser les causes des réactions des contribuables à son sujet. Ces multiples sources d'information servent à **définir des décisions d'action formant un plan d'intervention quant à la confection du prochain rôle, favorisant ainsi la continuité** entre les rôles successifs.

La continuité du rôle doit être assurée pendant la période où il est en vigueur et il en est de même entre les rôles successifs, à tout le moins quant aux fichiers permanents. Cette continuité repose sur un ensemble d'opérations administratives et d'analyses à caractère professionnel, dont les conclusions sont déterminantes pour la suite. Cette quatrième partie du processus prescrit ferme la boucle permanente et dynamique qu'il constitue. Elle n'en n'est donc pas la portion « finale », même si c'est dans cet ordre qu'elle apparaît au schéma présenté à la section 2.2. Les opérations et les actes professionnels requis en matière de continuité du rôle forment cinq ensembles :

- l'établissement de la **proportion médiane** consiste à déterminer une indication du niveau du rôle d'évaluation par rapport à la valeur réelle des propriétés qui y sont inscrites. Établie annuellement par l'évaluateur, elle est constituée par la donnée médiane d'une distribution de proportions individuelles mettant en relation le prix de vente des propriétés ayant fait l'objet de transactions et leur évaluation inscrite au rôle. Vérifiée et approuvée par le Ministère pour des raisons de neutralité et d'équité, la proportion médiane ainsi établie est alors considérée comme un indicateur du niveau général du rôle d'évaluation et, par conséquent, celui auquel devrait tendre chacune des évaluations qui y sont inscrites. Prescrite par l'article 264 de la LFM et visée par le Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière, l'établissement de la proportion médiane fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 5A du présent manuel;
- l'application **d'indicateurs de performance** consiste à mesurer et à comparer objectivement les performances d'un rôle d'évaluation foncière, afin de mieux en comprendre le comportement et, le cas échéant, la dégradation avec le temps. L'application annuelle d'indicateurs de performance approfondit la connaissance du rôle d'évaluation

considéré et indique des pistes d'amélioration à apporter. Un ensemble de dix indicateurs de performance jugés « universels » ont été établis et diffusés, à titre de moyen d'analyse relativement simple mis à la disposition du milieu municipal, dans le but précis de favoriser l'« auto-application », par les responsables municipaux (évaluateurs, officiers municipaux ou autres). Les modalités d'application des indicateurs de performance font l'objet des consignes et explications contenues à la partie 5B du présent manuel;

- la **révision administrative** consiste en des échanges structurés entre le contribuable et l'évaluateur, préalablement à tout recours devant les tribunaux. Introduite pour améliorer l'efficacité de traitement de nombreux litiges ou incompréhensions, elle s'exerce sous la responsabilité de l'organisme municipal responsable de l'évaluation et de l'évaluateur qu'il mandate. Bien que comportant diverses conditions et modalités pouvant s'adapter aux circonstances, la révision administrative prévoit principalement que le contribuable peut demander une révision des inscriptions au rôle, que l'évaluateur doit y répondre par écrit et motiver sa réponse et que l'évaluateur et le demandeur peuvent conclure une entente écrite sur des modifications à apporter au rôle. Prescrite par les articles 124 à 138.4 de la LFM, la révision administrative du rôle d'évaluation fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 5C du présent manuel;
- les activités de **tenue à jour** du rôle sont celles qui permettent d'en conserver l'actualité physique et légale, selon les événements prévus par la LFM à la suite desquels l'évaluateur signataire d'un rôle doit intervenir pour le modifier. À caractère quasi-continu et occupant une part importante des ressources déployées par les services municipaux d'évaluation foncière, ces activités consistent non seulement à modifier les inscriptions figurant à un rôle d'évaluation déjà déposé, mais aussi à actualiser les fichiers permanents qui en sont à la base. Dans les cas où l'évaluation doit être refaite pour tenir compte du nouvel événement, les étapes du processus d'évaluation (voir section 2.4) s'appliquent alors à l'établissement de la nouvelle valeur. Prescrite par les articles 174 à 182 de la LFM, la tenue à jour du rôle d'évaluation fait l'objet des consignes et explications contenues à la partie 5D du présent manuel;
- l'élaboration d'un **plan d'intervention** est une étape préalable à la confection et au dépôt de tout nouveau rôle. Ainsi, pour entretenir le dynamisme du processus continu de confection et de tenue à jour du rôle, diverses décisions doivent être prises quant à certains travaux importants à réaliser et sur les actions à entreprendre à cet effet. Que ces actions découlent d'obligations législatives ou de choix professionnels,

le plan d'intervention à élaborer consiste à bien en choisir la nature et le moment de réalisation, pour qu'elles aient une efficacité optimale. Bien que tout élément du processus prescrit puisse être visé, les décisions relatives à la vérification de l'exactitude de l'inventaire, à l'obtention d'information sur les ventes et à l'équilibrage du rôle comptent parmi les plus déterminantes. L'élaboration du plan d'intervention fait l'objet des consignes et explications contenues aux chapitres 4 et 5 de la partie 3B (Équilibrage du rôle) du présent manuel.

Enfin, la représentation schématique de la partie « Continuité du rôle » du processus de confection et de tenue à jour du rôle présenté à la section 2.2, illustre particulièrement :

- l'effet « rétroactif » des étapes de continuité sur les fichiers permanents et sur le processus d'évaluation;
- le caractère optionnel (en pointillé) des décisions contenues au plan d'intervention, selon le choix de l'évaluateur ou les échéances légales qui s'appliquent.