

---

Les pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et  
la transition énergétique en aménagement du territoire  
et transport terrestre :  
Encadrement juridique et études de cas

---

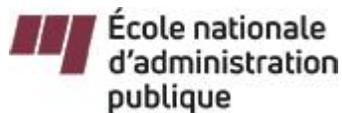
Rapport soumis à Transition énergétique Québec

**Auteurs**

Fanny Tremblay-Racicot (Professeure, ENAP et chargée de projet),  
Marie-Claude Prémont (Professeure, ENAP), Alexandre Chabot (stagiaire, TEQ),  
Sylvain Déry (étudiant au doctorat, ENAP) et Nicholas Jobidon (Professeur, ENAP)

**Collaborateurs**

Jordan Lapointe et Philippe Marceau-Loranger (Étudiants à la maîtrise, ENAP) et  
Camille Savard (Étudiante à la maîtrise, Université Laval)



24 avril 2020



## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. Mise en contexte et présentation de l'étude .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires des municipalités et la lutte aux changements climatiques par l'aménagement du territoire et les modes de transport .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Les modes traditionnels de prélèvement monétaire.....</b>	<b>10</b>
2.1. La taxe foncière générale .....	10
2.2. La taxe d'amélioration locale .....	11
2.3. La tarification .....	13
<b>3. Les nouveaux modes de prélèvement monétaires.....</b>	<b>14</b>
3.1. Les ententes avec les promoteurs pour les travaux municipaux .....	14
3.1.1. Les avantages de l'entente avec les promoteurs .....	14
3.1.2. Les conditions de validité de l'entente fixées par la loi.....	16
3.1.3. Les limites de l'entente avec les promoteurs.....	17
3.1.4. La qualification juridique de l'entente .....	17
3.1.5. Le lien avec la transition énergétique .....	18
3.2. La redevance sur les carrières et sablières.....	18
3.2.1. Le caractère obligatoire de la perception de la redevance .....	18
3.2.2. La qualification juridique de la redevance sur les carrières et sablières .....	19
3.2.3. Le lien avec la transition énergétique .....	21
3.3. La redevance de développement.....	21
3.3.1. Les dispositions législatives .....	21
3.3.2. Que peut viser la redevance de développement? .....	22
3.3.3. Quelles sont les exigences de la redevance de développement de la LAU? .....	23
3.3.4. Qualification de la redevance de développement .....	24
3.3.5. Le lien avec la transition énergétique .....	25
3.4. Le pouvoir général de taxation .....	26
3.4.1. L'attribution aux deux plus grandes villes, puis à toutes les municipalités.....	26
3.4.2. Une formulation large du pouvoir.....	26
3.4.3. Le pouvoir de faire des distinctions.....	27
3.4.4. Des exclusions quant aux champs de taxation .....	28
3.4.5. Des exclusions quant aux personnes taxées .....	28
3.4.6. L'épreuve des tribunaux et leur enseignement.....	29
3.4.7. Le lien avec la transition énergétique .....	30
3.5. Le pouvoir général de redevance réglementaire .....	32
3.5.1. Un pouvoir qui permet d'échapper à certaines limites du pouvoir de taxation .....	32
3.5.2. Les exigences jurisprudentielles propres à la redevance réglementaire .....	34
3.5.3. Les conditions de validité de la redevance réglementaire de la municipalité.....	37
3.5.4. Objectifs de la redevance réglementaire .....	38
3.5.5. Qui peut être soumis au paiement de la redevance réglementaire?.....	38
3.5.6. Ce que doit comporter le règlement municipal imposant une redevance réglementaire.....	38
3.5.7. Des exclusions quant aux personnes taxées .....	39
3.5.8. L'assiette de perception .....	39
3.5.9. Un pouvoir qui peut aussi être exercé par les agglomérations.....	40
3.5.10. La différence entre la redevance réglementaire et la tarification .....	40
3.5.11. Le lien avec la transition énergétique .....	42

<b>III. Recension des mesures écofiscales dans les villes canadiennes et québécoises...</b>	<b>43</b>
<b>1. Introduction</b>	<b>43</b>
<b>2. Présentation des prélèvements choisis</b>	<b>44</b>
2.1. Financement des infrastructures de transports collectifs et actifs	44
2.1.1. Redevance de transport : REM et TransLink	45
2.1.2. Taxe sur les billets de stationnement : Translink	48
2.1.3. Taxe sur les espaces de stationnement : Montréal et TransLink	50
2.2. Revitalisation, densification et aménagements durables	53
2.2.1. Redevance de revitalisation (régime albertain)	53
2.3. Autres objectifs environnementaux	55
2.3.1. Tarification relative à la gestion pour la collecte et le transport des matières résiduelles	55
2.3.2. Redevances sur les eaux pluviales – Mississauga	56
<b>IV. Cas 1 : La taxe sur les espaces de stationnement de la Ville de Montréal</b>	<b>58</b>
<b>1. Les problèmes à résoudre</b>	<b>58</b>
1.1. Le stationnement : une importante perte d'espace dans les milieux urbains	58
1.2. La gratuité et l'abondance de stationnements : un incitatif à l'usage de l'automobile	59
<b>2. La taxation des stationnements et son ancrage législatif</b>	<b>59</b>
2.1. Une voie de solution à considérer	59
2.2. Un nouveau pouvoir municipal à explorer	60
<b>3. La taxe sur le stationnement de Montréal</b>	<b>61</b>
3.1. Son assiette et ses taux	61
3.2. Des contestations qui éclairent ce nouveau pouvoir	64
3.3. L'ajustement des exigences en matière de stationnement	66
<b>4. Avantages et limites de la taxation des espaces de stationnements</b>	<b>68</b>
4.1. Avantages	68
4.2. Limites et difficultés	69
<b>V. Cas 2 : La redevance de transport pour le financement du REM</b>	<b>71</b>
<b>1. Le choix de la redevance du REM</b>	<b>71</b>
<b>2. Contexte d'adoption de la redevance du REM</b>	<b>72</b>
2.1. Le projet du REM	72
2.2. L'exclusion de la captation de la plus-value foncière	72
<b>3. Le fonctionnement de la redevance de transport</b>	<b>73</b>
3.1. Un encadrement législatif	73
3.2. Les critères d'assujettissement et d'exonération	74
3.3. Les modalités de perception de la redevance	75
<b>4. Les objectifs d'une redevance de transport</b>	<b>76</b>
<b>5. Portrait des avantages et des inconvénients de la redevance de transport</b>	<b>77</b>
<b>VI. Cas 3 : La redevance de développement : un potentiel à développer</b>	<b>79</b>
<b>1. Les problèmes à résoudre</b>	<b>79</b>
1.1. L'étalement urbain	79
1.2. L'externalisation par les promoteurs des coûts de la croissance de la demande en services publics provoquée par le développement immobilier	79

<b>2. La redevance de développement du Québec.....</b>	<b>80</b>
2.1. Son ancrage législatif .....	80
2.2. Un retour sur l'adoption du projet de loi 83 .....	81
2.3. Les exigences de la LAU.....	82
2.4. La rareté de mise en œuvre d'un tel régime .....	86
<b>3. La redevance d'aménagement de l'Ontario.....</b>	<b>87</b>
3.1. Une loi détaillée .....	87
3.2. Le règlement de la municipalité d'Ajax .....	88
<b>4. Remarques finales sur la redevance de développement au Québec.....</b>	<b>91</b>
<b>VII. Conclusion .....</b>	<b>93</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>95</b>

## TABLE DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES

### Tableaux

<i>Tableau 1 – Redevance de transport (REM)</i>	46
<i>Tableau 2 – Redevance de transport (Translink, Vancouver)</i>	47
<i>Tableau 3 – Taxe sur les billets de stationnement (Translink, Vancouver)</i>	49
<i>Tableau 4 – Taxe sur les espaces de stationnement (Montréal)</i>	51
<i>Tableau 5 – Taxe sur les espaces de stationnement (Translink, Vancouver)</i>	52
<i>Tableau 6 – Redevance de revitalisation (district de Rivers, Calgary)</i>	54
<i>Tableau 7 – Tarification pour la collecte et transport des matières résiduelles (Beaconsfield)</i>	55
<i>Tableau 8 – Redevance sur les eaux pluviales (Mississauga)</i>	57
<i>Tableau 9 – Taux et ratios de la taxe sur le stationnement par zone</i>	62
<i>Tableau 10 – Exigences quant au nombre de cases de stationnement, arrondissement Ville-Marie, 2001</i>	66
<i>Tableau 11 – Inventaire de types de prélèvements pouvant favoriser l’atteinte des objectifs en matière de transports urbains durables et leurs critères d’exclusion</i>	71
<i>Tableau 12 – Aperçu des taux de la redevance du REM durant la période transitoire</i>	75
<i>Tableau 13 – Article 145.21 LAU</i>	83
<i>Tableau 14 – Article 145.22 LAU</i>	84
<i>Tableau 15 – Ajax, redevances résidentielles en 2019</i>	90
<i>Tableau 16 – Ajax, redevances non résidentielles en 2019</i>	90

### Figures

<i>Figure 1 – Périmètre des zones de taxation sur les parcs de stationnement de la Ville de Montréal</i>	62
<i>Figure 2 – Redevances de nature réglementaire</i>	80

### Graphiques

<i>Graphique 1 – Progression des taux de la taxe sur les espaces de stationnement intérieur et extérieur de Montréal, au fil des années pour les secteurs A et B</i>	63
--	----

## I. MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

L'urgence climatique est reconnue comme un enjeu qui interpelle tous les acteurs de la société, et au premier titre les pouvoirs publics de toutes les échelles. Au Canada, non seulement le fédéral et les provinces peuvent et doivent agir, chacun dans leurs champs de compétences respectifs, mais il est aussi primordial de reconnaître le rôle que les municipalités doivent également jouer dans la lutte contre les changements climatiques, si l'État québécois veut se donner un maximum de chances de succès dans la rencontre de ses cibles.

Non sans raison, les municipalités ont malheureusement été jusqu'ici mises au banc des accusés plutôt que d'être valorisées pour un rôle de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, l'étalement urbain, la configuration des villes et un aménagement qui favorise les déplacements en automobile relèvent tous au premier plan de décisions prises par les autorités municipales recherchant plus souvent qu'autrement un développement foncier qui leur apparaît a priori rentable. En ce sens, les nouveaux pouvoirs fiscaux et de prélèvements monétaires dont disposent les municipalités, décrits dans ce rapport, pourraient être utilisés afin de favoriser la création de formes urbaines propices à l'utilisation des transports collectifs et aux déplacements actifs, et pour favoriser l'internalisation des coûts de développement en vue d'une utilisation optimale du territoire. Ces deux objectifs sont au cœur de la vision 2030 de la feuille de route Aménagement du territoire du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023* de Transition énergétique Québec (TEQ) (ci-après nommé Plan directeur) (Gouvernement du Québec, 2018).

La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir* (projet de loi 122) a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en juin 2017. Parmi les amendements apportés à différentes lois touchant les municipalités, les chapitres II.1 intitulé « POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION » et II.2 intitulé « REDEVANCES » ont été ajoutés à la *Loi sur les cités et villes* (LCV) ainsi qu'au *Code municipal* (CM). Par ces modifications, l'État provincial autorise les municipalités à imposer par règlement municipal toute taxe directe sur son territoire, ce qui leur permet de dépasser les limites de la taxe foncière traditionnelle.

Les municipalités obtiennent également un pouvoir général d'établir des redevances réglementaires pour financer un régime de réglementation relevant de leurs compétences. Les redevances peuvent également avoir pour but principal de favoriser, par leur influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime (articles 500.6 LCV; 1000.6 CM). Ces deux nouveaux pouvoirs de prélèvement monétaire, le pouvoir général de taxation et les redevances réglementaires, pourraient s'ajouter aux outils dont disposent déjà les municipalités pour favoriser la transition énergétique sur leur territoire. Ces mesures écofiscales pourraient ainsi faire partie intégrante d'une politique de transition énergétique des municipalités, définie ici comme correspondant « à l'abandon progressif de l'énergie produite à partir de combustibles fossiles en faveur des diverses formes d'énergie renouvelables (...) et à des changements de comportements dans le but d'éliminer la surconsommation et le gaspillage d'énergie et à l'émergence d'une culture de l'efficacité énergétique » (op. cit., 2018). C'est l'hypothèse explorée dans la présente étude.

Commandée par TEQ, cette recherche s'insère dans la mesure 5 de son Plan directeur: *Réaliser une étude sur l'utilisation d'outils économiques favorisant l'internalisation des coûts* (écofiscalité). Elle se concentre sur le premier pilier de l'approche Réduire-Transférer-Améliorer retenue par le gouvernement dans le Plan directeur et la Politique de mobilité durable 2030. Soulignons que la vision 2030 de la feuille de route Aménagement du territoire du Plan directeur mentionne que « les municipalités et les communautés métropolitaines utiliseront les leviers à leur disposition pour consolider et densifier les milieux de vie et seront imputables des coûts énergétiques associés à leur choix. ». Le Plan directeur reconnaît ainsi aux municipalités un rôle de premier plan dans la transition énergétique et les invite à s'impliquer davantage pour réduire la consommation d'énergie et remplacer les produits pétroliers par les énergies renouvelables.

Le rapport vise à situer les nouveaux pouvoirs municipaux par rapport aux pouvoirs traditionnels dont disposent les municipalités. Une analyse plus fine nous confirme toutefois que d'autres pouvoirs ont aussi été accordés aux municipalités au cours des dernières décennies, dont certains demeurent encore sous-utilisés, et doivent être inclus à la brochette de pouvoirs de prélèvements monétaires des municipalités afin de mieux cerner la place que pourraient peut-être jouer les nouveaux pouvoirs.

L'analyse vise à mieux situer les nouveaux pouvoirs, dont le pouvoir général de taxation et le nouveau régime de redevances réglementaires, et voir la contribution potentielle qu'on pourrait en attendre en matière de transition énergétique, et plus particulièrement en aménagement du territoire et en transport terrestre par route. Ce rapport vise à outiller les municipalités du Québec dans les évaluations qu'elles seront appelées à faire pour une utilisation optimale du pouvoir général de taxation et de redevances réglementaires.

Ce rapport est divisé en deux parties. La première partie présente d'abord brièvement les modes traditionnels, suivis des nouveaux modes de prélèvements monétaires par les municipalités, afin de bien montrer ce qui les distingue, non seulement quant à leur nature, mais aussi dans leurs effets potentiels en matière de transition énergétique. Trois modes traditionnels de prélèvements sont discutés : la taxe foncière générale, la taxe d'amélioration locale et la tarification.

Nous présentons par la suite non seulement les nouveaux pouvoirs introduits par le projet de loi 122, mais aussi d'autres pouvoirs relativement récents qui sont, pour certains, apparentés aux deux derniers pouvoirs accordés aux municipalités, et qui sont susceptibles de se conjuguer étroitement. Il est donc crucial de bien comprendre les rapprochements tout comme les distinctions qui peuvent les séparer, afin d'envisager un usage adéquat de chacun.

Les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires discutés sont au nombre de cinq. Ils sont présentés dans l'ordre chronologique de leur introduction en droit municipal québécois. Il s'agit des ententes avec les promoteurs concernant les travaux municipaux, la redevance sur les carrières et sablières, la redevance de développement, et enfin, le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevance réglementaire. Les conditions juridiques nécessaires à la validité et à la mise en œuvre de chacun de ces pouvoirs, tels que développées par la jurisprudence et prescrites par la loi, sont présentées. Les limites ou les potentiels quant à un usage favorable à la réduction des GES sont également discutés.

Cette première partie se conclut par une recension des expériences particulières d'applications de mesures écofiscales au Québec et dans d'autres provinces canadiennes, mettant en lumière les différences dans les pratiques et les particularités inscrites dans la législation et la réglementation applicable.

La seconde partie de ce rapport présente une analyse détaillée de trois types de prélèvements susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique. Nous présentons la taxe sur les cases de stationnements de la Ville de Montréal, la redevance de transport du Réseau Express Métropolitain, ainsi que la redevance de développement, encore méconnue des villes québécoises. Ces trois études de cas ont été sélectionnées conjointement par l'équipe de recherche de l'ENAP et Transition énergétique Québec avec la collaboration des membres du Comité de pilotage de l'étude<sup>1</sup>. Elles montrent en détail le fonctionnement des prélèvements et permettent notamment d'identifier les conditions et les données nécessaires à leur conception et à leur mise en application.

---

<sup>1</sup> Le Comité de pilotage rassemble les membres de l'équipe de recherche de l'ENAP ainsi que les représentants de TEQ, de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités, du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et de l'Union des municipalités du Québec.



## II. LES NOUVEAUX POUVOIRS DE PRÉLÈVEMENTS MONÉTAIRES DES MUNICIPALITÉS ET LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES PAR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES MODES DE TRANSPORT

### 1. Introduction

---

Le présent texte présente les principales caractéristiques de deux grandes catégories de prélèvements monétaires par les municipalités : les modes traditionnels et les modes plus nouveaux. Pour comprendre la place que peuvent jouer les nouveaux pouvoirs accordés aux municipalités, notamment en matière de transition énergétique, il est essentiel de les situer par rapport aux modes plus traditionnels qui, il faut le reconnaître, demeureront encore la principale source de revenus des municipalités. Un peu à l'image d'un casse-tête où les pièces s'imbriquent les unes dans les autres, les nouveaux pouvoirs se situent aux interstices normés de la place occupée par les pouvoirs traditionnels.

Les modes traditionnels de prélèvements prennent trois formes<sup>2</sup> : la taxe foncière générale, la taxe d'amélioration locale et la tarification.

À partir des années 1990, de nouveaux modes de financement des activités et des services municipaux ont été graduellement accordés aux instances municipales. Dans l'ordre chronologique de leur introduction dans les lois québécoises, on trouve, en 1994, l'entente avec les promoteurs pour les travaux municipaux, la redevance sur les carrières et sablières en 2008, la redevance de développement en 2016, et enfin, le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevances réglementaires, accordés en même temps à toutes les municipalités du Québec le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>3</sup>.

Outre une meilleure compréhension des tenants et aboutissants de chaque mode de prélèvement, ce texte a pour objectif d'aborder l'impact de ces divers modes de financement sur l'aménagement du territoire et les modes de transport, afin de voir dans quelle mesure le mécanisme de financement des services publics municipaux peut en même temps favoriser ou nuire aux objectifs de la transition énergétique.

Comme les nouveaux pouvoirs demeurent moins connus et insuffisamment utilisés par rapport aux pouvoirs traditionnels, nous en traiterons de façon plus approfondie.

---

<sup>2</sup> Évidemment, les municipalités disposent également d'autres formes de prélèvements qui ne seront pas discutées ici, au nombre desquelles on trouve les droits de mutation immobilière (*Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, RLRQ c. D-15.1), les contributions pour fins de parcs, les droits sur permis et licences, les contributions pour le logement abordable, social ou familial, et les contraventions et amendes. Pour une présentation de l'ensemble des contributions reliées au développement immobilier, voir : Vanessa Hergett, Louis Beauregard, « Les contributions reliées au développement immobilier et autres redevances municipales », *Développements récents en droit municipal*, Éditions Yvon Blais, 2018, p. 77 – 119.

<sup>3</sup> Les villes de Montréal et de Québec avaient obtenu ces pouvoirs un peu plus tôt. Les détails sont donnés à la section qui y est consacrée.

## 2. Les modes traditionnels de prélèvement monétaire

---

Les trois modes traditionnels dont disposent les municipalités québécoises pour financer leurs activités et la prestation de services municipaux sont :

1. *La taxe foncière générale*, sur la base de la valeur réelle des immeubles imposables inscrits au nom du propriétaire;
2. *La taxe d'amélioration locale*, qui ne s'applique pas à la totalité du territoire municipal, mais permet plutôt de faire supporter aux propriétaires d'un secteur de la municipalité des coûts d'infrastructures qui leur sont dédiées, comme le prolongement de rues, de réseau d'aqueduc ou d'égouts, mais aussi la construction ou l'entretien de routes desservant une zone particulière. Cette taxe peut être calculée sur une autre base que la valeur réelle, comme celle de la superficie des terrains, leur étendue en front, ou toute combinaison de ces trois bases;
3. *La tarification* des utilisateurs de services. La tarification peut prendre plusieurs formes (forfaitaire ou selon la consommation) et peut aussi s'appliquer, dans certains cas, sur la seule base de la disponibilité du service, même sans consommation, comme dans le cas de l'eau potable ou de la cueillette des ordures.

Même si ces trois modes de financement des activités municipales sont très importants, ils présentent tous des limites lorsque la municipalité veut favoriser un aménagement du territoire propice aux objectifs de réduction des émissions de GES ou lorsqu'elle veut favoriser les transports actifs ou collectifs, notamment en incitant les personnes à délaisser l'auto-solo pour adopter un mode de transport durable.

Voyons les principales limites associées à chacun des trois modes traditionnels de financement.

### 2.1. La taxe foncière générale

La taxe foncière générale représente la part la plus importante du financement des municipalités, atteignant pour toutes les municipalités du Québec une moyenne de 55% de l'ensemble de leur financement (en incluant les *en lieu* de taxes foncières versés par les gouvernements supérieurs pour leurs immeubles situés sur le territoire de la municipalité)<sup>4</sup>.

Malgré les avantages de ce mode de financement et la quasi-exclusivité de cette assiette fiscale dont bénéficient les municipalités<sup>5</sup>, la taxe foncière est reconnue pour ses effets potentiellement délétères sur l'aménagement durable du territoire. En effet, les municipalités ont tendance à favoriser le développement immobilier de leur territoire, souvent au détriment d'un usage plus rationnel de l'espace régional qui exigerait de mieux densifier les espaces déjà urbanisés et de sauvegarder les espaces verts et les terres agricoles. De plus, on observe souvent une compétition entre la ville centre et les couronnes qui l'encerclent, ou encore entre municipalités de ces couronnes de 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> zones. En s'adonnant à des

---

<sup>4</sup> MAMH, Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec, 2 juillet 2019, 27 p. Voir notamment p. 4 – Revenus consolidés des municipalités locales – 2017 (disponible en ligne : [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances\\_indicateurs\\_fiscalite/fiscalite/fiscalite\\_organismes\\_municipaux.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf)).

<sup>5</sup> Les commissions scolaires lèvent aussi une taxe dite scolaire, plafonnée par la loi, sur la même assiette fiscale.

pratiques de concurrence fiscale tacite, les municipalités tentent d'attirer les familles et les entreprises sur leur territoire respectif afin de favoriser l'activité économique et de recueillir les retombées fiscales découlant du développement immobilier qui gonfle sa base fiscale.

C'est pourquoi la prépondérance du financement municipal sur la base de la richesse foncière est souvent pointée du doigt comme moteur dommageable favorisant l'étalement urbain<sup>6</sup>, comme source d'empiètement sur les bandes riveraines et comme cause de la perte des milieux humides, trois phénomènes qui freinent la transition énergétique et vont à contre-courant d'un développement durable.

### 2.2. La taxe d'amélioration locale

La taxe d'amélioration locale a été largement utilisée par les municipalités pour tenter d'établir une répartition plus équitable de la charge fiscale découlant d'une infrastructure de services qui dessert d'abord et avant tout un secteur particulier de la municipalité<sup>7</sup>. Cette forme de taxation intervient normalement lorsque les bâtiments taxés ont été construits avant les services publics qu'il faut maintenant installer et financer. Pensons, par exemple, à un secteur de la municipalité qui s'est développé sans que les services d'égouts ou d'aqueduc ne soient fournis, de sorte que les propriétaires qui se sont installés ont déjà chacun leur puits d'eau potable individuel et leur fosse septique. Les développements immobiliers dans le voisinage et d'autres circonstances peuvent faire en sorte que ces résidences ne peuvent plus assurer de façon sécuritaire et adéquate leur propre approvisionnement en eau et la disposition de leurs eaux usées, de sorte qu'un réseau d'aqueduc et d'égout doit y être installé. Les coûts d'installation de telles infrastructures dans un milieu déjà bâti peuvent être prohibitifs et tous les propriétaires peuvent ne pas être disposés à en assumer le coût, surtout après avoir, pendant des années, financé leur système individuel qui deviendrait caduc, et écarté sans indemnisation. En outre, si d'autres secteurs de la municipalité ont auparavant porté seuls la charge de leurs services, ils exigeront que le secteur qui doit maintenant passer cette étape en assume les frais, selon les mêmes règles que les autres parties du territoire.

La taxe d'amélioration locale est aussi encore utilisée dans le cadre de nouveaux développements, lorsque la municipalité n'utilise pas à son plein potentiel le mécanisme de l'entente avec les promoteurs (décrit dans la section suivante). L'achat d'une maison dans un nouveau développement peut ainsi cacher la venue d'une taxe de secteur qui sera éventuellement imposée aux nouveaux propriétaires. Les tribunaux ont parfois dû trancher des conflits face à la surprise des nouveaux propriétaires devant assumer une taxe d'amélioration locale qui n'aurait pas été divulguée par le vendeur, le notaire ou le courtier au moment de la transaction<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Pamela Blais, *Perverse Cities. Hidden subsidies, wonky policy, and urban sprawl*, UBC Press, 2010, 278 p.

<sup>7</sup> Il est par contre souvent arrivé que les tribunaux aient conclu, au contraire, que la municipalité avait abusé de ses pouvoirs discrétionnaires en imposant par cette voie une répartition contraire aux principes de droits. Voir notamment *Rosemère c. Lapostolle* [1975] CA 141; *Prud'homme et al c. Repentigny* [1997] CS, 705-05-001143-943; *Vaudreuil c. Wilmor Discount* [1982] CA 120.

<sup>8</sup> Voir notamment l'affaire *Barbato c. Bernard*, 2017 QCCQ 514, prenant place sur le territoire de la ville de Laval, et où l'acheteur a eu la surprise de voir ses taxes municipales passer de 5 600\$ à 8 245\$, entre la signature du contrat d'achat de la maison en 2011 et le premier compte de taxe reçu par le nouveau propriétaire en 2014. Le Tribunal a conclu que le vendeur se devait de divulguer au futur acheteur l'imposition de cette nouvelle taxe

La municipalité qui s'apprête à installer une telle infrastructure doit procéder à un règlement d'emprunt, qui doit à son tour en prévoir le remboursement par l'imposition d'une taxe (puisque une règle bien établie en droit municipal québécois interdit les déficits municipaux). Dans le cas de figure où l'infrastructure sert à desservir de façon particulière un secteur, la municipalité aura donc tendance à en faire porter la charge sur ce secteur, en tout ou en partie, selon la décision d'opportunité politique que détermineront les élus. Une telle taxe est connue sous l'appellation de taxe d'amélioration locale ou taxe spéciale, s'ajoutant à la taxe foncière régulière. Elle a pour caractéristique de ne pas viser l'ensemble des propriétaires de la municipalité (en tout ou en partie), d'avoir une base qui peut être autre que la base régulière de l'évaluation foncière, et d'avoir un terme prévu au règlement qui l'impose.

Il faut aussi prendre en considération le principe qui veut que les municipalités sont sous l'obligation de soumettre leurs règlements d'emprunt à l'approbation des personnes habiles à voter, avec la procédure de l'ouverture des registres, suivie d'un référendum, si le nombre de signataires atteint le seuil prévu par la loi<sup>9</sup>. Le financement du projet par le biais de la taxe d'amélioration locale devient donc soumis à cette règle. Encore plus que la taxe pour financer un règlement d'emprunt remboursable par l'ensemble des contribuables, la taxe d'amélioration locale est, de par sa nature, plus vulnérable à la « résistance » des contribuables en raison de sa concentration et du fardeau important qu'elle peut leur faire porter. En effet, comme le coût des travaux est concentré sur un nombre plus ou moins limité de propriétaires, la taxe peut rapidement devenir très onéreuse pour qui doit la payer.

La procédure a souvent donné lieu à des levées de boucliers quant à la répartition de la charge fiscale. Elle a ainsi pu mettre un terme à des projets d'infrastructures proposés par une municipalité. Les dispositions législatives ont été amendées au fil des ans afin d'éviter les situations de blocage pour des projets importants de collecte et de traitement des eaux usées, de distribution de l'eau potable ou autres. La règle générale de la *Loi sur les cités et villes* prévoit maintenant que les règlements d'emprunt pour les travaux de voirie, d'eau (eau potable et eaux usées) ne sont plus soumis à la procédure d'approbation des personnes habiles à voter lorsque la charge est mise sur l'ensemble des propriétés de la ville; il ne s'agit donc formellement plus de taxe d'amélioration locale. Les règles sont encore plus favorables à la poursuite des travaux à la Ville de Montréal, où la taxe d'amélioration locale est soumise à l'approbation du secteur visé, seulement lorsqu'il doit contribuer à 25% et plus du remboursement de l'emprunt. Pour la Ville de Québec, aucun règlement d'emprunt n'est soumis à l'approbation référendaire, sauf si le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation l'exige et dans les seuls cas où un secteur particulier devrait supporter plus de 75% du remboursement.

L'imposition d'une taxe d'amélioration locale suscite parfois des luttes importantes entre catégories de contribuables municipaux, soit en raison de la définition de la zone visée, de la définition de la base de taxation, ou de la portion du fardeau soumis à la taxe d'amélioration

---

d'amélioration locale qui avait déjà été adoptée par la ville et que connaissait le vendeur. Rapporté dans Jean Héту, « Revue de la jurisprudence 2017 en droit municipal », [2018] 120 *Revue du notariat*, 261, à la page 288.

<sup>9</sup> La procédure est celle prévue à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2. Évidemment, la loi prévoit des exceptions. Dans le cas où la municipalité s'est dotée d'une politique de participation publique conforme aux exigences du *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme*, (RLRQ c. A-19.1, r. 0.1), les opposants pourront exprimer leur désaccord lors des différentes étapes de participation.

locale. Elle rencontre vite ses limites lorsqu'il est difficile de soutenir que les infrastructures envisagées serviront le secteur en particulier. Pensons à une piste cyclable pour relier un quartier au centre-ville qui pourrait être utilisé autant par les habitants de ce quartier pour se rendre au centre-ville, que par les autres résidents de la municipalité pour faire une balade dans le secteur. De plus, on ne peut établir de lien convaincant entre le fait d'être propriétaire riverain d'une piste cyclable et son usage. On observe plutôt le contraire, dans la mesure où les propriétaires riverains sont susceptibles de s'opposer à la seule présence d'une piste cyclable dans leur rue, en raison de la réduction des espaces disponibles au stationnement de voitures et à l'achalandage qui peut en découler. La taxe d'amélioration locale n'est clairement pas un mécanisme de financement approprié pour ce type d'infrastructure de transport durable. Elle se limite aux cas clairs d'une infrastructure qui sert essentiellement à desservir les immeubles qui doivent en porter la charge et non pas les personnes qui habitent le secteur.

Bref, la taxe spéciale, ou taxe d'amélioration locale, n'est généralement pas une taxe propice à la transition énergétique ou à la réduction des émissions de GES par les municipalités.

Évidemment, la municipalité a le loisir de prélever le financement qu'elle doit à une société de transport en commun qui œuvre sur son territoire à même la taxe foncière générale. Dans le cas où le service de transport en commun ne couvrirait qu'un secteur de son territoire, la municipalité pourrait imposer une taxe spéciale limitée au territoire desservi (article 488 LCV).

### 2.3. La tarification

La *Loi sur la fiscalité municipale* [LFM] prévoit à ses articles 244.1 à 244.10 les règles applicables à la tarification municipale. Notons que lorsqu'une taxe foncière est calculée sur une base autre que celle de l'évaluation foncière de l'immeuble<sup>10</sup>, elle est considérée comme une tarification (a.244.2, al. 2, para 2<sup>o</sup> LFM)<sup>11</sup>.

La tarification est un mode de financement qui fait de l'utilisateur d'un service un payeur, en tout ou en partie. Les tarifications fréquentes dans le domaine municipal prennent la forme de montants annuels – le plus souvent fixes – pour la cueillette des ordures, le service de l'eau ou d'égouts. On observe aussi des montants qui ressemblent davantage à un abonnement, comme l'accès au service de prêt de la bibliothèque municipale ou à des équipements sportifs, ou encore des frais d'inscription et d'abonnements à des services, comme des camps de jour pour enfants, des cours dans le domaine culturel ou de l'activité physique.

Les tarifs sont aussi très fréquents dans le domaine des transports collectifs. Afin de ne pas imposer une charge fiscale qui soit trop lourde à l'utilisateur, les municipalités fixent le prix des titres de transport à un seuil qui soit tolérable pour l'usager, en cumulant d'autres formes de financement pour le service, comme les subventions du Québec et du gouvernement fédéral et la taxation foncière générale. Il n'en demeure pas moins que le tarif, même s'il ne

---

<sup>10</sup> *Dagenais c. St-Adolphe-d'Howard*, 2008 QCCA 254.

<sup>11</sup> Elle pourrait même, dans ce cas, appartenir à une catégorie plus étroite de la redevance réglementaire. Axel Fournier, « Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités », *Développements récents en droit municipal*, 2019, p. 103 – 152, à la p. 129.

couvre souvent qu'environ 30% du coût du service, est une forme de prélèvement régressif plus difficile à assumer de la part des personnes à faible revenu, ce qui peut constituer un frein à l'utilisation du service pour les populations les plus captives des transports collectifs.

Il n'est pas facile de convaincre un automobiliste d'adopter le transport collectif pour ses déplacements. Plus sensible à la qualité et à la fréquence du service qu'à la tarification, l'accès gratuit n'est peut-être pas la solution magique. Par contre, la tarification a bien démontré ses limites importantes pour financer adéquatement le fonctionnement des services, sans mentionner son incapacité totale à contribuer aux investissements publics importants que la construction d'infrastructures modernes de transport exige.

Plus globalement, les chiffres du Québec démontrent en outre que la tarification perçue par les municipalités, même au cours des dernières décennies où le gouvernement du Québec a incité les municipalités à en faire davantage usage pour réduire la part de la taxe foncière, n'a jamais pu dépasser une proportion de 10% des revenus municipaux autonomes. Bref, la tarification, en tant que mode de financement d'infrastructures municipales, rencontre rapidement un plafond difficile à dépasser.

### 3. Les nouveaux modes de prélèvement monétaires

---

Les municipalités disposent maintenant d'autres types de prélèvements que les taxes foncières générales, les taxes d'améliorations locales et la tarification pour financer leurs activités. L'utilisation de certains de ces prélèvements pourrait contribuer à la transition énergétique en internalisant les coûts de l'étalement urbain dans le prix de l'immobilier, en favorisant une utilisation optimale du territoire ou en influençant les choix de mode de transport.

La présente section traite des caractéristiques et des conditions particulières de cinq nouveaux modes de financement disponibles, en expliquant les règles applicables à ce type de prélèvement, pour ensuite exposer les principales raisons permettant d'anticiper des bénéfices en matière de développement plus durable des territoires, le cas échéant.

Les cinq nouveaux modes de prélèvements sont présentés dans l'ordre chronologique dans lequel ils ont été accordés aux municipalités:

1. les ententes avec les promoteurs pour les travaux municipaux;
2. la redevance de développement;
3. la redevance sur les carrières et sablières;
4. le pouvoir général de taxation; et
5. le pouvoir général de redevance réglementaire.

#### 3.1. Les ententes avec les promoteurs pour les travaux municipaux

##### 3.1.1. *Les avantages de l'entente avec les promoteurs*

L'entente relative aux travaux municipaux vise les nouvelles infrastructures publiques essentielles et nécessaires à son implantation. Dans l'entente conclue entre la municipalité et le promoteur, on doit désigner les travaux à réaliser, préciser la responsabilité de chacun dans

la prise en charge de ces travaux et fixer le partage des coûts entre la municipalité et le promoteur. Il s'agit le plus souvent de travaux que l'entrepreneur exécutera lui-même, à ses frais (du moins dans la proportion fixée par le règlement et l'entente), sur des terrains qui lui appartiennent. Les terrains sur lesquels sont construites les infrastructures publiques seront par la suite cédés à la municipalité avec les infrastructures dont la municipalité devient propriétaire.

Au moment où se planifie un nouveau projet de développement immobilier, le mécanisme de l'entente avec les promoteurs permet donc à une municipalité de rencontrer plusieurs objectifs, dont celui de faire absorber dès le départ par le promoteur les coûts d'implantation de certaines infrastructures municipales nécessaires au nouveau développement (construction des rues et trottoirs, installation d'aqueduc et d'égouts, éclairage public) à l'intérieur même des coûts de développement du projet immobilier. Ces coûts d'infrastructures publiques nécessaires à la viabilité des futures résidences peuvent donc être ainsi tout de suite absorbés par le promoteur, en tout ou en partie. Le promoteur peut ensuite les répercuter sur le prix d'achat, par son premier acquéreur, du terrain loti ou de la nouvelle demeure, en tant que coût intrinsèque au projet immobilier.

L'entente présente plusieurs avantages pour la municipalité. Elle lui permet d'abord de planifier une meilleure intégration des projets en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ce mécanisme lui permet aussi de mieux contrôler et surveiller la qualité des infrastructures publiques construites par les promoteurs et qui doivent être cédées par la suite à la municipalité. Enfin, le mécanisme évite surtout à la municipalité d'avoir à financer les travaux municipaux par règlement d'emprunt (du moins dans la partie soumise) pour l'implantation des infrastructures publiques et prévoir en conséquence son remboursement sur plusieurs années, normalement par la perception d'une taxe d'amélioration locale, comme discuté plus haut. Au final, le mécanisme sert ainsi à établir un partage plus équitable des coûts des infrastructures publiques sous-jacentes au développement immobilier et permet de responsabiliser le promoteur en ce sens<sup>12</sup>. En internalisant le coût de développement des infrastructures publiques dans le prix d'achat d'une maison, le mécanisme permet d'envoyer un signal plus clair à l'acquéreur quant au prix comparatif entre les différents secteurs d'une région. Le « rabais » de l'acquisition d'une maison dans un nouveau développement de la banlieue par rapport aux quartiers plus centraux s'en trouve réduit d'autant. En ce sens, l'entente avec les promoteurs permet d'inclure dans le prix un coût qui augmente l'attrait des quartiers plus centraux par rapport aux nouveaux développements immobiliers, favorisant ainsi une occupation plus durable du territoire.

Le mécanisme de l'entente sur les travaux municipaux a été introduit en droit municipal québécois en 1994, aux articles 145.21 à 145.30 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). On sait que les municipalités québécoises, en s'inspirant de leurs homologues de l'Ontario, avaient déjà commencé avant cette date à conclure des ententes avec les promoteurs lors de développements immobiliers, de telle sorte que le législateur avait prévu en 1994 une disposition de droit transitoire<sup>13</sup> qui prévoyait que de telles ententes conclues avant l'adoption des dispositions habilitantes à la LAU ne pouvaient être invalidées en raison de défaut de compétence de la part de la municipalité à adopter un tel acte ou pour conclure une telle entente. De plus, la Cour d'appel avait disposé que la municipalité bénéficiait

---

<sup>12</sup> J-P St-Amour, *Les ententes relatives aux travaux municipaux*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 3.

<sup>13</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LQ 1994, c. 32, a. 25.

d'autres pouvoirs pour imposer aux promoteurs la prise en charge surveillée de certains travaux municipaux, notamment par son pouvoir de décréter les conditions préalables à l'ouverture de nouvelles rues<sup>14</sup>.

Le contrôle de la qualité des infrastructures municipales est un élément important de l'intérêt que présente le mécanisme, comme le rappelle la Cour supérieure dans une décision de 2014 : « l'un des objectifs de l'entente de travaux municipaux et de s'assurer qu'une autorité municipale acquiert un immeuble conforme avec une expectative de longévité raisonnable, et ce, pour le bien de la collectivité. »<sup>15</sup>

Mais c'est sans doute dans la convergence des quatre objectifs mentionnés plus haut que le mécanisme trouve sa place pour une amélioration de l'aménagement durable des municipalités. En permettant d'internaliser certains coûts des infrastructures publiques au prix d'achat des nouvelles propriétés privées et en responsabilisant le promoteur qui doit assumer une partie des coûts de développement, le mécanisme permet de lancer un message plus clair sur les coûts du développement immobilier et sur leur partage. Le mécanisme permet aussi à la municipalité de faire varier la proportion d'internalisation des coûts qu'elle exige, selon que les développements sont plus éloignés ou plus rapprochés des aires plus denses ou des aires où elle favorise un développement accru.

L'auteur St-Amour voit dans les ententes avec les promoteurs une ouverture du législateur à l'urbanisme contractuel, s'inscrivant dans une forme d'urbanisme discrétionnaire, qui « accorde néanmoins une marge de manœuvre intéressante pour obliger le public et le privé à faire preuve d'une meilleure collaboration et d'une plus grande responsabilisation »<sup>16</sup>. Le mécanisme envoie un message clair « que l'on ne peut revenir à l'attitude de libre entreprise qui gouvernait le développement immobilier au 20<sup>e</sup> siècle alors que la planification relevait des promoteurs et que la répartition des coûts était assumée par la collectivité. »<sup>17</sup>

### 3.1.2. *Les conditions de validité de l'entente fixées par la loi*

Une municipalité qui souhaite se prévaloir du partage des coûts des travaux municipaux avec les promoteurs doit d'abord adopter un règlement à cet effet (a. 145.21 LAU) qui assujettit à la signature d'une entente la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement, ou encore d'un certificat d'occupation. La loi précise les éléments que doit comporter un tel règlement (a. 145.22 LAU), ainsi que l'entente. Le règlement, ainsi que les ententes, doivent donc être conformes aux dispositions de la loi.

Les prescriptions de la loi concernant le contenu du règlement exigent que soient précisées les zones auxquelles il s'applique et, dans ces zones, les catégories de constructions, de terrains ou de travaux assujettis à la conclusion d'une entente pour partage de financement. Le règlement doit également préciser les infrastructures et les équipements municipaux à financer qui ne sont pas nécessairement situés dans la zone visée et qui peuvent aussi desservir des immeubles situés ailleurs sur le territoire de la municipalité. Le Règlement doit en outre préciser les modalités de partage des coûts, selon les catégories de travaux ou d'équipements visés.

---

<sup>14</sup> *Otterburn Park (Ville d') c. 2847-2033 Québec inc*, 2005 QCCA 615.

<sup>15</sup> *Daigle c. Granby*, 2014 QCCS 3671.

<sup>16</sup> J.-P. St-Amour, *supra* note, p. 127.

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 127-128.

La LAU est aussi très prescriptive quant au contenu même de l'entente qui doit être signée entre la municipalité et le promoteur, avant l'émission du permis recherché (a. 145.23 LAU). L'entente conclue doit, évidemment, respecter les prescriptions du Règlement, et énoncer de façon claire les engagements mutuels pris par les parties. Le promoteur doit ainsi bien connaître les engagements auxquels il s'engage. L'entente doit donc contenir la description détaillée des travaux municipaux à réaliser par le requérant du permis ou du certificat, la date à laquelle les travaux doivent être complétés, les coûts qu'il doit assumer, les pénalités auxquelles il s'expose en cas de retard dans la réalisation des travaux, les modalités de paiement par le titulaire du permis, etc. Lorsqu'une part des travaux doit être payée à la municipalité par un autre bénéficiaire des travaux, l'entente doit préciser les modalités de versements de la municipalité au titulaire de permis ou du certificat. Enfin, l'entente doit préciser les garanties financières que doit détenir le promoteur pour rencontrer ses obligations.

### 3.1.3. *Les limites de l'entente avec les promoteurs*

Le mécanisme trouve cependant ses limites lorsque le territoire visé est déjà construit ou lorsque le bénéfice des infrastructures à financer ne peut être directement associé à un terrain ou un groupe de propriétaires. Les projets de développement importants dans un milieu déjà urbanisé peuvent plus difficilement trouver une réponse par le biais de ce type de mécanisme, puisque le besoin en matière d'infrastructures se situe au niveau de la croissance de capacité des infrastructures et équipements existants, plutôt que dans la mise en place de toutes nouvelles infrastructures spécifiques à un développement. C'est en cernant la limite du mécanisme de l'entente avec les promoteurs qu'un autre mécanisme a été mis en place, soit celui de la redevance de développement, discutée plus bas à 3.3.

### 3.1.4. *La qualification juridique de l'entente*

L'article 145.29 LAU déclare que les sommes ainsi versées ne sont ni taxes, ni compensations, ni mode de tarification. Dans un conflit qui opposait des promoteurs immobiliers à la Ville de Gatineau, la Cour supérieure a conclu en 2016 que les prélèvements exigés du promoteur sur la base des ententes signées en vertu de la LAU ne peuvent être qualifiés, ni de taxes, ni de redevances réglementaires<sup>18</sup>. Les prélèvements ne sont ainsi pas soumis à la règle constitutionnelle applicable en matière fiscale qui limite le pouvoir fiscal des provinces (et par voie de conséquence des municipalités) à la taxation directe (article 92 paragraphe 2 *Loi constitutionnelle de 1867* [LC 1867])<sup>19</sup>. L'argument constitutionnel de l'effet indirect des contributions exigées des promoteurs (qui en répercutent le coût sur le prix de vente) ne peut donc pas être plaidé pour contester la validité des ententes puisque la perception n'est pas de nature fiscale.

L'objet de l'entente et du mécanisme vise essentiellement à établir clairement les règles de partage des coûts de construction de certains travaux municipaux rendus nécessaires par le projet pour lequel un permis est sollicité. En ce sens, le prélèvement semble tomber dans une catégorie *sui generis* de prélèvements municipaux, visant à faire porter une part des coûts

---

<sup>18</sup> *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) région de l'Outaouais inc c. Gatineau*, 2016 QCCS 1124 [ci-après *APCHQ*].

<sup>19</sup> Voir la section 4 concernant l'interdiction constitutionnelle de prélever une taxe indirecte, faite aux provinces et aux municipalités.

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

des infrastructures municipales par ceux qui rentabilisent leurs terrains privés par le lotissement et le développement immobilier. Il s'agit donc de contributions versées par les titulaires de permis en vertu d'ententes afin de financer des infrastructures publiques nécessaires à ce développement.

### 3.1.5. *Le lien avec la transition énergétique*

L'internalisation des coûts du développement au prix des maisons permet, en principe, de favoriser le rétablissement d'un certain équilibre entre les développements dans les zones déjà urbanisées et les développements situés en périphérie. Si les nouveaux développements n'assument pas la totalité des coûts publics directement engendrés, ils bénéficient alors d'un avantage qui doit nécessairement être assumé par d'autres contribuables. Le coût moindre des maisons de la banlieue risque alors de devenir un avantage dont le bénéfice est assumé par les autres contribuables, et qui est réparti entre le promoteur et le futur acquéreur, au détriment d'un développement plus durable du territoire.

Or, selon les informations disponibles, le mécanisme de l'internalisation des coûts directs et spécifiques du développement par entente avec promoteurs n'est utilisé que par une minorité des municipalités québécoises. Et encore, lorsque le mécanisme est utilisé, il ne permet souvent pas nécessairement de faire assumer par les nouveaux développements la totalité des travaux municipaux qui leur sont dédiés.

En effet, un sondage a été réalisé en 2017 par une équipe de l'UQÀM auprès des municipalités québécoises afin de connaître l'usage qu'elles font des règlements d'urbanisme prévus à la LAU, dont les règlements sur les ententes relatives à des travaux municipaux<sup>20</sup>. Le sondage révèle que seulement 40% des répondants affirment avoir adopté un tel règlement permettant de récupérer du promoteur une partie des coûts publics directement liés au développement. La pratique augmente avec la taille de la municipalité. Le taux d'adoption d'un tel règlement est de 63% dans la Communauté métropolitaine de Montréal et de 77% pour les municipalités de la Communauté métropolitaine de Québec.

Ce constat important devrait faire l'objet d'une analyse plus poussée afin de déterminer dans quelle mesure l'usage inégal et totalement discrétionnaire par les municipalités du Québec de ce pouvoir alimente ou du moins, ne permet pas de lui faire jouer le rôle qu'on pourrait en attendre en matière de contrôle de l'étalement urbain, et particulièrement dans les grandes régions métropolitaines.

## 3.2. La redevance sur les carrières et sablières

### 3.2.1. *Le caractère obligatoire de la perception de la redevance*

En 2008, le législateur a introduit de nouvelles dispositions à la *Loi sur les compétences municipales*<sup>21</sup> (LCM), prescrivant au monde municipal de percevoir des exploitants de carrières

---

<sup>20</sup> MAMH, UQÀM, Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, 2019, 168 p. plus les annexes. Disponible en ligne à : [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/documentation/enquete\\_rlau\\_mamh.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf).

<sup>21</sup> RLRQ c. C-47.1, articles 78.1 à 78.15.

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

et sablières des sommes permettant de contribuer à l'entretien des routes municipales empruntées par le transport lourd provenant de ces exploitations ou pour pallier les inconvénients qui en découlent. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions, la municipalité locale qui a sur son territoire une carrière ou une sablière a donc l'obligation d'adopter un tel règlement et de constituer le fonds pour y verser les sommes perçues, sous réserve de l'exercice du pouvoir prépondérant accordé à la MRC de constituer ce Fonds réservé (a. 110.1 à 110.3 LCM).

La loi impose aux municipalités de lever ces fonds sur la base du volume de substances minérales de surface extraites et transportées hors du site d'exploitation. À ce volume transporté s'applique le taux prescrit par le gouvernement, afin de déterminer les montants que doivent payer les exploitants de carrières et sablières. La loi leur fait obligation de transmettre aux autorités municipales des déclarations concernant les volumes de substances soumis à la perception, selon les modalités et fréquences prévues par le règlement municipal (a. 78.5 LCM).

La loi accorde aux autorités municipales les pouvoirs de vérification et de contrôle de l'exactitude des déclarations soumises par les exploitants. Le droit payable est exigible dans les délais prévus à la loi et constitue pour la municipalité une créance prioritaire sur les biens meubles de l'exploitant, garantie par hypothèque légale (a. 78.8 LCM).

Comme l'extraction et le transport des matières ne se limitent pas toujours à une seule municipalité, la loi prévoit un mécanisme par lequel deux municipalités limitrophes peuvent s'entendre sur le partage équitable des sommes perçues. À défaut d'entente, la Commission municipale du Québec rend une décision sur le partage des redevances, qui est finale. Dans cette détermination, la Commission doit tenir compte du degré d'utilisation des voies publiques respectives des municipalités touchées par le transit des substances (a. 78.13 LCM)<sup>22</sup>.

### 3.2.2. La qualification juridique de la redevance sur les carrières et sablières

Lors de l'introduction en 2008 au Québec de la redevance sur les carrières et sablières, le législateur s'est largement inspiré du mécanisme mis en place en 1987 par la Colombie-Britannique et de l'analyse qu'en a fait la Cour suprême du Canada en 1993. En effet, dans l'affaire *Allard Contractors*<sup>23</sup>, la Cour suprême a eu l'occasion de soumettre au test constitutionnel le pouvoir accordé aux municipalités de lever des droits volumétriques sur les substances de surface transportées hors des sites de carrières et sablières. Les exploitants soumis à l'application de la redevance plaidaient que la disposition était *ultra vires* de la province du fait qu'elle autorise une charge de la nature d'une taxe indirecte, contrevenant ainsi à l'article 92(2) de la LC 1867.

La conclusion que les droits volumétriques ont un effet général indirect ne permet pas de conclure automatiquement que ces droits seraient *ultra vires* de la province; il faut plutôt poursuivre l'analyse dans la mesure où les autres pouvoirs de la province, comme ceux prévus à l'article 92(9), de concert avec 92(13) et 92(16) LC 1867 accordent des pouvoirs qui ne sont pas restreints par l'exigence en matière de taxation directe de 92(2) LC 1867. Il ne

---

<sup>22</sup> *Lacolle (Municipalité de) c. Commission municipale du Québec*, 2013 QCCS 689.

<sup>23</sup> *Allard Contractors Ltd c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 RCS 371.

faut par contre pas détourner l'article 92(2) de son sens, poursuit la Cour suprême. Il faut vérifier si les droits variables sont justifiés comme accessoires ou rattachés à un régime provincial de réglementation valide. Ce qui pourrait, *a priori*, apparaître comme une taxe indirecte, peut se justifier comme mesure accessoire à un régime valide de réglementation de la province, conclut le plus haut tribunal.

Dans cette analyse, les règlements municipaux doivent être analysés conjointement avec la loi de la province, en faisant une démarche globale liant ces droits à un régime de réglementation des routes. Donc, les droits volumétriques, même s'ils peuvent être considérés comme une taxe indirecte, peuvent se justifier en tant qu'accessoires ou rattachés à un régime de réglementation. Les droits perçus sont donc valides, en se rattachant aux articles 92(9), 92(13) et 92(16) LC 1867, pris dans leur ensemble. Ils appartiennent dès lors au pouvoir dont dispose la province (et la municipalité à qui ce droit est délégué) d'établir une redevance réglementaire pour assurer la mise en œuvre et le respect de son régime réglementaire.

Le législateur québécois s'est largement inspiré de l'analyse de la Cour suprême dans l'affaire *Allard Contractors*, en corrigeant les points faibles de la législation de la Colombie-Britannique (qui n'avaient toutefois pas invalidé la disposition pour autant), par exemple, en prévoyant dans la loi les usages précis qui peuvent être faits des sommes prélevées.

Un contentieux survenu au Québec à la suite de la faillite de l'exploitant Bricon, qui devait un montant de 165 000 \$ à titre de redevance sur les carrières et sablières, a permis aux tribunaux de qualifier la créance due à la MRC<sup>24</sup>. Si le montant à percevoir était qualifié de taxe, la MRC pouvait se prévaloir de son statut de créancier prioritaire. Si le paiement devait plutôt être qualifié de redevance réglementaire, la MRC devait se contenter d'un simple statut de créancier chirographaire et accepter en conséquence une perte sèche dans la faillite de l'exploitant. La Cour d'appel, sous la plume du juge Kasirer (depuis nommé à la Cour suprême du Canada), confirme que, contrairement à ce qu'avait conclu la Cour supérieure, le prélèvement prévu par la LCM est bel et bien une redevance réglementaire et non une taxe.

Il faut s'attarder, rappelle-t-il, à l'objectif principal du prélèvement. Vise-t-il à taxer pour alimenter les revenus généraux de la municipalité, ou le prélèvement a-t-il plutôt pour objectif de financer un régime de réglementation qui y est rattaché? La Cour d'appel conclut à la 2<sup>e</sup> option. Les dispositions de la LCM et le règlement de la MRC constituent un régime complet et détaillé de réglementation pour la constitution d'un fonds visant certainement l'exploitant Bricon (maintenant en faillite) afin de pourvoir à l'entretien et à la réfection des routes susceptibles d'être empruntées par les exploitants de carrières et de sablières. Les municipalités disposent effectivement de pouvoirs en matière de transport (articles 4 et 8 LCM); et les articles 78.1 à 78.15 LCM se trouvent dans le même chapitre portant sur le transport. Dès qu'une municipalité a une carrière ou une sablière sur son territoire susceptible d'emprunter les voies municipales, elle doit mettre sur pied ce fonds. La LCM et le règlement municipal prévoient en détail les mécanismes de création, de gestion et d'utilisation des sommes perçues. Bref, l'existence d'un régime de réglementation ne faisant pas de doute, la Cour s'attarde par la suite à l'analyse du lien étroit entre le régime et le droit payable, avant de conclure à la redevance réglementaire. Le lien est ici très fort, selon la

---

<sup>24</sup> *Construction Bricon Ltée (Proposition de)*, 2015 QCCA 249.

Cour, puisque les fonds ne peuvent être utilisés que pour l'entretien et la réfection des routes.

L'auteur Girard<sup>25</sup> confirme que le législateur n'a rien laissé à l'improvisation lorsqu'il a adopté ces dispositions de la LCM, afin de respecter les enseignements de la Cour suprême concernant les redevances réglementaires et établir un lien fort entre le régime et les droits levés. Il est clair que le régime sert à compenser les dommages aux routes faits par les exploitants de carrières et de sablières. La créance de la MRC ne relève donc pas d'une taxation municipale. La Cour ajoute qu'il ne peut, par ailleurs, s'agir de tarification qui exige un lien avec un bénéfice reçu.

On peut donc aujourd'hui affirmer avec assurance que la redevance levée sur les carrières et sablières en vertu de la LCM, est une redevance de nature réglementaire.

### 3.2.3. *Le lien avec la transition énergétique*

Le lien entre la redevance sur les carrières et sablières et la transition énergétique est plutôt faible puisqu'elle sert à combler les sources de financement municipal pour l'entretien de leurs routes. Il est tout de même important d'inclure cette redevance dans notre analyse en tant que prélèvement qui relève de la catégorie de la redevance réglementaire appliquée à l'échelle municipale. En effet, une clarification des assises juridiques de la redevance sur les carrières et sablières nous permettra de mieux cerner la nature même de la redevance réglementaire que le législateur vient d'accorder aux municipalités sous la forme d'un pouvoir général qui n'est pas limité à un objet particulier.

## 3.3. La redevance de développement

### 3.3.1. *Les dispositions législatives*

La redevance de développement vise à faire contribuer le propriétaire qui demande l'émission d'un permis au financement des travaux que devra faire la municipalité pour répondre à la croissance induite en services municipaux. Il faut d'abord souligner que l'expression « redevance de développement » ne se retrouve dans aucune loi québécoise. Nous proposons toutefois d'adopter ce terme, souvent utilisé hors Québec (*development charges*) pour des pouvoirs similaires, afin de traiter du nouveau pouvoir introduit en 2016 dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Les pouvoirs prévus à la LAU ont effectivement été inspirés par un pouvoir analogue accordé depuis plusieurs années déjà aux municipalités de nos voisins canadiens et étasuniens.

La redevance de développement est aujourd'hui prévue aux articles 145.21 à 145.30 de la LAU depuis 2016. Elle a été ajoutée à la même section de la LAU prévoyant depuis 1994 les règles en matière d'ententes avec les promoteurs, traitées au point 2.1. C'est ainsi que l'entête de la section IX du chapitre IV de la LAU (*Les règlements d'urbanisme d'une municipalité*) du Titre I (*Les règles de l'aménagement et de l'urbanisme*), a alors été modifiée. L'entête est passée de « *Les ententes relatives à des travaux municipaux* » à « *De certaines contributions à des travaux ou à des services municipaux* ». On peut tout de suite noter que pendant que l'ancienne entête précisait que

---

<sup>25</sup> F. Girard, « Les redevances réglementaires : de concept jurisprudentiel à législation », [2010] *Développements récents en droit municipal*, Vol. 317, Cowansville, Éditions Blais.

l'entente vise des travaux, la nouvelle section ajoutant la redevance de développement semble, *a priori*, également viser des services. Mais comme une simple entête législative ne dicte pas directement de règle de droit et ne peut servir qu'à l'interprétation des dispositions qu'elle contient, il faudra revenir sur cette distinction apparente entre travaux et services, entre l'entente avec les promoteurs et la redevance de développement, également versée par le promoteur. On doit toutefois comprendre que les « contributions » prévues à cette section IX peuvent, depuis 2016, prendre deux formes distinctes : la forme prévue en vertu d'une entente conclue avec le promoteur, et une autre, qui relève de la redevance de développement et qui n'exige pas d'entente.

Soulignons ce que les deux prélèvements ont en commun. D'abord, ils sont tous les deux soumis à l'adoption par la municipalité d'un règlement qui doit en préciser le contenu. Comme l'article 145.21 LAU prévoit les deux possibilités, notamment par l'ajout d'un paragraphe 2° à l'alinéa 1, on peut conclure que la municipalité pourrait inclure ces deux types de prélèvements dans un seul et même règlement, prévoyant à la fois le partage de coûts de travaux municipaux visés par la signature d'une entente, et une contribution additionnelle qui ne s'appuie pas sur une entente, mais vise la croissance induite en services municipaux exigeant des travaux d'infrastructures.

Tentons maintenant de distinguer ce qui relève de la redevance de développement de ce qui relève des prélèvements soumis à une entente avec le promoteur concernant le partage des coûts des travaux visés. Nous avons vu que l'entente concernant les travaux vise à fournir au nouveau développement les nouvelles infrastructures publiques essentielles et nécessaires à son implantation.

De son côté, la contribution à titre de redevance de développement vise plutôt des ajouts, des agrandissements ou des modifications qui doivent être apportés aux infrastructures et équipements municipaux – souvent déjà existants -, et rendus nécessaires par la *croissance* de la demande en services générée par la demande de permis. Les infrastructures visées ne desservent donc pas seulement ou prioritairement le nouveau développement, mais serviront plutôt à l'ensemble de la municipalité. Il s'agit essentiellement des infrastructures municipales existantes, susceptibles de devenir insuffisantes pour répondre à l'accroissement de la population de la municipalité et à la croissance de l'occupation de son territoire. Ces travaux sont donc normalement sous la responsabilité première de la municipalité sur des immeubles qui appartiennent déjà à la municipalité ou doivent être acquis.

Pendant que la délivrance du permis ou certificat est l'occasion d'exiger du promoteur la signature de l'entente par laquelle il s'engage notamment à faire des contributions ou prendre directement à sa charge le coût des travaux (en tout ou en partie), la redevance de développement doit, de son côté, être versée avant même que le permis ou le certificat ne puisse être délivré, directement exigible en vertu du règlement municipal qui la prévoit.

### 3.3.2. *Que peut viser la redevance de développement?*

Pendant que l'entête de la section de la LAU où s'insère la redevance de développement peut laisser croire qu'elle pourrait peut-être servir à financer des services municipaux requis par le développement visé par le permis (pensons par exemple à l'accroissement des services policiers), l'article 145.21 al. 1 paragraphe 2° nous impose une lecture plus restrictive. En effet, l'article précise que sont plutôt visés les « infrastructures ou équipements municipaux »

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

dont « l'ajout, l'agrandissement ou la modification » découlent de l'intervention visée par le permis ou le certificat. L'alinéa 2 de l'article 145.21 LAU exclut par ailleurs le matériel roulant dont la durée de vie utile est inférieure à 7 ans et les équipements informatiques. Ce ne sont donc pas les *services* municipaux en tant que tels qui peuvent faire l'objet de redevances de développement, mais les infrastructures et les équipements publics qui servent à donner des services municipaux et dont l'ampleur doit croître en raison du nouveau développement.

Comme la disposition vise non seulement l'agrandissement et la modification, mais aussi l'ajout d'infrastructures, on pourrait soutenir qu'une municipalité pourrait décider de viser par la redevance de développement ce qu'elle inclut normalement à l'intérieur des ententes avec les promoteurs, c'est-à-dire les infrastructures routières, d'égouts et d'aqueduc sur le site du terrain développé. Mais le législateur entendait plutôt, non pas remplacer le mécanisme de l'entente, mais y ajouter des possibilités de financement pour d'autres infrastructures et équipements que partageront les nouveaux résidents avec ceux qui habitent déjà le territoire. On peut ici penser à l'agrandissement de la caserne de pompiers pour y loger plus de camions ou de nouveaux équipements rendus nécessaires (par exemple par la construction d'un immeuble en hauteur); à l'agrandissement de la bibliothèque municipale ou à des modifications ou des ajouts à d'autres installations sportives ou de loisirs (piscines, terrains de tennis); ou encore à l'agrandissement ou à la modification des infrastructures de traitement de l'eau potable ou des eaux usées, à l'ajout d'une piste cyclable ou à l'aménagement d'un parc, etc.

### 3.3.3. *Quelles sont les exigences de la redevance de développement de la LAU?*

La première exigence concerne le type de dépenses municipales à laquelle peut servir la redevance de développement. Nous avons vu plus haut que la redevance doit essentiellement viser la **croissance** de la demande en services engendrée par le développement demandé par le requérant d'un permis de lotissement ou de construction. Cette croissance doit se traduire par des ajouts, des modifications ou des agrandissements à des infrastructures ou des équipements municipaux. C'est la raison pour laquelle on caractérise parfois ces redevances de « frais de croissance »<sup>26</sup>.

La loi précise que la redevance de développement ne peut être exigée d'un organisme au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ou d'un centre de la petite enfance (article 145.21 al. 4 LAU).

Comme pour les dispositions réglementaires concernant les ententes, le règlement municipal doit préciser pour la redevance de développement :

1. Les zones où elle s'applique;
2. La catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard desquels la redevance peut être exigée;
3. Les infrastructures et les équipements qui peuvent être financés, en tout ou en partie, avec la redevance;

---

<sup>26</sup> C'est l'appellation qu'avait donné la ville de Gatineau à certains articles de son Règlement, invalidés dans l'affaire *APCHQ*.

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

4. Si les infrastructures et les équipements se trouvent ou non sur le territoire développé, et s'ils peuvent desservir d'autres immeubles que ceux visés par le permis ou le certificat;
5. Les règles permettant de déterminer le montant de la redevance à payer selon la catégorie de construction, de terrain, de travaux, d'infrastructure ou d'équipement;
6. L'évaluation du coût des infrastructures et équipements à financer afin d'assurer la plus grande concordance entre les montants requis et les montants à prélever (article 145.22, al. 4 LAU)

La municipalité a l'obligation de constituer un fonds spécial prévu au règlement et y verser exclusivement les sommes perçues qui ne peuvent être utilisées que pour les fins prévues au règlement. La municipalité ne peut générer de surplus et le solde du fonds non utilisé aux fins prévues doit être redistribué dans l'année qui suit le constat de surplus, entre les propriétaires des immeubles visés, au prorata des montants payés par chacun (article 145.22, al. 3 LAU). Ce mécanisme impose à la municipalité de faire une gestion serrée de la perception des contributions et des investissements anticipés.

La municipalité doit produire un estimé des coûts de toutes les infrastructures et équipements à être financés par la redevance, dans une analyse qui doit être rendue publique. Le montant de la redevance à percevoir doit être fixé sur la base de cet estimé.

L'adoption du règlement est soumise à l'obligation de tenue de consultation publique, avec avis où doit être rendue publique l'estimation des coûts des infrastructures et des équipements devant être financés par la redevance de développement (articles 145.22 al. 4 *in fine* et 126 LAU).

L'avis de motion en vue de l'adoption d'un règlement imposant une redevance de développement déclenche l'effet de gel bien connu en droit de l'urbanisme, puisqu'aucun permis de construction ou de développement, ni aucun certificat d'autorisation ou d'occupation ne peut être délivré, s'il devait être soumis à un tel règlement, une fois en vigueur (article 145.30 al. 1 LAU). Comme pour les règlements d'urbanisme, l'effet de gel cesse si le règlement n'est pas adopté dans les deux mois de la présentation de l'avis de motion ou n'est pas mis en vigueur dans les quatre mois de son adoption (a. 145.30 al. 2 LAU).

### 3.3.4. *Qualification de la redevance de développement*

Pendant que le partage des coûts par le biais de l'entente est un prélèvement d'une classe à part<sup>27</sup>, la redevance de développement serait plutôt, selon nous, de la nature d'une redevance réglementaire spécifique. Comme aucune décision judiciaire ne porte encore directement sur les dispositions en cause de la LAU<sup>28</sup>, il n'est pas possible à ce point-ci de confirmer la caractérisation que pourraient en faire les tribunaux.

L'article 145.29 LAU déclare que le prélèvement ne constitue ni une taxe, ni une compensation, ni un mode de tarification, tout en demeurant silencieux quant à la

---

<sup>27</sup> Comme le rapporte la Cour supérieure en 2016 dans l'affaire *APCHQ*, *supra* note .

<sup>28</sup> Dans l'affaire *APCHQ* (*supra* note ), la ville de Gatineau avait adopté en 2012 des dispositions réglementaires prévoyant le paiement de « frais de croissance » par les promoteurs, avant même l'adoption en 2016 des dispositions discutées de la LAU.

caractérisation de redevance réglementaire. En outre, les nouvelles dispositions générales de la LCV et du CM concernant les redevances règlementaires municipales précisent bien que le pouvoir général concernant les redevances réglementaires s'applique, sous réserve des particularités prévues aux articles 145.21 à 145.30 LAU. Même si ces dispositions déclaratoires ne lient pas les tribunaux, elles représentent tout de même une forte indication de la volonté du législateur de concevoir les redevances de développement de la LAU en tant que redevances réglementaires liées aux pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme.

La contribution du promoteur versée à la municipalité en tant que redevance de développement présente effectivement les attributs d'une taxe, tout en étant intimement liée à un régime de réglementation complet et détaillé (urbanisme, fourniture de services publics), visant à financer des équipements précis et dont les montants sont versés dans un fonds dédié à cette fin, rencontrant ainsi, *a priori*, les conditions de validité d'une redevance réglementaire.

### 3.3.5. *Le lien avec la transition énergétique*

La redevance de développement s'est développée aux États-Unis et ailleurs au Canada en tant que mesure qui s'ajoute et complète le mécanisme de l'entente avec les promoteurs. Elle permet une meilleure récupération par la municipalité des coûts engendrés par le développement. Son adoption rapide s'est répandue aux États-Unis dans le cadre d'un mouvement de protestation des taxes foncières devenant de plus en plus élevées. Un auteur américain explique que jusqu'aux années 1960 et 1970, on croyait que le développement ne pouvait être que bénéfique, en tant que simple conséquence de la croissance de l'assiette fiscale de la municipalité<sup>29</sup>. Mais, cette croyance, encore répandue, s'avère souvent fautive. En effet, les études ont commencé à montrer que la croissance augmentait le fardeau fiscal de tous les contribuables. On a donc compris que pour assurer un développement plus juste et équitable, il était important de faire payer la croissance par la croissance, afin d'internaliser les coûts publics au prix des maisons et faire cesser le transfert fiscal que le développement immobilier provoque auprès des autres contribuables. La révolte des contribuables américains, notamment à compter de la décennie 1970, a forcé les municipalités à revoir leur fiscalité (*Proposition 13* de 1978 en Californie<sup>30</sup>) et adopter de nouvelles mesures. Dans la plupart des États, des limites ont été adoptées quant au financement des infrastructures par les taxes foncières, ce qui a poussé les municipalités à trouver d'autres formes de financement, au nombre desquelles se trouve la redevance de développement.

On s'est aussi rendu compte que la croissance amenait son lot de problèmes (pollution, congestion, surutilisation des services municipaux et réduction de la qualité de vie). L'étude de cas 3, présentée plus loin, permettra de mieux comprendre comment l'Ontario a mis en œuvre l'objectif de faire payer la croissance par la croissance à travers ses redevances de développement.

---

<sup>29</sup> Arthur C. Nelson, *System Development charges for water, wastewater and stormwater facilities*, CRC Press inc, Boca Raton US, 1995.

<sup>30</sup> "People's Initiative to Limit Property Taxation", qui a entraîné un amendement à la Constitution de l'État de la Californie, plafonnant le taux de la taxe foncière.

Nelson<sup>31</sup> conclut que la redevance de développement permet de soumettre les décisions quant au développement au test de son coût réel. *A contrario*, l'absence d'une telle contribution favorise l'étalement urbain et le développement à basse densité, qui augmentent les coûts publics et dont les bénéficiaires sont exemptés d'assumer les coûts réels du développement pour les répercuter sur les autres contribuables. Ainsi, une norme équitable devrait exiger que chaque nouveau développement assume ses coûts avant d'être autorisé. Les développements qui ne peuvent assumer ce coût réel devraient en conséquence être mis sur la glace, à moins qu'une autre considération d'intérêt public (et non seulement d'intérêt privé) en justifie l'autorisation.

Dans ces conditions, la redevance de développement peut alors devenir un outil précieux pour orienter le développement vers des formes qui respectent mieux l'intérêt public général et les objectifs de la transition énergétique.

### 3.4. Le pouvoir général de taxation

#### 3.4.1. *L'attribution aux deux plus grandes villes, puis à toutes les municipalités*

Les municipalités réclament depuis toujours un élargissement de leurs sources de revenus, qu'elles estiment trop dépendantes de la taxation foncière. Le législateur québécois a fait un geste majeur en ce sens dès 2008, en accordant à la Ville de Montréal un pouvoir général de taxation<sup>32</sup>, suivi d'un pouvoir général en matière de redevances réglementaires en 2009<sup>33</sup>. Ces deux pouvoirs ont par la suite été accordés en même temps à la Ville de Québec, en 2016<sup>34</sup>. Enfin, dès l'année suivante, lors de l'adoption du projet de loi 122 en 2017, le Législateur a étendu ces deux nouveaux pouvoirs à l'ensemble des municipalités du Québec, autant urbaines (par amendement à la LCV) que rurales (par amendement au *Code municipal*), soit le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevance réglementaire<sup>35</sup>, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour l'ensemble des municipalités du Québec.

#### 3.4.2. *Une formulation large du pouvoir*

Nous allons ici présenter le nouveau pouvoir de taxation, tel que formulé en 2017 pour son application générale à l'ensemble des municipalités, dans la LCV et le *Code municipal*<sup>36</sup>. La rédaction législative de ce pouvoir général représente un défi d'interprétation puisqu'elle ouvre à la fois largement la voie de la taxation générale par les municipalités, et ferme en même temps pratiquement tous les champs déjà occupés par la puissance provinciale. Le défi posé aux municipalités sera de discerner et d'occuper les interstices fiscaux qui pourraient leur être accessibles et opportuns dans le cadre de leur planification et gestion municipale.

---

<sup>31</sup> *Supra* note .

<sup>32</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*, LQ 2008, c. 19 (projet de loi 22).

<sup>33</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ 2009, c. 26 (projet de loi 45).

<sup>34</sup> *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, LQ 2016, c. 31 (projet de loi 109).

<sup>35</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ 2017, c. 13 (projet de loi 122).

<sup>36</sup> Nous limiterons nos références à la LCV. Notons que par les dispositions législatives conférant le pouvoir général de taxation aux municipalités, le législateur québécois respecte l'article 53 LC 1867 qui exige que toute taxe trouve son origine dans une loi adoptée par la Chambre des communes ou une législature provinciale. Voir en ce sens *620 Connaught Ltd c. PG Canada*, [2008] 1 RCS 131.

Voyons les deux faces de ce pouvoir : d'abord sa formulation large; et ensuite, la liste des exceptions.

L'article 500.1 LCV autorise les municipalités à imposer par règlement municipal toute taxe directe sur son territoire, en donnant les détails nécessaires à son calcul, soit son objet, le taux ou le montant imposé. L'utilisation du mot « objet » (traduit en anglais par « *subject* ») n'est pas optimale. Il est clair que le terme ne doit pas être interprété comme voulant dire l'objet pour lequel la taxe est perçue, comme le serait une taxe dédiée, perçue pour la réfection du réseau d'aqueduc ou pour l'entretien des routes, par exemple. On peut penser que le législateur vise plutôt ici l'*assiette fiscale* auquel un taux s'applique ou sur laquelle est imposé un montant fixe. Par exemple, dans le cas d'une taxe fixe ou variable (selon des catégories) sur chaque animal domestique ou sur chaque réservoir souterrain de mazout présent sur le territoire de la municipalité, l'*objet* serait respectivement le chat ou le chien, et le réservoir souterrain de mazout.

Rappelons que, pour des raisons constitutionnelles, la taxe municipale ne peut être que directe. En effet, l'article 92(2) LC 1867 restreint le pouvoir de taxation des provinces à la taxation directe<sup>37</sup>, pendant que l'article 91(3) permet à l'autorité fédérale le prélèvement de deniers par tous les modes et systèmes de taxation<sup>38</sup>. Les taxes ont ainsi été divisées en taxes directes ou indirectes, les secondes n'étant accessibles qu'au fédéral. En tant que création de la province relevant de l'autorité provinciale (article 92(8) LC 1867), la municipalité ne peut évidemment pas disposer de pouvoirs qui échappent à la province.

### 3.4.3. *Le pouvoir de faire des distinctions*

Ainsi, sous réserve de respecter les exigences prévues au 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 500.1 LCV, la municipalité hérite, *a priori*, d'un nouveau pouvoir de taxation directe très large. La loi permet en outre à la municipalité de concevoir une telle taxe en faisant des distinctions intéressantes qui relèvent désormais de son pouvoir discrétionnaire. Ainsi, la municipalité peut prévoir des exonérations ainsi que tout critère selon lequel le taux ou le montant peuvent varier. Comme la loi ne donne pas de limites aux critères que peut déployer la municipalité (sauf celui de la présence ou de la résidence d'un particulier sur le territoire de la municipalité qui ne peut être utilisé – article 500.1 alinéa 2, paragraphe 7<sup>o</sup> LCV; ou encore celui de l'utilisation d'un chemin public pour fournir un service public – article 500.1, alinéa 2 paragraphe 13<sup>o</sup>), la municipalité pourrait sans doute limiter la taxe à certains secteurs géographiques de son territoire dont elle a la liberté de définir les frontières, à certains usages au sens de l'urbanisme, ou à toute autre caractéristique non interdite. Il faut souligner que la Ville de Montréal qui a fait usage de ce pouvoir dans son règlement taxant les cases de stationnement a, dans son préambule, ajouté qu'elle s'appuie également sur la disposition de sa charte

---

<sup>37</sup> Une exception importante à l'interdiction de la taxation indirecte par les provinces a été introduite lors de l'amendement constitutionnel de 1982. En effet, le nouvel article 92A(4) LC 1867, accorde aux provinces le pouvoir de prélever des sommes d'argent sur les ressources naturelles par tout mode ou système de taxation. Voir l'affaire *Québec (PG) c. Algonquin Développements Côte Ste-Catherine inc. (Développements Hydroméga inc.)* 2011 QCCA 1942, où la Cour d'appel du Québec a rejeté la prétention de l'application de l'immunité de l'article 125 LC 1867 et a qualifié le prélèvement de « taxe » au sens de l'article 92A LC 1867, en dépit du terme de « redevance » inscrit à la *Loi sur le régime des eaux* (RLRQ, c. R-13).

<sup>38</sup> Pour un historique des décisions judiciaires du Conseil privé de Londres et de la Cour suprême du Canada au sujet de la distinction en droit constitutionnel canadien entre la taxe directe et la taxe indirecte, voir *Fournier, supra note*.

(article 48 de l'Annexe C) qui l'autorise à exercer tout pouvoir réglementaire en ciblant une partie seulement de son territoire. Voir plus bas la section IV, cas 1, pour notre analyse.

### 3.4.4. *Des exclusions quant aux champs de taxation*

Derrière cette formulation large du pouvoir de taxation de la municipalité, se dresse par contre une longue série d'exclusions, qui peut être résumée en disant que tous les champs déjà occupés par la puissance provinciale sont exclus du champ municipal. On peut tout à fait comprendre la logique qui sous-tend cette exclusion. En effet, le législateur veut éviter le chevauchement de taxation entre la province et les instances municipales et tient à ce que les taxes prélevées par la province traduisent ainsi un taux ou un fardeau uniforme à travers tout le Québec. Le contraire pourrait introduire une concurrence malsaine entre les municipalités<sup>39</sup>.

C'est ainsi qu'une taxe municipale ne peut ressembler à la TVQ (taxe à la consommation), à l'impôt sur le revenu, à une taxe sur le capital versé (taxe sur la richesse), à une taxe sur les machines ou le matériel de recherche ou de fabrication (ancienne taxe foncière sur les immeubles par destination ou par attache, ou l'ancienne taxe municipale sur la machinerie, dorénavant interdite), à une taxe sur la masse salariale (cotisations sociales diverses), à une taxe sur la fortune (droits de succession, mais aussi la taxe foncière sur la valeur réelle), à une taxe sur l'alcool, sur le tabac, sur le carburant ou sur le cannabis, à une taxe sur une ressource naturelle ou sur l'électricité (droits de coupe; droits hydrauliques; droits miniers)<sup>40</sup>. De plus, il est interdit aux municipalités de percevoir une taxe sur du matériel servant à la fourniture de service public placé sous un chemin public (pipelines, réseaux de distribution ou de transport de services d'électricité ou de télécommunication), sur un chemin public (voies de tramway) ou au-dessus (fils électriques ou de télécommunications).

Par la définition des exceptions, le législateur a aussi été prudent de ne pas autoriser les municipalités à faire, grâce à ce pouvoir général de taxation, ce que lui interdisent par ailleurs les règles en matière de taxation foncière prévues à la LFM. Nous y reviendrons plus bas.

### 3.4.5. *Des exclusions quant aux personnes taxées*

Le droit constitutionnel canadien établit une interdiction de taxation d'un niveau de gouvernement à un autre. En effet, faisant écho à la maxime voulant que la Reine n'est pas soumise à l'impôt, l'article 125 de la LC 1867 édicte que « Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à la taxation ». C'est la raison pour laquelle le fédéral ne peut taxer les propriétés de la province, et la province ne peut taxer les propriétés du fédéral. Il en résulte une forme d'immunité fiscale mutuelle entre les niveaux de gouvernement. La même règle prévaut à l'échelle des instances municipales, qui ne disposent pas du pouvoir constitutionnel de taxer les propriétés de la province ou du fédéral.

Reconnaissant toutefois que les municipalités fournissent des services essentiels dont bénéficient ces immeubles, autant le fédéral que les provinces se sont volontairement soumis à une forme d'impôt foncier, en grande partie analogue à celui que paie le contribuable

---

<sup>39</sup> C'est aussi l'opinion exprimée par Fournier, *supra* note, p. 130.

<sup>40</sup> Article 500.1 alinéa 2, paragraphes 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°, 10°, 10.1°, 11° et 12° LCV.

ordinaire. Cet impôt, souvent désigné dans la littérature en tant qu'*en lieu* de taxes, est prélevé en vertu de dispositions législatives adoptées par les provinces<sup>41</sup> et le fédéral<sup>42</sup> qui consentent à verser aux municipalités où elles ont des immeubles des paiements *en lieu* des taxes qui seraient dues si un contribuable ordinaire en était le propriétaire<sup>43</sup>.

Concernant le pouvoir général de taxation, le législateur a explicitement exclu cette option. Sont ainsi formellement exclues certaines cibles potentielles de ce nouveau pouvoir, comme l'État québécois et canadien, tous leurs mandataires, de même que le réseau scolaire, collégial et universitaire, les établissements (publics et privés) du réseau de la santé et des services sociaux et les centres de la petite enfance<sup>44</sup>. La loi permet aussi au gouvernement d'adopter un règlement pour exclure toute autre personne<sup>45</sup>. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à la possibilité que ce nouveau pouvoir municipal de taxation ne permette aux municipalités d'exiger l'équivalent du versement d'*en lieu* de taxes au sens de la LFM pour la taxe foncière régulière, le législateur a exclu cette possibilité à l'alinéa 2 de l'article 500.2 LCV<sup>46</sup>.

### 3.4.6. L'épreuve des tribunaux et leur enseignement

Ayant déjà fait l'objet de deux contestations judiciaires<sup>47</sup>, le règlement de taxation de la Ville de Montréal, adopté annuellement depuis 2010, a ainsi bénéficié des lumières du tribunal concernant la caractérisation du prélèvement effectué. La taxe est imposée directement aux propriétaires de parcs de stationnement. S'ils veulent maintenir leur marge bénéficiaire, il est clair que ces derniers doivent répercuter en tout ou en partie le poids de la taxe sur le coût du billet ou de l'abonnement de stationnement que doit payer l'automobiliste. Le caractère direct de la taxe n'a pas été plaidé devant le tribunal, puisqu'une taxe sur une caractéristique de l'immeuble est clairement une taxe directe, même si elle peut parfois être transférée à d'autres personnes<sup>48</sup> que celle auprès de laquelle elle est perçue<sup>49</sup>. La taxe a plutôt été contestée quant à sa non-conformité aux règles de la tarification prévues à la LFM et pour le caractère déraisonnable et abusif de son fardeau.

Dans sa décision unanime, la Cour d'appel du Québec explique que le nouveau pouvoir de taxation doit se lire et s'interpréter comme un pouvoir distinct de ceux qui sont prévus ailleurs dans la LCV ou la LFM. Il n'est donc pas soumis aux règles prévues ailleurs pour ces

---

<sup>41</sup> Au Québec, ces dispositions ont été insérées à même la LFM, sous l'entête « Participation gouvernementale », Chapitre XVIII, Section V, articles 254 à 261.

<sup>42</sup> *Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, LRC 1985, c. M-13.

<sup>43</sup> Le gouvernement du Québec verse pour les immeubles gouvernementaux le plein montant des taxes foncières régulières, tandis que le pourcentage est réduit pour les immeubles du réseau parapublic (de 69,5% à 82,5%).

<sup>44</sup> Voir article 500.2 LCV pour les termes précis des exclusions.

<sup>45</sup> Aucun tel règlement n'a encore été adopté.

<sup>46</sup> Cette question est débattue une affaire portant sur la rédaction initiale de ce pouvoir lors de son inscription première en 2008 dans la *Charte de la ville de Montréal* : voir *Société québécoise des infrastructures c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5323 (Désistement d'appel partiel et requête pour rejet d'appel rejetée le 18 février 2019).

<sup>47</sup> Les affaires *Société québécoise immobilière* (*supra* note) et *Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264.

<sup>48</sup> *Germain c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 RCS 1144. La Cour suprême écrit : « La transmissibilité est un phénomène économique normal dans une société capitaliste. La surtaxe n'y fait pas exception. »

<sup>49</sup> Voir la longue discussion sur la distinction entre une taxe directe ou indirecte présentée dans Fournier, *supra* note, et le long historique jurisprudentiel voulant qu'une taxe sur la propriété est une taxe directe, même si elle peut être répercutée sur d'autres personnes. Pour un des cas les plus anciens, devant le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, voir l'affaire *City of Halifax c. Fairbanks Estate*, [1928] AC 117 (CP).

autres prélèvements. La Cour confirme ainsi que le pouvoir est nouveau et doit s'interpréter de façon indépendante par rapport aux pouvoirs traditionnels de la taxe foncière ou de la tarification, tout en interdisant d'en faire usage pour modifier certaines modalités qui doivent caractériser les pouvoirs fiscaux prévus à la LFM.

La Cour d'appel a aussi rejeté l'allégation du caractère abusif de la taxe imposée sur les stationnements du centre-ville de Montréal, puisque le pouvoir de contrôle des tribunaux face au large pouvoir discrétionnaire dont disposent les municipalités s'évalue à l'aune de la raisonnable, à la lumière des multiples facteurs qu'elles doivent prendre en compte. Comme l'exige la règle générale de droit administratif, les municipalités ne peuvent certes poursuivre des fins illégitimes. L'équité fiscale doit toutefois s'évaluer de façon horizontale, entre contribuables visés. Or, tous les stationnements visés par le règlement de la Ville de Montréal sont soumis à la taxe selon les normes prévues au règlement. La Cour d'appel rappelle qu'une taxe ne devient pas inéquitable du simple fait qu'elle impose un fardeau important au contribuable<sup>50</sup>.

### 3.4.7. *Le lien avec la transition énergétique*

Les paris sont maintenant ouverts quant à ce que pourrait permettre, de façon concrète, le nouveau pouvoir municipal de taxation. Nous disposons de deux voies pour en discuter : les taxes qui ont déjà été mises en œuvre par des municipalités québécoises et qui ont traversé les premières épreuves des tribunaux, ainsi que les hypothèses qui ont été avancées lors des débats parlementaires tenus sur le nouveau pouvoir.

Concernant les pouvoirs déjà exercés par les municipalités québécoises, nous disposons d'un seul exemple connu de taxe mise en place sur la base du nouveau pouvoir général de taxation<sup>51</sup>. Cet exemple apparaît toutefois important et significatif, particulièrement pour son impact potentiel en matière d'aménagement du territoire et de réduction des GES. C'est pourquoi il sera discuté en détail plus bas. Il s'agit de l'exemple de la taxation des cases de stationnement hors rue du secteur non-résidentiel du centre-ville de Montréal (Étude de cas 1).

En effet, la Ville de Montréal a rapidement mis en œuvre le pouvoir général de taxation qui lui a été accordé en adoptant, dès 2010<sup>52</sup>, un règlement lui permettant d'imposer une taxe sur les espaces dédiés au stationnement dans certaines zones géographiques du centre-ville, précisées à même le règlement, et selon des taux variables selon deux types de stationnements (extérieur ou intérieur).

Essentiellement, la taxe s'appuie sur une assiette foncière qui se mesure en superficie réservée au stationnement de véhicules routiers sur des immeubles non-résidentiels. La superficie est multipliée par un taux qui varie selon les zones et selon que le stationnement est situé sur un terrain vague desservi ou dans un stationnement intérieur ou étagé. Le taux applicable est globalement plus élevé dans les zones où une meilleure desserte en transport collectif est disponible, et plus élevé lorsque les cases de stationnement accaparent

---

<sup>50</sup> La Cour d'appel s'appuie notamment sur l'affaire *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012] 1 RCS 5.

<sup>51</sup> En date du 15 décembre 2019, date à laquelle s'est terminée la recherche sur ce point.

<sup>52</sup> *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement*.

relativement une plus grande superficie de terrain, comme dans un espace classé terrain vague.

Ce pouvoir présente une particularité très intéressante par rapport au pouvoir traditionnel de taxation foncière. En effet, contrairement à une taxe générale qui a surtout pour but de lever des deniers pour les services généraux de la municipalité et qui, nous l'avons vu, peut inciter à l'étalement urbain, on reconnaît à ce nouveau pouvoir une capacité réelle d'influence positive sur l'urbanisme et les habitudes de transport (ou de consommation) des citoyens. C'est clairement ce que démontre l'historique récent de la taxe levée sur les cases de stationnement de Montréal. En effet, en dépit de l'augmentation graduelle des zones visées et des taux applicables, le produit de la taxe est demeuré quasiment stable depuis son instauration, puisque ces stationnements ont graduellement été démantelés ou convertis à d'autres usages plus propices à une densification du tissu urbain, comme le souhaitait la ville (voir Étude de cas 1).

Les débats parlementaires révèlent que le ministre des Affaires municipales de l'époque (monsieur Martin Coiteux) avait souligné que les municipalités pourraient se servir de ce nouveau pouvoir pour promouvoir des fins d'intérêt public en matière d'urbanisme, de densification et d'environnement, établissant clairement l'espoir d'y trouver un outil propice à la transition énergétique. La taxe foncière sur les espaces de stationnement de Montréal rencontre parfaitement ces objectifs pour lesquels le pouvoir a été accordé aux municipalités. Lors de ces débats parlementaires, on a aussi donné l'exemple<sup>53</sup> de la possibilité pour les municipalités de taxer certaines émissions polluantes, mais aussi de taxer d'autres biens.

Il faut toutefois rappeler que la taxe ne devrait pas s'asseoir sur l'assiette de la valeur réelle du bien afin de ne pas faire un double emploi prohibé avec les dispositions de la LFM. Elle pourrait plutôt reposer, notamment, sur des quantités ou des superficies, comme pour la taxe sur le stationnement de Montréal.

Ceci nous amène à nous demander si une municipalité pourrait taxer selon des taux différents, et par catégorie d'immeubles, différentes strates de valeur d'un immeuble. On pense par exemple à une taxe du type de la captation de la plus-value foncière, qui pourrait être variable selon les zones, comme celle que l'on retrouve en Alberta ou au Manitoba<sup>54</sup>.

Nous sommes d'avis que de telles formes de taxation ne sont pas autorisées par le nouveau pouvoir, et ce pour deux raisons. D'abord, la loi prévoit l'exclusion explicite de toute taxe sur la fortune (article 500.1 alinéa 2 paragraphe 6° LCV). Il ne faut pas oublier qu'une taxe sur la valeur foncière d'un immeuble est une taxe sur la richesse foncière. Le mot « fortune » est en ce sens un synonyme de « richesse ». De plus, le nouveau pouvoir ne doit pas permettre d'imposer une taxe sur la richesse foncière qui n'est pas autorisée en vertu de la LFM. Les seules formes possibles de taxes sur la valeur réelle des immeubles (ou leurs strates) sont celles qui sont autorisées par la LFM, et le pouvoir général ne doit pas permettre de contourner les limites de la taxe foncière prévues dans cette loi<sup>55</sup>. Nous sommes donc d'avis

---

<sup>53</sup> Repris par Fournier, *supra* note .

<sup>54</sup> Voir l'exemple de la redevance de revitalisation dans la section portant sur le recensement des mesures écofiscales.

<sup>55</sup> Voir section suivante.

qu'une municipalité ne pourrait donc pas « inventer » une nouvelle forme de taxation sur la richesse foncière ou créer des surtaxes foncières à partir de ce pouvoir général de taxation<sup>56</sup>.

### 3.5. Le pouvoir général de redevance réglementaire

#### 3.5.1. *Un pouvoir qui permet d'échapper à certaines limites du pouvoir de taxation*

Le pouvoir de redevance réglementaire s'inscrit d'abord et avant tout en tant que mécanisme à la fois apparenté mais surtout distinct de la taxation, puisqu'il permet à l'autorité taxatrice de se libérer de certaines limites constitutionnelles applicables au pouvoir de taxation. Ce pouvoir n'étant pas explicitement énoncé à la LC 1867, il est d'abord et avant tout une construction jurisprudentielle, reconnaissant que les provinces (tout comme le fédéral, d'ailleurs) disposent implicitement de pouvoirs pour faire des prélèvements monétaires distincts de leurs pouvoirs de taxation prévus à la Constitution, et ce, afin de financer de façon circonscrite leurs activités se rattachant aux champs de compétences que la constitution leur attribue. Comme la redevance réglementaire présente aussi des caractéristiques communes avec une taxe, la distinction entre la taxe et la redevance réglementaire soulève des questions aussi difficiles que déterminantes, puisqu'elles seront soumises à des règles constitutionnelles différentes.

En effet, même si la redevance *ressemble* à une taxe et en présente certains attributs, elle pourra échapper à certaines exigences de la LC 1867, qui ne s'appliquent qu'à la taxation, et non pas à la redevance réglementaire. La première de ces exigences pour la taxe (et pas pour la redevance réglementaire) est celle de l'immunité réciproque des deux niveaux de gouvernement (article 125 LC 1867). La deuxième règle qui les distingue est celle qui prescrit que la taxation doit nécessairement émaner du Parlement ou de la Législature (article 53 LC 1867).

En effet, outre le fait qu'en principe la province (et donc la municipalité) ne peut lever que des taxes directes, pendant que le fédéral jouit des pouvoirs de taxes directes et indirectes, les deux niveaux de gouvernements sont soumis à des exigences constitutionnelles additionnelles et communes. Ce n'est donc pas parce que le fédéral jouit de tous les pouvoirs de taxation qu'il peut en faire un usage illimité. De la même façon, le pouvoir de taxation directe de la province est également circonscrit; tout en soulignant que peut s'ouvrir pour la province (et donc pour la municipalité) la possibilité d'adopter un prélèvement qui *s'apparente* à la taxe indirecte sans en être une. Regardons-y de plus près.

D'abord, l'article 125 LC 1867 interdit à un niveau de gouvernement de taxer les biens et propriétés de l'autre niveau. C'est notamment cette exigence constitutionnelle qui a mené à l'invalidation d'une loi fédérale de 1981 qui taxait à sa réception et à son exportation le gaz naturel transitant par pipeline<sup>57</sup>. C'est aussi le principe de l'immunité de l'article 125 qui a mené à l'invalidation d'un prélèvement par la bande Westbank de la Colombie-Britannique

---

<sup>56</sup> L'auteur Fournier partage cet avis, *supra* note, à la page 138.

<sup>57</sup> *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 RCS 1004. Le fédéral soutenait que son prélèvement s'appuyait sur ses compétences en matière de réglementation du commerce et des échanges et en matière d'exportation; tandis que l'Alberta plaidait que le fédéral tentait de taxer la propriété de la province. La Cour suprême a conclu que la mesure relevait de la taxation et que l'article 125 LC 1867 devait donc s'appliquer. Elle a donc conclu que la loi fédérale était *ultra vires* de ses pouvoirs.

sur les biens de British Columbia Hydro, mandataire de l'État<sup>58</sup>. La Cour suprême y rappelle toutefois que l'immunité de l'article 125 LC 1867 s'applique aux taxes, mais pas aux redevances réglementaires, de sorte que le droit constitutionnel n'interdit pas à un niveau de gouvernement d'imposer des redevances réglementaires à un autre. La distinction est importante. Dans son rappel de l'historique de l'article 125 LC 1867, la Cour suprême explique que le principe de l'immunité fiscale relative vise à servir le fédéralisme et à accorder à chaque palier de gouvernement un espace opérationnel pour gouverner sans intervention externe. L'article 125 a pour objet d'empêcher un niveau de gouvernement d'empiéter sur un autre niveau, par la voie de la taxation<sup>59</sup>. Mais, le fédéralisme canadien se voulant souple, même si la taxation entre niveaux de gouvernements est interdite, ce n'est pas le cas des redevances réglementaires rattachées aux compétences de l'autorité taxatrice. Il devient alors déterminant de se pencher sur l'objectif premier ou la nature véritable des dispositions contestées.

L'article 125 LC 1867 sert le fédéralisme, tout comme la démocratie, expose la Cour suprême dans l'affaire *Westbank*. Elle rappelle que les gouvernements ne sont pas exonérés du paiement de frais d'utilisation, comme la taxe d'eau, en partie parce que le montant perçu ne peut être dépensé que pour fournir ce service. En ce sens, les frais d'utilisation ressemblent plutôt à un prix exigé pour des produits qu'à une forme de taxation, et ont été classés en tant que sous-catégorie de la redevance réglementaire, et donc autorisés entre niveaux de gouvernement. C'est ainsi que le Conseil privé de Londres a confirmé, en 1919, que le gouvernement fédéral devait effectivement payer les frais d'utilisation de l'eau que fournissait la Ville de Lévis au bureau de poste, ce que refusait de faire le fédéral en s'appuyant sur l'article 125 LC 1867<sup>60</sup>.

Une deuxième règle constitutionnelle commune à tout pouvoir de taxation concerne l'article 53 LC 1867, qui exige que la taxe trouve sa source dans une habilitation législative adoptée par le Parlement canadien ou une Législature provinciale. La disposition n'a pas pour objet d'interdire au Parlement ou aux Législatures de déléguer ce pouvoir, comme au conseil des ministres<sup>61</sup> ou à une municipalité<sup>62</sup>, quant au détail de la taxe ou son mécanisme d'application. Le délégataire ne pourrait cependant établir une taxe de son propre chef sans l'autorisation de la législature<sup>63</sup>.

*A contrario*, lorsque le prélèvement relève de la redevance réglementaire, il n'est pas soumis à ces deux exigences. C'est ainsi que la Cour suprême a validé la perception fixée par Parcs Canada d'un droit de permis commercial pour l'obtention du droit de vendre des boissons alcooliques dans le parc national de Jasper (au taux de 3% de la valeur brute des vins et

---

<sup>58</sup> *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 RCS 134.

<sup>59</sup> *Supra* note .

<sup>60</sup> *The Minister of Justice for the Dominion of Canada v. The City of Lévis*, [1919] AC 505 (CP).

<sup>61</sup> *Eurig (Succession de) c. P.G. de l'Ontario* [1998] 2 RCS 565 [*Eurig*].

<sup>62</sup> Tous les pouvoirs fiscaux des municipalités sont des pouvoirs délégués par la province.

<sup>63</sup> L'affaire *Eurig* conclut que la loi ontarienne autorisait la délégation d'un pouvoir de frais et non pas de taxation; la loi n'autorisait pas l'adoption d'une taxe, fut-elle directe, comme la Cour avait déterminé en l'occurrence. Le J Major écrit : « L'établissement d'une taxe est une mesure qui revêt une importance exceptionnelle sur le plan politique et qui est assujettie à des règles et à des exigences spéciales auxquelles le régime contesté ne satisfait pas. Le règlement de l'Ontario 293/92 est inconstitutionnel et *ultra vires* puisqu'il vise à établir une taxe en l'absence d'une autorisation claire et non ambiguë en ce sens émanant de la législature. »

spiritueux et de 2 % pour la bière, acheté à chaque année par le bar ou le restaurant), et ce, afin de financer l'entretien du parc. Le prélèvement étant qualifié de redevance réglementaire rencontrant les exigences constitutionnelles qui lui sont propres pouvait ainsi être fixé par Parcs Canada<sup>64</sup>, sans être adopté par le Parlement.

Pour les provinces, la LC 1867 leur avait explicitement et de manière ciblée accordé un pouvoir réglementaire précis, en leur permettant de réglementer par « licences » pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux (article 92 (9) LC 1867). Pendant longtemps, les provinces se sont limitées à lever des permis à montant fixe, ce qui ne soulevait pas vraiment d'enjeux<sup>65</sup>. L'arrêt *Lawson*<sup>66</sup> avait d'abord donné une interprétation de l'article 92(9) LC 1867 sur les licences, susceptible de permettre aux provinces de lever une taxe indirecte, lorsqu'elle se limite à recouvrir des dépenses de nature réglementaire. Puis, les tribunaux ont eu à se prononcer plus précisément sur la question lors de la contestation d'un régime ontarien de réglementation qui exigeait de producteurs agricoles de payer des droits de permis variables, calculés selon le poids des produits livrés aux entreprises de transformation. En effet, la Cour suprême a alors validé le droit de permis variable, même s'il peut constituer une taxe indirecte<sup>67</sup>. Le permis au montant variable permettait à la Cour suprême de conclure que les articles 92(9), (13) et (16) LC 1867 créaient collectivement un pouvoir de réglementation au moyen de permis, lequel englobe des pouvoirs accessoires nécessaires à son plein exercice, l'imposition de droits pour couvrir les dépenses d'administration de ces régimes de réglementation, peu importe que leur incidence soit directe ou indirecte<sup>68</sup>. C'est ainsi qu'a pu prendre forme la relation étroite entre un permis à taux variable et le concept de la redevance réglementaire.

Puis, les tribunaux ont eu l'occasion de faire les distinctions pertinentes entre le concept de la redevance réglementaire et le mécanisme du permis lui-même, qui peut s'inscrire en sous-catégorie de la redevance réglementaire. Surtout, les tribunaux ont pu développer les règles propres à assurer la validité de l'exercice d'un pouvoir par voie de redevance réglementaire, lié ou non à l'émission d'un permis. C'est l'objet de la section qui suit.

### 3.5.2. *Les exigences jurisprudentielles propres à la redevance réglementaire*

Pendant que la redevance réglementaire échappe à certaines limites imposées à l'exercice du pouvoir de taxation (tel que discuté à la section précédente), elle est, d'un autre côté, soumise à ses propres exigences et limites. Nous allons ici énoncer les exigences qui ont été développées par les tribunaux. À la prochaine section, nous nous attarderons plus précisément aux exigences que le législateur a codifiées pour l'exercice par les municipalités du pouvoir général de redevance réglementaire accordé en 2018.

La doctrine juridique reconnaît généralement que la décision de 1993 de la Cour suprême dans l'affaire *Allard Contractors*<sup>69</sup> représente la première reconnaissance explicite et générale

---

<sup>64</sup> *620 Connaught Ltd c. PG Canada*, [2008] 1 RCS 131.

<sup>65</sup> Le permis à taux variable a effectivement été le déclencheur de plusieurs contestations constitutionnelles. Voir pour exemples révélateurs les affaires *620 Connaught Ltd* (*supra note*); *Eurig* (*supra note*); *Lawson* (*supra note*)

<sup>66</sup> *Lawson c. Interior Tree Fruit and vegetable Committee of Direction*, [1931] RCS 357.

<sup>67</sup> *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] RCS 198.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Allard Contractors Ltd c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 RCS 371.

du plus haut tribunal qui énonce les conditions principales que doit rencontrer la redevance réglementaire pour assurer sa validité<sup>70</sup>. Cette affaire est particulièrement significative pour le Québec puisqu'elle a directement inspiré le législateur qui a accordé en 2008 aux municipalités le pouvoir de percevoir une redevance sur les matériaux extraits et transportés hors des carrières et sablières<sup>71</sup>.

Dans cette affaire, la municipalité de district de la Colombie-Britannique avait modifié son approche de réglementation des carrières et sablières de son territoire pour passer du permis à montant fixe à un permis calculé selon le volume de matériaux extraits. On peut reconnaître ici le lien de filiation qui lie les deux instruments. La contestation a porté sur la disposition législative de la Colombie-Britannique au motif qu'elle autorisait les municipalités de la province à lever une taxe indirecte, ce que lui interdit la LC 1867. La Cour suprême s'est demandé si le pouvoir de réglementer par permis autorisait à mettre en place des droits de permis variables.

Le droit constitutionnel canadien avait reconnu depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle qu'un permis fixe constituait une forme de taxation directe<sup>72</sup>. Pour un droit de permis variable, il faut analyser chaque cas puisqu'on ne peut conclure de façon générale s'il s'agit d'une taxe directe ou indirecte. Revenant sur la distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte et confirmant le constat que les droits volumétriques ont un effet général indirect, la Cour observe qu'on pourrait alors conclure que ces droits seraient *ultra vires* de la province. Mais, poursuit-elle, il faut plutôt analyser plus en profondeur le sens de l'article 92(9) LC 1867 et sa capacité d'englober une taxation indirecte. La Cour suprême avait déjà conclu que l'article 92(9) LC 1867, de concert avec les articles 92(13) et 92(16), englobait un pouvoir de réglementation par permis et que ce pouvoir n'était pas restreint par l'exigence en matière de taxation directe<sup>73</sup>. Par contre, souligne la Cour, si on devait interpréter l'article 92(9) LC 1867 comme permettant de lever des taxes indirectes beaucoup plus élevées que ce qu'exige un régime de réglementation, on viderait de tout son sens la règle inscrite à l'article 92(2) LC 1867 qui interdit à la province de lever une taxe indirecte.

Ainsi, les droits variables ne peuvent se justifier qu'en tant qu'accessoires ou rattachés à un régime provincial valide de réglementation, en autant que l'analyse du caractère véritable de la disposition écarte toute velléité de lever des sommes pour le financement général des opérations de l'autorité taxatrice. Le plus haut tribunal, après avoir examiné la loi et les règlements municipaux, a conclu que le prélèvement autorisé par la loi se rapportait effectivement à un régime de réglementation complet et détaillé de l'activité extractive des carrières et sablières et de l'entretien des routes municipales (y compris l'interdiction de l'enlèvement les dimanches et les jours fériés, les niveaux de bruit, etc.). L'argument des exploitants voulant que les règlements ne prévoyaient pas explicitement que les fonds devaient être utilisés pour l'entretien des routes a été rejeté. La preuve démontrait que les municipalités avaient calculé le tarif exigé par mètre cube, en fonction des coûts d'entretien des routes et spécifiquement pour couvrir les coûts du régime. L'objectif de lever des fonds pour assurer l'application d'un régime de réglementation était donc démontré.

---

<sup>70</sup> Voir par exemple, Girard, *supra* note .

<sup>71</sup> Voir section 3.2 plus haut.

<sup>72</sup> *Bank of Toronto c. Lambe* [1887] 12 AC 575 (CP)

<sup>73</sup> Affaire *Lawson*, *supra* note .

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

Le tribunal explique que l'absence de mention explicite de l'utilisation des fonds est certes un point faible de la rédaction réglementaire de la municipalité, mais ne l'invalide pas automatiquement puisque le tribunal se réserve le pouvoir de vérifier le rattachement entre le prélèvement et son usage afin de distinguer la taxe directe de la taxe indirecte en tant qu'accessoire à un régime de réglementation.

On a aussi opposé que les droits générés pourraient être supérieurs aux besoins du régime, mais cet argument a également été rejeté. Il n'appartient pas au tribunal de procéder à une analyse pointilleuse et détaillée des finances d'une municipalité. Un excédent des prélèvements par rapport aux besoins n'entraîne pas automatiquement l'invalidité de la perception, tant que la preuve démontre que les municipalités ont raisonnablement tenté de faire correspondre les recettes provenant des droits aux frais du régime. Donc, même si les droits volumétriques peuvent être considérés comme une taxe indirecte, ils peuvent se justifier en tant qu'accessoires ou rattachés à un régime de réglementation valide.

Trois ans plus tard, la Cour suprême a eu l'occasion de revenir sur le concept de la redevance réglementaire dans une décision qui ajoutait que le régime réglementaire associé à la redevance réglementaire pouvait provenir de plus d'un secteur de l'administration publique, en l'occurrence, le secteur municipal et le secteur de l'éducation<sup>74</sup>. L'affaire *Home Builders* mettait en cause la validité d'un régime de redevances de développement en Ontario, servant à financer la construction d'écoles rendues nécessaires par les nouveaux développements immobiliers, mais où interagissaient à la fois la réglementation des conseils scolaires de l'Ontario et les fonctions d'aménagement et d'urbanisme des municipalités. La loi autorisait les conseils scolaires à subordonner l'émission des permis de construction au versement d'une redevance d'exploitation relative à l'éducation (REE), afin de contribuer à la construction de nouvelles écoles rendues nécessaires par le développement immobilier autorisé par la municipalité. La municipalité avait alors la responsabilité de la perception de la redevance, au moment de l'émission de ses permis de construction. Cette affaire était bien particulière puisqu'elle permettait au conseil scolaire de lever une redevance réglementaire sous l'autorité d'une compétence qui n'est pas la sienne mais celle de la municipalité en matière d'aménagement du territoire. Mais le juge Laforest a réitéré le rôle – et la puissance des redevances réglementaires, puisque lorsqu'une province adopte des droits qui sont indirects, tout en se rattachant à une autre compétence que celle de la taxation, la limite de la taxe directe ne s'applique plus. Il en conclut qu'au fond, l'article 92(9) LC 1867 est quelque peu redondant, puisqu'il ne constitue pas une source indépendante et exclusive de compétence en matière de redevances réglementaires pour les provinces.

Bref, on peut conclure que la jurisprudence a maintenant bien circonscrit les conditions générales de validité de la redevance réglementaire, que l'on pourrait résumer ainsi :

- A. Le prélèvement possède d'abord les attributs d'une taxe : il est obligatoire; levé par une autorité publique, pour des fins d'intérêt public;
- B. Le prélèvement s'inscrit dans un régime de réglementation complet et détaillé dont dispose l'autorité taxatrice, ou l'autorité qui doit y participer;
- C. Le prélèvement ne vise pas à générer des revenus généraux pour l'autorité taxatrice;
- D. Le prélèvement doit plutôt viser de deux choses l'une : a. financer le régime de réglementation (ce qui est le plus fréquent); ou b. par la hauteur à laquelle la

---

<sup>74</sup> *Ontario Home Builders Association c. Conseil scolaire de la région de York* [1996] 2 RCS 929.

- redevance est fixée, inciter à des changements de comportements de la personne qui doit la payer;
- E. Le lien entre le régime de réglementation et les prélèvements doit être clairement établi ou démontrable;
  - F. La personne qui doit payer la redevance réglementaire est normalement un bénéficiaire du régime de réglementation ou encore, elle contribue par ses activités à le rendre nécessaire;
  - G. Les conditions C et D sont plus facilement démontrées lorsque les deniers perçus sont versés dans un fonds distinct et sont strictement utilisés à ces fins, et que le fonds ne génère pas de surplus importants ou permanents;
  - H. Par contre, lorsque la redevance réglementaire vise à favoriser certains comportements, il n'est pas interdit au régime de générer plus de fonds que nécessaires au régime de réglementation.

Il va sans dire que le législateur, qu'il soit fédéral ou provincial, peut resserrer ces conditions de validité, comme par exemple, en exigeant la création d'un fonds dédié pour verser les redevances, en fixant une limite de temps pour l'utilisation des fonds ou en excluant de son champ d'application certaines catégories de contribuables.

### 3.5.3. *Les conditions de validité de la redevance réglementaire de la municipalité*

Le pouvoir de redevance réglementaire accordé à toutes les municipalités du Québec en 2018 dans la LCV (articles 500.6 à 500.11 LCV) et le *Code municipal* (articles 1000.6 à 1000.11 CM) innove par sa formulation inédite d'un pouvoir général que les municipalités pourront utiliser selon des formes qui n'attendent que les innovations que les instances municipales pourront mettre en œuvre. En effet, contrairement à la redevance sur les carrières et sablières qui laisse peu de marge de manœuvre à la municipalité dans la façon de l'appliquer, le nouveau pouvoir de redevance réglementaire municipale ne cible aucun objet particulier, aucune assiette précise ni aucun régime de réglementation ciblé des municipalités. C'est la raison pour laquelle on parle ici d'un pouvoir général de redevance réglementaire mis à la disposition des municipalités.

Évidemment, le législateur ne pouvait donner plus de liberté aux municipalités que l'aire des règles dessinées par la jurisprudence. Il pouvait par contre en limiter ou en préciser certaines conditions, ce qu'il a fait. En effet, comme la province représente l'autorité constitutionnelle qui dispose du pouvoir de déléguer certains pouvoirs aux municipalités, elle peut, à l'intérieur de ce qu'autorise le droit constitutionnel (article 92(8) LC 1867), en fixer les conditions de fonctionnement. Afin de limiter les risques d'erreur toujours présents lors du développement de nouvelles réglementations (surtout celles qui génèrent des pouvoirs de perception de deniers auprès des individus et des entreprises), le législateur a été prudent et s'en est tenu de façon assez stricte aux enseignements de la jurisprudence. Par exemple, même si la Cour suprême n'a pas exigé dans tous les cas la création d'un fonds distinct (voir affaire *620 Connaught, Allard Contractors*), ni interdit strictement les surplus générés (*620 Connaught*), le législateur québécois a astreint les municipalités à ces deux règles afin d'assurer plus de solidité juridique aux régimes susceptibles d'être adoptés par les municipalités.

### 3.5.4. Objectifs de la redevance réglementaire

Le législateur a retenu les deux grands axes d'articulation d'une redevance réglementaire dessinés par les tribunaux (article 500.6 al. 1 LCV) :

1. la redevance qui sert à financer un régime de réglementation qui relève d'une de ses compétences;
2. la redevance qui vise à influencer le comportement des personnes vers l'atteinte des objectifs du régime de réglementation.

Dans l'un et l'autre cas de figure, les redevances doivent être associées à un régime de réglementation, contribuer à son financement et être versées dans un fonds destiné exclusivement à les recevoir (article 500.6 al. 2 LCV).

### 3.5.5. Qui peut être soumis au paiement de la redevance réglementaire?

Deux catégories de personnes peuvent être soumises à la redevance réglementaire : celle qui bénéficie du régime réglementaire, ou celle qui en crée le besoin (article 500.8 LCV). On relève tout de suite une distinction importante entre la redevance réglementaire et la tarification. Pendant que le tarif s'inscrit de façon assez stricte dans la logique de l'utilisateur – payeur, ce n'est pas nécessairement le cas pour la redevance réglementaire. En effet, la personne qui crée le besoin du régime n'en est pas vraiment le bénéficiaire, puisqu'au contraire, le régime peut viser à réduire l'activité néfaste aux objectifs du régime de réglementation de la municipalité. Il en est de même lorsque le régime vise précisément à influencer le comportement des personnes : le bénéfice découle du changement de comportement qui induit à son tour une réduction des perceptions monétaires.

### 3.5.6. Ce que doit comporter le règlement municipal imposant une redevance réglementaire

Évidemment, la municipalité doit procéder par voie réglementaire pour imposer une redevance réglementaire. L'article 500.7 LCV impose en outre à la municipalité d'y préciser le régime de réglementation qui y est associé et les objectifs poursuivis. Le règlement doit clairement identifier de qui la redevance peut être exigée, son montant ou la façon d'en fixer le montant, ainsi que les critères qui peuvent être utilisés pour en faire varier la somme.

La municipalité dispose donc du pouvoir de créer des catégories et d'adopter des taux variables qu'elle doit préciser dans son règlement. Comme la municipalité doit toujours éviter d'agir de façon arbitraire dans la conception de sa réglementation, les critères utilisés et les variations de taux doivent se justifier à la lumière des objectifs poursuivis et de la réalité des activités réglementées. Par exemple, dans le cas de la perception des frais de basculement dans les dépotoirs de la municipalité régionale Ottawa-Carleton<sup>75</sup>, le *Ontario Municipal Board*, tout en confirmant le pouvoir de redevance réglementaire pour imposer une telle charge sur chaque tonne de déchets basculée dans tous les dépotoirs du territoire, qu'ils appartiennent ou non à la municipalité régionale, a corrigé certaines variations de taux qui ne se justifiaient pas. Le *Board* a expliqué que comme une municipalité avait bien planifié ses infrastructures et avait réussi à diminuer le volume enfoui, rien ne justifiait de lui imposer un taux de

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

basculement plus élevé qu'un autre dépotoir qui allait atteindre plus tôt la saturation de sa capacité.

La loi exige en outre que le règlement municipal doit prévoir la création d'un fonds dédié et énoncer les fins pour lesquelles les montants peuvent être utilisés<sup>76</sup>. Le règlement peut aussi prévoir des frais de recouvrement ou pour provision insuffisante (article 500.7 al. 2 LCV).

### 3.5.7. *Des exclusions quant aux personnes taxées*

Comme il l'a fait pour le pouvoir général de taxation, le législateur a aussi écarté la possibilité pour une municipalité d'appliquer aux pouvoirs publics et parapublics le nouveau pouvoir de redevance réglementaire.

Il faut d'abord noter que, contrairement au pouvoir de taxation, cette exclusion ne trouve pas sa source dans la règle constitutionnelle de l'article 125 LC 1867 qui interdit de taxer les pouvoirs publics. En effet, comme expliqué plus haut, la redevance réglementaire n'est justement pas une taxe au sens de la Constitution, et peut donc, en principe, s'appliquer aux pouvoirs publics. La Cour suprême a confirmé que l'immunité de l'article 125 LC 1867 ne s'applique pas à un prélèvement de la nature d'une redevance réglementaire. Cette question est aujourd'hui au cœur du débat judiciaire qui a cours concernant la taxe sur le carbone adoptée par le fédéral<sup>77</sup> et contestée par l'Ontario<sup>78</sup>, la Saskatchewan<sup>79</sup> et l'Alberta<sup>80</sup>. Bref, en ce qui concerne le pouvoir de redevance réglementaire accordé aux municipalités, le législateur québécois a fait le choix d'en interdire l'application par les municipalités aux pouvoirs publics, même si le droit constitutionnel l'y autoriserait. C'est ainsi que si une municipalité décidait d'imposer une redevance réglementaire sur les grands employeurs (générateurs de déplacement) localisés dans la municipalité afin de l'aider à financer les services de transport public, elle ne pourrait imposer une telle redevance aux employeurs publics, que ce soit les gouvernementaux ou les établissements parapublics (hôpitaux, écoles).

Il faut relever une différence entre les conditions d'exercice du pouvoir général de taxation et du pouvoir de redevance réglementaire. En effet, contrairement au pouvoir général de taxation, la municipalité peut viser par une redevance réglementaire la présence d'une entreprise sur son territoire (article 500.9 LCV, qui n'exclut que le particulier, laissant ainsi le champ libre pour la personne morale).

### 3.5.8. *L'assiette de perception*

La majorité des assiettes interdites par la loi pour le pouvoir général de taxation ont été aussi appliquées à la redevance réglementaire. Une redevance réglementaire municipale ne pourrait donc avoir pour assiette le revenu tiré, le capital versé, la machinerie, le matériel informatique ou la masse salariale d'un employeur. Elle ne peut non plus viser la fortune, une succession,

---

<sup>76</sup> La municipalité a l'obligation de transmettre au MAMH une copie vidimée de son règlement, dans les 15 jours de son adoption.

<sup>77</sup> *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, LC 2018, c. 12.

<sup>78</sup> *Reference Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 ONCA 544 (en appel à la Cour suprême).

<sup>79</sup> *In the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, [2019] SKCA 40 (en appel à la Cour suprême).

<sup>80</sup> *Reference Re Greenhouse Gas Pollution Act*, 2020 ABCA 74 (en appel à la Cour suprême).

## Les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires

les boissons alcooliques, le tabac, le carburant, le cannabis, une ressource naturelle, l'énergie ou l'électricité.

Par contre, quatre exceptions notables doivent être soulignées puisqu'elles peuvent dès lors constituer l'assiette d'une redevance réglementaire municipale (article 500.9 al. 1 LCV). Il s'agit de :

1. la fourniture d'un bien ou d'un service;
2. la présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité (l'article 500.9 al.1 *in fine* exclut la possibilité de l'assiette basée sur la résidence d'un particulier, en dépit de l'application de l'article 500.1 al. 1, paragraphe 7 LCV);
3. la présence d'une entreprise sur le territoire de la municipalité;
4. l'utilisation par une personne d'un chemin public (sur, sous ou au-dessus) pour fournir un service public.

### 3.5.9. *Un pouvoir qui peut aussi être exercé par les agglomérations*

Contrairement au pouvoir général de taxation qui ne peut pas être exercé par les agglomérations, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (article 99.2) prévoit que le pouvoir général de redevance réglementaire peut, quant à lui, être exercé par les agglomérations, dans l'exercice de leurs compétences et afin de financer leurs dépenses d'agglomérations. Aucune telle disposition habilitante n'est prévue pour la MRC.

L'agglomération pourrait donc exiger le paiement d'une redevance pour le financement de ses compétences d'agglomération, dans la mesure où elle répond aux exigences propres du pouvoir général de redevance réglementaire, dont le lien étroit avec un régime de réglementation. Rappelons toutefois que, tant pour la municipalité que pour l'agglomération, l'article 500.6 alinéa 3 LCV précise que le pouvoir général de redevance réglementaire s'exerce sous réserve des règles prévues pour la redevance de développement qui doit réunir deux conditions: 1. La redevance est exigée et perçue auprès du requérant de permis ou de certificat; et 2. Elle sert à financer les travaux municipaux prévus à l'article 145.21 LAU.

En outre, l'agglomération, qui agit par le biais de la ville centrale, peut utiliser le mécanisme de l'entente avec les promoteurs et de la redevance de développement pour les travaux au sens des articles 145.21 et suivants LAU dont elle a la responsabilité dans le cadre d'un nouveau développement immobilier.

### 3.5.10. *La différence entre la redevance réglementaire et la tarification*

Nous avons déjà traité de la redevance réglementaire perçue sur le camionnage de matières en provenance des carrières et sablières. Le propriétaire du site d'extraction doit payer un droit volumétrique, sans être le (seul) bénéficiaire des sommes investies pour entretenir les routes. Il n'est pas non plus le bénéficiaire des mesures d'atténuation des inconvénients créés par ce transport lourd (comme par l'épandage d'abat-poussière, par exemple). La municipalité devrait entretenir ses routes municipales de toute façon, et les autres formes de transport lourd ne sont pas soumises à de tels paiements, tout en bénéficiant des mêmes infrastructures de transport. Il ne s'agit donc clairement pas d'un système de tarification, puisqu'on pourrait alors difficilement justifier que les autres formes de transport lourd en soient exemptées.

Le système de consigne, que les tribunaux ont qualifié de redevance réglementaire<sup>81</sup>, illustre aussi cette logique. La consigne sur contenant de boissons, pour prendre cet exemple répandu, a pour objectif final de favoriser la récupération des contenants (pour recyclage ou réutilisation) afin de réduire le volume de déchets envoyés dans les sites d'enfouissement. Le prélèvement par consigne passe par plusieurs étapes et fait participer toutes les personnes de la chaîne qui en créent le besoin, soit les embouteilleurs, les grossistes, les détaillants et les consommateurs. La personne qui paie la consigne à chaque étape n'en est pas la bénéficiaire, mais en crée le besoin.

Un exemple en provenance de l'Ontario<sup>82</sup> illustre bien comment la redevance réglementaire se distingue de la tarification, notamment en raison de l'élargissement des personnes qui peuvent être appelées à payer la redevance et qui ne se limitent pas aux seuls utilisateurs des services fournis par la municipalité. La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton obtient le pouvoir en matière de disposition des déchets solides et est responsable d'un site d'enfouissement pour lequel elle facture des frais de basculement de 20 \$ la tonne déchargée. D'autres dépotoirs (municipaux et privés) sont par ailleurs présents sur le territoire de la municipalité régionale et disposent des permis pour opérer. La municipalité régionale adopte un règlement qui impose également des frais de basculement dans ces autres dépotoirs qui ne lui appartiennent pas, qui sont donc de propriété distincte, soit privée, soit municipale. Le tribunal a validé le règlement de la municipalité régionale imposant des frais de basculement (à taux variable, tout en y apportant certaines modifications), même auprès des déchargements qui s'effectuent dans des dépotoirs qui ne sont pas les siens. Le tribunal a reconnu que le règlement imposant des frais de basculement était passé d'un mode de tarification dans sa première version qui en limitait l'application au dépotoir de la municipalité régionale, à un mode de la nature de la redevance réglementaire, visant plus largement, à l'échelle régionale, à inciter à la réduction, au recyclage et à la réutilisation des matières, et servant aussi à constituer une réserve en vue du développement de nouvelles infrastructures de gestion des matières résiduelles, une fois que les dépotoirs en opération seraient saturés. Il est donc clair dans cet exemple que la redevance réglementaire permet à l'autorité municipale de se dégager de la limite de la perception auprès des seuls utilisateurs des services qu'elle offre pour embrasser l'enjeu qui se joue à l'échelle de son territoire de la capacité de l'ensemble des dépotoirs pouvant recueillir les matières résiduelles.

Un exemple très contemporain de prélèvements qui pourraient être qualifiés de redevances réglementaires de lutte contre les changements climatiques est celui du régime fédéral de tarification du carbone présentement en appel devant la Cour suprême du Canada. Évidemment, nous sommes loin des compétences municipales, mais le système nous permet de confirmer l'abondance des formes que peut prendre la redevance réglementaire (si la Cour suprême en valide la qualification). Tant l'Ontario que la Saskatchewan contestent la constitutionnalité de la loi fédérale<sup>83</sup>. Leurs cours d'appel respectives ont reconnu à la majorité<sup>84</sup> la validité de ce régime très particulier<sup>85</sup>. La Cour d'appel de l'Alberta, quant à elle,

---

<sup>81</sup> *Cape Breton Beverages Ltd c. AG of Nova Scotia*, [1997] CanLII 9915 (NS SC).

<sup>82</sup> *Regional Municipality of Ottawa-Carleton By-Law 234-1192 (Re)*, [1996] OMBD No. 553.

<sup>83</sup> *Supra* note .

<sup>84</sup> Dans les deux cas, avec une formation exceptionnelle de cinq juges.

<sup>85</sup> *Supra* notes et .

s'est récemment rangée à la majorité contre la validité de ce régime de redevance réglementaire du fédéral<sup>86</sup>.

En effet, le régime ne vise pas directement à générer des recettes à des fins générales. L'objectif est d'imposer une redevance qui, par son caractère plus ou moins élevé, aurait en elle-même pour effet de réduire les émissions de GES, constituant ainsi la « pièce maîtresse d'un plan réglementaire ».<sup>87</sup> La majorité de la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que lorsque les montants sont suffisamment importants, ils constituent en eux-mêmes un régime de réglementation. S'appuyant sur la jurisprudence préalable, la Cour réitère que lorsque l'objectif de la redevance réglementaire est de favoriser la modification de comportements, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'argent perçu sert à financer le régime réglementaire. Cette question est particulièrement sensible dans l'affaire de la tarification du carbone, puisqu'une grande part des sommes perçues est par la suite retournée aux provinces et aux contribuables pour les récompenser de leurs changements de comportements en choisissant des carburants plus verts, par exemple.

Il faut toutefois souligner que le législateur québécois a contraint les municipalités à verser dans les deux cas de figure les sommes dans un fonds spécial dédié au financement du régime de réglementation.

### 3.5.11. *Le lien avec la transition énergétique*

Par son caractère large et non spécifique, le pouvoir général de redevance réglementaire représente un potentiel important pour que les municipalités s'approprient le mécanisme et améliorent leur contribution à la lutte aux changements climatiques et vers la transition énergétique. Toutes leurs compétences municipales interpellées à cet égard sont susceptibles de bénéficier de l'approche ouverte par la redevance réglementaire, notamment en matière de transport, d'urbanisme, de nuisances, d'équipements de collecte et de traitement des eaux usées, etc. Rappelons que la redevance permet non seulement de tirer des revenus des personnes qui créent des besoins de réglementation, mais qu'elle peut aussi, par la hauteur de sa perception, viser des modifications de comportements des personnes physiques et morales.

---

<sup>86</sup> *Supra* note . Aussi avec une formation de cinq juges.

<sup>87</sup> Voir le commentaire sommaire à la suite de la première décision rendue par la Cour d'appel de la Saskatchewan le 3 mai 2019 : Tommy Gelbman, « La Cour d'appel de la Saskatchewan confirme la constitutionnalité du régime fédéral de tarification du carbone », Osler, 2019 (en ligne à : <https://www.osler.com/fr/ressources/reglements/2019/la-cour-d-appel-de-la-saskatchewan-confirme-la-constitutionnalite-du-regime-federal-de-tarification>).

### III. RECENSION DES MESURES ÉCOFISCALES DANS LES VILLES CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES

#### 1. Introduction

---

Les mesures écofiscales appliquées par les villes québécoises et canadiennes ont été recensées afin de constituer un inventaire des possibilités quant à l'adoption de régimes de redevances en aménagement du territoire et en transport permettant d'atteindre les objectifs de transition énergétique. Cet éventail a également permis de sélectionner les trois études de cas présentées à la fin de la présente section : la première concernant à la fois les transports et l'utilisation du sol (la taxe sur les stationnements de la Ville de Montréal), la deuxième concernant les infrastructures de transport (la redevance de transport du Réseau express métropolitain) et la troisième concernant la contribution aux infrastructures et aux services municipaux (les redevances de développement au Québec).

Un premier inventaire, sur lequel les membres du Comité de pilotage se sont basés pour sélectionner les trois études de cas à approfondir, a été réalisé au printemps 2019. Puisque les régimes provinciaux en matière de prélèvements monétaires ouverts aux municipalités diffèrent d'une province à l'autre, les critères d'inclusion étaient les plus larges possible afin de couvrir l'ensemble des types de prélèvements (taxe, tarification, redevance), et ce, sans égard à la qualification de redevance réglementaire, en autant que le prélèvement présente un lien direct ou indirect avec les objectifs de la transition énergétique. Les types de prélèvements ont par la suite été classés en fonction de leur objectif principal. Nous avons établi les catégories suivantes : les transports durables; l'aménagement du territoire, la revitalisation et la densification des espaces urbains; et, enfin, les autres objectifs environnementaux (l'eau et les matières résiduelles).

La méthode de collecte de données a varié selon la province. Dans le cas des mesures écofiscales des municipalités québécoises, une demande auprès du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a été effectuée afin d'obtenir une copie de l'ensemble des règlements municipaux que les municipalités doivent transmettre en vertu des nouvelles dispositions de la loi (article 500.7 al. 3 LCV et article 100.7, al. 3 CM). Cette recherche n'a produit aucun résultat, puisqu'aucun tel règlement n'avait été transmis au MAMH<sup>88</sup>. Les cas connus par les chercheurs qui se rapprochent de la redevance réglementaire ont été documentés en effectuant des recherches sur les sites web des municipalités concernées (règlements, programmes et procès-verbaux des séances du conseil municipal concerné) et en contactant directement les municipalités, au besoin. Des informateurs clés ont aussi été rejoints afin de s'assurer que l'ensemble des cas québécois soit couverts<sup>89</sup>.

Dans le cas des municipalités canadiennes hors Québec, une recherche par mots-clés multiples a été effectuée dans les principales bases de données académiques, incluant les

---

<sup>88</sup> Ce qui est peu surprenant, en raison de la courte période écoulée depuis l'adoption du PL122.

<sup>89</sup> La période couverte se termine au mois de juin 2019. Toute mesure postérieure n'est pas recensée ici.

mémoires de maîtrise et thèses de doctorat<sup>90</sup>. Cette recherche a été complétée par une recension dans la littérature grise et sur le web.

## 2. Présentation des prélèvements choisis

---

Les prélèvements sélectionnés pour l'inventaire final, présenté ci-après, ont été choisis sur la base de leur caractère innovant et de leur potentiel en matière de transition énergétique. L'objectif poursuivi est de dresser un éventail le plus large possible en retenant différents types de prélèvements. Ceux-ci sont présentés sous trois catégories : financement des infrastructures de transports collectifs actifs; revitalisation, densification et aménagements durables; et autres objectifs environnementaux.

### 2.1. Financement des infrastructures de transports collectifs et actifs

Dans le cas des prélèvements visant le financement des infrastructures de transports collectifs et actifs, les cinq cas suivants sont présentés ci-après sous forme de tableaux synthèse:

1. la redevance de transport, utilisée afin de financer le Réseau express métropolitain (REM) dans la grande région de Montréal; et le réseau TransLink, dans le grand Vancouver (Tableaux 1 et 2, respectivement)
2. la taxe sur les billets de stationnement, autrefois utilisée afin de financer de réseau de TransLink (Tableau 3); et
3. la taxe sur les espaces de stationnement, utilisée à Montréal et à Vancouver (Tableaux 4 et 5, respectivement).

La recherche a également révélé d'autres types de prélèvement en transports qui n'ont pas été approfondis pour différentes raisons. D'abord, le cas des droits sur les carrières et les sablières, prélevés par les municipalités québécoises qui accueillent sur leur territoire ce type d'activité extractive, et qui sert à financer l'entretien des routes municipales servant à la circulation des camions lourds. Ce cas n'a pas été approfondi puisqu'il n'entretient pas de lien direct avec les objectifs de transition énergétique. Une deuxième mesure n'ayant pas été approfondie est celle du paiement exigé en compensation de la non-fourniture du nombre de cases des stationnements minimales afin de rencontrer les normes réglementaires. Ce mécanisme utilisé dans plusieurs municipalités britanno-colombiennes est destiné au financement des transports collectifs et actifs. Nous ne l'avons pas retenu puisqu'il s'agit d'une mesure incitative et non pas dissuasive, mais aussi parce qu'elle se rattache à une norme minimale de stationnement, dont nous mettons en cause le caractère adéquat dans l'étude de cas numéro 1. Finalement, la taxe dédiée à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), perçue par la Ville de Montréal, représente une simple portion de la taxe foncière générale, adoptée en vertu de la LFM, qui est dédiée à une fin particulière. Il ne s'agit donc pas d'une application de nouveaux pouvoirs dont disposent les municipalités.

---

<sup>90</sup> Voici les mots-clés utilisés : redevances réglementaires (*regulatory charges*), redevance de nature réglementaire, *tax-based grant program*, écofiscalité (*ecofiscality*), écotaxe (*eco taxation*), utilisateur-payeur (*user pay*), perception de la plus-value foncière (*tax increment financing*), *revitalization levy*, *rehabilitation grant program (tax-increment based program)*, municipalités (*local governments*), villes (*cities*), Canada, provinces.

Les paragraphes qui suivent présentent les principales caractéristiques des prélèvements choisis. Certaines informations plus détaillées, dont leur loi habilitante, leur règlement d'application, leurs modalités de calcul et les contestations judiciaires dont elles ont fait l'objet, le cas échéant, sont présentées dans les tableaux synthèses.

### 2.1.1. *Redevance de transport : REM et TransLink*

(Tableaux 1 et 2)

Les redevances de transports sont perçues des développeurs, soit les demandeurs de permis de construction, de lotissement, de rénovation ou de changement d'usage dans une zone qui reçoit un investissement public majeur en matière de transport collectif. Conditionnels à la délivrance du permis, les montants prélevés contribuent à financer ces infrastructures ou ces services (existants ou projetés).

Les principales différences entre les modalités des redevances de transport du REM et de TransLink sont : 1) le territoire d'application (à l'intérieur d'un rayon de 500 mètres à 1 000 mètres des stations du REM, versus l'ensemble de la zone desservie par TransLink); 2) le seuil de la valeur des travaux pour que la redevance soit exigible (769 080 \$ dans le cas de Montréal et 50 000 \$ dans le cas de TransLink); et 3) une tarification par unité (usage résidentiel) et par mètre carré (autres usages) dans le cas de Vancouver, et uniquement une tarification au mètre carré dans le cas de la redevance sur le REM. Les deux régimes permettent de diversifier l'éventail des sources de revenus dédiées aux transports collectifs, et ce, sans pour autant nuire au développement immobilier (quoique l'entrée en vigueur de la redevance de transport de TransLink est prévue pour 2020). Quant à l'abordabilité du développement dans les zones assujetties aux redevances, celle-ci peut être préservée ou garantie par la relative faiblesse du taux de la redevance (ou par une modération de celui-ci), par les règlements d'inclusion de logements sociaux et abordables, ainsi que par les programmes d'accès à la propriété. Les préoccupations liées au libre cours du marché immobilier et de l'accessibilité économique du développement sont d'ailleurs explicitement abordées dans la réglementation de la redevance de transport de Translink, citée ci-après. Quant à la redevance de transport du REM, elle fait l'objet d'une étude de cas approfondie.

Tableau 1 – Redevance de transport (REM)

<p><b>Ville, province</b> Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Québec</p>
<p><b>Nom officiel de la redevance</b> Redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain</p>
<p><b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Loi sur l'ARTM (2017) Art. 97.2 L'Autorité peut, par règlement, assujettir au versement d'une redevance de transport les travaux dont la valeur excède 769 080 \$ (indexé annuellement), d'une superficie supérieure à 186 mètres carrés, et visant: 1° la construction de bâtiment; 2° la modification d'un bâtiment incluant un réaménagement, une reconstruction ou l'augmentation de sa superficie de plancher; 3° à changer l'usage d'un bâtiment.</p>
<p><b>Extrait du texte de la réglementation</b> Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain (2018) Art. 3 Sont assujettis au versement d'une redevance de transport les travaux assujettis visés à la Section 2 du présent Chapitre II à l'égard d'un bâtiment situé en tout ou en partie dans une zone propice à l'articulation de l'urbanisation et des services de transport collectif que l'Autorité régionale de transport métropolitain finance, même en partie, tel que ces zones sont plus amplement décrites au chapitre III, au taux applicable fixé à l'Annexe C et ajusté conformément à l'article 85 de la Loi concernant le Réseau électrique métropolitain (chapitre R-25.02).</p>
<p><b>Objectif</b> Un outil de financement du Réseau express métropolitain, infrastructure de transport collectif.</p>
<p><b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Des travaux sont assujettis à la redevance de transport si : • ils sont réalisés à l'égard d'un bâtiment situé, en tout ou en partie, dans une zone prescrite de redevance; • il s'agit de travaux visés par le Règlement; • ils ont une valeur qui excède le seuil minimal prévu à la Loi sur l'ARTM; et • ils visent une superficie de plancher qui égale ou excède la superficie minimale prévue à la Loi sur l'ARTM. Calcul: Redevance de transport = Taux de la redevance X Superficie de plancher des travaux assujettis. Paiement complet de la redevance lors de la délivrance du permis. La montant de redevance est établi selon un taux de 109 \$/m.ca. de superficie de plancher avec une application progressive, 2018 = 50 % du taux de redevance; 2019 = 65 %; 2020 = 80 %; 2021 = 100 %.</p>
<p><b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> Les montants perçus aux titres de la redevance de transport par les municipalités perceptrices sont remis à l'ARTM, qui elle-même les remet à son tour à l'exploitant du REM pour assurer un financement au-delà de la période de construction. Les sommes serviront donc à financer le REM, au même titre que la contribution de 0,72 \$ par passager-kilomètre que lui versera l'ARTM. Le règlement fixe à 600 millions \$ sur 50 ans la somme maximale pouvant être collectée à cette fin. Les revenus de redevance perçus entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 2018 s'élevaient à 23,4 M\$.</p>
<p><b>Contestations judiciaires</b> La constitutionnalité de la redevance de transport du REM a été alléguée pour radier la demande introductive d'instance, dans l'affaire <i>8811571 Canada Inc. c. PG du Québec</i>, 2018 QCCS 4554. Cette contestation n'est donc plus pertinente pour nos fins. La constitutionnalité de la redevance de transport a aussi été contestée dans <i>Coalition Climat Montréal c. Couillard</i>, 2017 QCCS 5623, mais la demande a été rejetée sur requête en irrecevabilité, pour faute d'intérêt juridique des demandeurs.</p>

**Tableau 2 – Redevance de transport (Translink, Vancouver)**

(Entrée en vigueur prévue en 2020)

<p><b>Ville, Province</b> Vancouver, Colombie-Britannique</p>
<p><b>Nom officiel de la redevance (traduction française)</b> <i>TransLink Development Cost Charges</i> (Redevances de développement de la société TransLink)</p>
<p><b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> <i>South Coast British Columbia Transportation Authority Act</i> (1998) Art. 34.21 (1) Subject to an agreement under section 34.31, the authority may, by bylaw, for the purpose described in subsection (2) of this section, impose development cost charges on every person who obtains (a) approval of a subdivision that is within the transportation service region, or (b) a building permit authorizing the construction, alteration or extension of a building or structure that is within the transportation service region. (2) Subject to subsection (3), development cost charges may be imposed under subsection (1) for the purpose of providing funds to assist the authority to pay the capital costs of an eligible project to service, directly or indirectly, the development for which the charge is being imposed.</p>
<p><b>Extrait du texte de la réglementation</b> <i>South Coast British Columbia Transport Authority Bylaw Number 124-2018 A Bylaw to Impose Development Cost Charges</i> Whereas: D. In setting development cost charges under this Bylaw, the Authority has taken the following into consideration: (a) future land use patterns and development; (b) the phasing of works and services; (c) how development designed to result in a low environmental impact may affect the Capital Costs of an Eligible Project; (d) whether the charges are excessive in relation to the Capital Costs of prevailing standards of service in the Transportation Service Region; (e) whether the charges will, in the Transportation Service Region: (i) deter development; (ii) discourage the construction of reasonably priced housing or the provision of reasonably priced serviced land; or (iii) discourage development designed to result in a low environmental impact.</p>
<p><b>Objectif tel que formulé au para.34.21 (2)</b> Contribuer au financement d'infrastructures de transport qui bénéficieront soit directement ou indirectement aux nouveaux développements.</p>
<p><b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> L'assiette de prélèvement pour le secteur résidentiel est constituée du nombre d'unités d'habitation en fonction du nombre d'unités dans le bâtiment (Uni-Duplex-Triplex, etc.). Pour les immeubles commerciaux, les édifices à bureaux et les immeubles industriels, la tarification se fait par pied carré. Le taux est établi dans une grille tarifaire en Annexe du règlement. Aucune tarification en 2019. Tarification partielle à partir du 15 janvier 2020. Entre 1 200 \$ et 2 100 \$ par unité résidentielle et entre 0,30 \$ et 1,25 \$ par pied carré pour les autres usages. Tarification complète à partir du 1 janvier 2020. Entre 1 545 \$ et 2 975 \$ par unité résidentielle et la même tarification pour les autres usages. La perception s'effectue par la municipalité auprès du requérant obtenant un permis de lotissement ou un permis de construction, de transformation ou d'agrandissement d'un bâtiment dans la région desservie par le mode de transport collectif.</p>
<p><b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> La Loi ne précise pas l'usage, mais les revenus perçus servent à financer TransLink. Il est prévu que les redevances de transport généreront 21,5 M\$ annuellement jusqu'en 2026, puis environ 29 M\$ par la suite, pour un total de 252 M\$ entre 2018 et 2027 (Coriolis Consulting Corp., 2018).</p>
<p><b>Contestations judiciaires</b> Aucun jugement ou contestation n'a été recensé.</p>

2.1.2. *Taxe sur les billets de stationnement : Translink*

(Tableau 3)

La taxe sur les billets de stationnements est imposée depuis 1999 par TransLink afin de financer ses plans de développement. Elle était auparavant perçue par le gouvernement provincial qui l'a déléguée à Translink en 1999. Il s'agit d'une taxe applicable sur tous les droits de stationnements hors-rue vendus, et ce, tant sur une base horaire, hebdomadaire ou mensuelle. Elle n'est cependant pas applicable aux stationnements résidentiels ni aux stationnements sur rue munis de parcomètres. En 2010, TransLink avait fait augmenter la taxe de 7 % à 21 %, une hausse de 14 points de pourcentage. Elle est passée à 24 % en juillet 2019. Les taxes sur les billets de stationnement présentent un double avantage : elles permettent de diversifier les sources de financement des transports collectifs, et ce, tout en dissuadant l'utilisation des stationnements, donc des véhicules, dans les secteurs où elles sont appliquées. Cependant, sa perception requiert la participation d'un grand nombre de mandataires, soient les propriétaires de stationnements commerciaux.

Tableau 3 – Taxe sur les billets de stationnement (Translink, Vancouver)

<p><b>Ville, Province</b> Vancouver métropolitain, Colombie-Britannique</p>
<p><b>Nom officiel de la redevance (traduction française au besoin)</b> <i>TransLink Parking Rights Tax</i> (Taxe sur les billets de stationnement)</p>
<p><b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Art. 169.02(1) de la <i>South Coast British Columbia Transportation Authority Act</i> (2010): A purchaser of a parking right in relation to a parking site that is within the transportation service region must pay to the authority a tax at the rate set and in effect under section 30.1.</p>
<p><b>Extrait du texte de la réglementation</b> <i>South Coast British Columbia Transportation Authority Act Parking Rights Tax Regulation</i> (2010) Ch. 4 Art. 9(1) A vendor must, on or before the date that is 23 days after the last day of each reporting period in respect of tax collected on sales of parking rights during the reporting period, (a) deliver to the administrator a return in a form satisfactory to the administrator, and (b) remit the amount of tax collected for that reporting period minus authorized deductions. (2) A vendor's reporting period is one month unless otherwise specified by the administrator, (3) If a vendor has not collected tax on sales of parking rights during a reporting period, the vendor must nonetheless deliver to the administrator a return under subsection (1).</p>
<p><b>Objectif</b> La taxe sur les billets de stationnement sert à financer en partie la société de transport TransLink, dont notamment les projets prévus aux phases 1 et 2 du son plan d'investissement (Translink, 2018).</p>
<p><b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Il s'agit d'une taxe applicable sur tous les droits de stationnements hors-rue vendus, et ce, tant sur une base horaire, hebdomadaire ou mensuelle. Selon l'art.169.07a) de la Loi, elle n'est pas applicable aux stationnements résidentiels, ainsi qu'aux stationnements sur rue munis de parcomètres. D'autres exceptions sont prévues à l'art.2 du Règlement. En outre, les vendeurs de billets de stationnement sont tenus d'obtenir un certificat d'enregistrement et de l'afficher conformément à l'art.3 du Règlement. Selon l'al.30.1(1)a), le taux de la taxe était de 21% avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019, mais un amendement à la loi l'a fait passer à 24%. Cette taxe était originellement perçue par le gouvernement provincial jusqu'en 1999, où elle fut entièrement déléguée à TransLink dans le but de financer ses activités. En 2010, TransLink avait fait passer la taxe de 7% à 21%, pour une hausse de 14 points de pourcentage.</p>
<p><b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> En 2017, la taxe a permis de récolter plus de 70 M\$, soit environ 4% des recettes totales de la société, qui s'élevaient à 1,7 G\$. La hausse prévue de 3 % permettra de financer partiellement la phase 2 du plan d'investissement, qui s'élève à 2,5 G \$. Il est anticipé que la hausse permettra d'augmenter les recettes de 89 M\$ au cours de la période allant de 2018 à 2027, pour un total de 855M\$ (TransLink, 2018). Un sondage commandé par TransLink a révélé que 29 % des répondants trouvaient la plus récente hausse relativement injuste, tandis que 28 % la trouvait très injuste. Pour l'association d'amélioration d'affaires du centre-ville de Vancouver, cette hausse pourrait s'avérer prohibitive pour leurs membres face à ceux qui ont l'option d'éviter le centre-ville (Little, 2018).</p>
<p><b>Contestation judiciaire</b> Aucun jugement ou contestation n'a été recensé.</p>

### 2.1.3. *Taxe sur les espaces de stationnement : Montréal et TransLink*

(Tableaux 4 et 5)

Contrairement à la taxe sur les billets de stationnements, la taxe sur les espaces de stationnement est perçue non pas des automobilistes, mais plutôt des propriétaires de parcs de stationnement. Les deux formes peuvent toutefois permettre de financer les transports collectifs, tout en dissuadant l'utilisation de l'automobile, par une augmentation plus ou moins significative du coût lié à son utilisation.

La taxe sur les espaces de stationnement se distingue en outre de la taxe sur le billet de stationnement en permettant en plus d'encourager les propriétaires de ces stationnements à reconsidérer leur usage, et ce, particulièrement dans le cas des stationnements de surface au centre-ville de Montréal qui font l'objet d'un taux de taxation plus élevé que les parcs de stationnement étagé. Compte tenu de son intérêt pour la transition énergétique et de son impact plausible sur l'usage de l'automobile dans les endroits bien dotés en systèmes de transport collectifs et actifs, la taxe foncière sur les parcs de stationnements de Montréal fait l'objet d'une étude de cas approfondie. Quant à celle de Vancouver, celle-ci n'est plus prélevée depuis 2007. Contrairement à la taxe montréalaise qui est prélevée sur la superficie de l'espace dédié aux stationnements, la taxe sur les stationnements de Vancouver était prélevée soit sur la surface dédiée aux stationnements, soit sur le nombre de cases. Dans les deux cas, l'établissement du rôle de perception initial semble être le plus grand défi associé à l'application de cette taxe. La manière dont la Ville de Montréal a su relever ce défi est documenté dans l'étude de cas. Dans le cas de Vancouver, ce rôle avait été conçu en utilisant les photographies aériennes, la cartographie numérique et les registres municipaux.

Tableau 4 – Taxe sur les espaces de stationnement (Montréal)

<b>Ville, Province</b> Montréal, Québec														
<b>Nom officiel de la redevance</b> Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement (exercice financier 2017)														
<b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Art. 500.1 à 500.5 LCV et Art. 1000.1 à 1000.5 CM : « Toute municipalité peut, par règlement, imposer sur son territoire toute taxe municipale, pourvu qu'il s'agisse d'une taxe directe et que ce règlement satisfasse aux critères énoncés au quatrième alinéa. (...) »														
<b>Extrait du texte de la réglementation</b> Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement (2016) 11. Il est imposé et il sera prélevé sur et à l'égard de tout immeuble imposable faisant partie d'une unité d'évaluation appartenant à la catégorie des immeubles non résidentiels, inscrit au rôle d'évaluation foncière, qui comporte un parc de stationnement ou une partie d'un tel parc et qui est situé dans l'un des secteurs A, B ou C, une taxe foncière sur les parcs de stationnement aux taux fixés ci-après.														
<b>Objectif</b> Répondre à la demande croissante de financement pour le transport en commun (bien que le montant ne soit pas versé dans un fonds dédié).														
<b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Le taux varie selon le secteur dans lequel il est situé, voir le plan ci-dessous. Selon l'article 8, la superficie taxable d'un parc de stationnement intérieur s'obtient en soustrayant 390 m <sup>2</sup> de sa superficie brute établie conformément au chapitre II. Les taux de taxation établis pour l'année 2019 sont les suivants:														
<p><b>Tableau 164 – Taux de la taxe sur les parcs de stationnement en 2019</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Secteurs</th> <th>Intérieurs</th> <th>Extérieurs</th> </tr> <tr> <th>\$/m<sup>2</sup></th> <th>\$/m<sup>2</sup></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Secteur A</td> <td>11,40</td> <td>45,70</td> </tr> <tr> <td>Secteur B</td> <td>5,70</td> <td>34,30</td> </tr> <tr> <td>Secteur C</td> <td>5,70</td> <td>17,15</td> </tr> </tbody> </table>	Secteurs	Intérieurs	Extérieurs	\$/m <sup>2</sup>	\$/m <sup>2</sup>	Secteur A	11,40	45,70	Secteur B	5,70	34,30	Secteur C	5,70	17,15
Secteurs		Intérieurs	Extérieurs											
	\$/m <sup>2</sup>	\$/m <sup>2</sup>												
Secteur A	11,40	45,70												
Secteur B	5,70	34,30												
Secteur C	5,70	17,15												
<b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> La taxe sur les stationnements au centre-ville de Montréal a permis de percevoir 199,9 millions de dollars entre 2010 et 2018. Ces revenus perçus sont versés dans le fonds consolidé de la municipalité, mais ils devaient être consacrés au financement des transports collectifs. Pendant la même période, le nombre de cases est passé de 59 711 à 52 349 (en utilisant une mesure de 32,5 mètres carrés par case), dû à la forte activité immobilière dans le centre-ville qui s'est traduite par la construction d'immeubles sur plusieurs superficies auparavant utilisées comme stationnements extérieurs. Aucun effet pervers n'ayant été observé, il semble que cette taxe rencontre bien son objectif premier de financer les transports collectifs tout en favorisant l'optimisation de l'usage foncier.														
<b>Contestations judiciaires</b> Cette taxation a déjà fait l'objet de deux contestations judiciaires discutées en détail dans l'étude de cas no. 1.														

Tableau 5 – Taxe sur les espaces de stationnement (Translink, Vancouver)

<b>Ville, Province</b> Vancouver, Colombie-Britannique
<b>Nom officiel de la redevance (traduction française)</b> TransLink Parking Site Tax (Taxe sur les espaces de stationnement de la société TransLink)
<b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Art. 133 (1) de la <i>South Coast British Columbia Transportation Authority Act</i> : Subject to subsection (1.1), the authority may, by bylaw, assess a parking tax on one or both of (a) the taxable parking area of parking sites located in the transportation service region, and (b) the taxable parking spaces in parking sites located in the transportation service region. (1.1)Despite any other provision of this Part, the authority must not assess a parking tax under subsection (1) for the purposes of any tax year after 2007. (2)For the purposes of subsection (1), the authority may, by bylaw, (a)determine the areas of the transportation service region to which the parking tax applies, (b)establish the rate for the parking tax or establish different rates of parking tax for different areas of the transportation service region, (c)set out the manner of determining which parts of an unmarked parking site constitute parking spaces, (d)set out the manner in which the taxable parking area of a parking site is to be calculated, and (e)exempt land, improvements and property classes from assessment of a parking tax. (3)Parking tax must be set at a rate that is not greater than whichever of the following applies: (a)if the parking tax is assessed on the taxable parking area of parking sites, \$1.43 per square metre of taxable parking area; (b)if the parking tax is assessed on the taxable parking spaces in parking sites, \$45.13 per taxable parking space.
<b>Extrait du texte de la réglementation</b> <i>South Coast British Columbia Transportation Authority Act Parking Tax Regulation (2005)</i> 2(1) A parking site roll may be prepared in microfiche, electronic or paper form, and for each property of which some or all is liable to assessment of parking tax under Part 7 of the Act, must contain the following particulars (...) (d) the taxable parking area of the property or the number of taxable parking spaces on the property, as the case may be; (...).
<b>Objectif</b> Contribuer au financement de la société de transport TransLink
<b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Il s'agit d'une taxe qui est prélevée soit en fonction de la surface du stationnement, soit en fonction du nombre de places de stationnement. Selon l'art.133(3), un plafond est fixé à 1,43\$ par mètre carré de stationnement ou 45,13\$ par espace de stationnement.
<b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> En vertu de l'art. 133(1.1), cette taxe n'est plus prélevée depuis 2007. Celle-ci a rapporté annuellement environ 20 M\$, mais les dépenses associées son prélèvement étaient supérieures à 3 M\$ par année, en plus de ses coûts de mise en œuvre initiale (associés notamment à la conception du rôle d'évaluation) de 6 M\$ (Gouvernement du Canada, 2006). Le comité de révision de la gouvernance de TransLink avait d'ailleurs émis la recommandation que la taxe sur les espaces de stationnement soit éliminée et remplacée par une taxe foncière dédiée sur les immeubles commerciaux, industriels et utilitaires afin de répartir les coûts de manière plus équitable et de réduire les coûts administratifs liés à la perception de la taxe (TransLink Governance Review Panel, 2007). Fait à noter, la taxe avait été introduite après l'échec des négociations entre TransLink et le gouvernement provincial sur la manière de percevoir le prélèvement sur la possession des véhicules, voté par les conseils <i>du Greater Vancouver Regional District</i> et de TransLink, qui devait rapporter 100 M\$ annuellement à l'agence (Gouvernement du Canada, 2006).
<b>Contestations judiciaires</b> Aucun jugement ou contestation n'a été recensé.

## 2.2. Revitalisation, densification et aménagements durables

La redevance de développement faisant l'objet d'une étude de cas approfondie, un seul mécanisme est présenté ici, soit la redevance de revitalisation, qui permet une requalification des secteurs paupérisés (généralement situés dans les villes-centre).

### 2.2.1. *Redevance de revitalisation (régime albertain)*

(Tableau 6)

Les municipalités albertaines et manitobaines peuvent rembourser une partie de leurs investissements aux fins de revitalisation via les revenus provenant d'une redevance sur l'augmentation des valeurs foncières dans les secteurs bénéficiant des nouvelles infrastructures et des nouveaux aménagements. Essentiellement, les régimes albertains et manitobains opèrent selon des logiques semblables : afin d'imposer une redevance de revitalisation applicable à l'augmentation des valeurs foncières, les municipalités doivent : 1) présenter un plan de revitalisation énonçant les objectifs, les risques et les bénéfices associés au plan, ainsi que les projections des implications financières du projet; et 2) identifier une zone de revitalisation répondant au test de la désaffectation (secteur paupérisé) et au test de « n'eut été » (sans le déploiement du plan, le redéveloppement tarderait à progresser de manière significative). Ce faisant, on vérifie que les valeurs foncières du secteur sont relativement basses avant l'intervention, ce qui augmente les chances que l'investissement public dans les infrastructures se traduise par un impact mesurable sur la croissance des valeurs foncières. Ce mécanisme est utilisé dans plusieurs secteurs de certaines villes albertaines et manitobaines. Le cas synthétisé dans le Tableau 6 est celui du district de Rivers, à Calgary, en Alberta. Il a été sélectionné car son plan de revitalisation inclut des investissements dans le réseau routier.

Bien qu'elle puisse contribuer à la revitalisation des secteurs ciblés, la redevance de revitalisation, telle qu'appliquée dans les deux provinces canadiennes, soulève un certain nombre de questions et de mises en garde. Une évaluation du régime albertain (Spahlinger et Wanye, 2019) souligne notamment le fait que certaines redevances ne satisfont ni au «test de la désaffectation» ni au test de «n'eut été», ce qui rend la municipalité vulnérable dans l'éventualité où la situation économique se détériorerait. La même étude note que les redevances de redéveloppement implantées sans les mécanismes de contrôle et de transparence appropriés peuvent mener à ce que les deniers publics servent à financer des projets dans l'intérêt de particuliers (Spahlinger et Wanye, 2019).

Tableau 6 – Redevance de revitalisation (district de Rivers, Calgary)

<b>Ville, Province</b> Calgary, Alberta
<b>Nom officiel de la redevance (traduction française)</b> Rivers District Community Revitalization Levy (Redevance de revitalisation communautaire)
<b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Art. 381.2 (1) de la <i>Municipal Government Act</i> (2005) Each council may pass a community revitalization levy bylaw. (2) A community revitalization levy bylaw authorizes the council to impose a levy in respect of the incremental assessed value of property in a community revitalization levy area to raise revenue to be used toward the payment of infrastructure and other costs associated with the redevelopment of property in the community revitalization levy area.
<b>Textes de réglementation</b> City of Calgary Rivers District Community Revitalization Levy Regulation (2006) Bylaw of the City of Calgary to Authorize Council of the City of Calgary to Impose the Rivers District Community Revitalization Levy (2007)
<b>Objectif</b> Tel que mentionné en p.15 du plan de revitalisation du district de Rivers à l'annexe A du règlement municipal, l'objectif du programme est d'éliminer la précarité et de créer des conditions propices à l'investissement privé en vue du développement et de la revitalisation du district, selon les principes du développement durable, de la diversité culturelle et de la mixité fonctionnelle.
<b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Il s'agit d'un mécanisme de captation de la plus-value foncière pour le district de Rivers qui repose obligatoirement, selon l'art. 4 du règlement provincial, sur: 1) un plan de revitalisation explicitant les objectifs, les risques et les bénéfices associés au plan; 2) une démonstration que sans le déploiement du plan, le redéveloppement tarderait à progresser de manière significative; et 3) les projections des implications financières du projet, incluant les autres sources de financement. Le mécanisme de détermination et de perception de la redevance est le suivant : l'année suivant l'approbation du plan de revitalisation par la province, la Ville établit un premier rôle d'évaluation pour la zone de revitalisation ( <i>community revitalization assessment roll</i> ) qui est révisé annuellement. La valeur inscrite à ce premier rôle d'évaluation constitue la valeur de base. En vertu de l'art. 11(1) du règlement provincial, la redevance se calcule en multipliant la valeur fiscale déterminée additionnelle par le taux de la redevance s'appliquant à la propriété. Les taux de la redevance, égaux ou supérieurs à la taxe foncière applicable aux différentes catégories d'immeubles, sont adoptés annuellement et ajustés en fonction des revenus devant être générés pour rencontrer les objectifs du plan de financement ( <i>levy increment financing program</i> ) et du budget adopté par le Conseil municipal. Des avis d'évaluation ( <i>assessment notice</i> ) sont émis annuellement. Selon l'art. 14 du règlement provincial, la redevance prend fin lorsque les prêts ont été remboursés, ou à l'échéance de la 40 <sup>e</sup> année de la redevance. La durée initiale de 20 ans a été prolongée de 20 autres années en 2018, pour se rendre jusqu'en 2047.
<b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> Les sommes perçues sont placées dans un fonds distinct et consacré exclusivement aux projets mentionnés au plan. Phase 1 : élever le niveau d'une route d'importance et protéger le secteur des inondations, ainsi que procéder à des améliorations à des parcs et à des infrastructures urbaines (réfection de trottoirs et d'infrastructures souterraines); Phase 2 : construction d'un échangeur, d'une structure de stationnement, d'une bibliothèque publique et de quartiers généraux pour le service de police, décontamination de terrains, améliorations à d'autres parcs et infrastructures. Depuis l'implantation de la redevance de développement, près de 400 millions \$ ont été prélevés en hausse de revenus de taxe foncière, et 3 milliards \$ ont été investis par le secteur privé (Ernst & Young, 2019). La <i>Calgary Municipal Land Corp</i> , chargée de percevoir la redevance et de déployer le plan de revitalisation, a affirmé à la fin 2018 qu'un seul quadrilatère d'envergure ( <i>city block</i> ) était toujours propriété de la ville dans le secteur East Village, alors que la ville possédait près de 47% des terrains dans le district de Rivers lors de l'adoption du plan de revitalisation (Spahlinger et Wanye, 2019). Entre 2016 et 2018, la population du secteur de l'East Village a cru de 9% (Ernst & Young, 2019).
<b>Contestations judiciaires</b> Aucun jugement ou contestation n'a été recensé.

### 2.3. Autres objectifs environnementaux

Deux types de prélèvement visant des objectifs autres que la transition énergétique en matière de transports et d'aménagement ont été retenus : le premier pour son effet indirect sur les transports, lié à la collecte et au traitement des matières résiduelles, et le second pour sa méthode de calcul des surfaces imperméables des immeubles.

#### 2.3.1. Tarification relative à la gestion pour la collecte et le transport des matières résiduelles

(Tableau 7)

Depuis 2016, la Ville de Beaconsfield impose une taxe relative à la gestion pour la collecte et le transport des matières résiduelles. Cette taxe consiste en une tarification annuelle fixe, basée sur la taille du bac, qui est imposée à tous les résidents pour une levée par mois, à laquelle s'ajoute une deuxième tarification qui est prélevée par levée supplémentaire. Les données préliminaires indiquent que depuis son implantation, le nombre de camions de collecte requis a diminué de moitié (8 vs. 4) et que la ville prévoit une diminution des coûts du prochain contrat de collecte des matières résiduelles.

**Tableau 7 – Tarification pour la collecte et transport des matières résiduelles (Beaconsfield)**

<b>Ville, Province</b> Beaconsfield, Québec
<b>Nom officiel de la redevance</b> Taxe relative à la gestion pour la collecte et le transport des matières résiduelles
<b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Il s'agit d'une tarification incitative pour financer un service offert par la municipalité adoptée selon l'article 244.1 de la LFM. Dans la mesure où est en vigueur un règlement du gouvernement prévu au paragraphe 8.2° de l'article 262, toute municipalité peut, par règlement, prévoir que tout ou partie de ses biens, services ou activités sont financés au moyen d'un mode de tarification. Elle peut, de la même façon, prévoir qu'est ainsi financée tout ou partie de la quote-part ou d'une autre contribution dont elle est débitrice pour un bien, un service ou une activité d'une autre municipalité, d'une communauté, d'une régie intermunicipale ou d'un autre organisme public intermunicipal.
<b>Textes de la réglementation</b> Règlement régissant la gestion des matières résiduelles (2018) Règlement sur les taxes de la Ville de Beaconsfield pour l'année 2019 (2018)
<b>Objectifs</b> La Ville de Beaconsfield souhaite s'occuper de la gestion des matières résiduelles générées sur son territoire d'une manière respectueuse de l'environnement et de ce fait, par principe, la Ville de Beaconsfield recommande que tous les résidents réduisent individuellement la quantité des ordures disposées en se servant davantage de tous les autres services de collecte et recyclage offerts pour réduire l'enfouissement par la Ville.
<b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Le bac gris est muni d'un transpondeur RFID, ce qui permet d'établir le lien avec la propriété desservie. Une lecture est enregistrée chaque fois que le bac gris est levé. La fréquence d'utilisation du service de collecte est donc automatiquement associée à la propriété correspondante. Les propriétés assujetties à la tarification incitative seront facturées en partie en fonction du nombre de levées effectuées par année. Une tarification annuelle fixe basée sur la taille du bac est imposée à tous les résidents pour une levée par mois. Une deuxième tarification est prélevée par levée supplémentaire. La tarification fixe est portée au compte de taxes alors que la tarification variable est facturée à la fin de l'année avec la taxe d'eau.

**Résultats**

*Bénéfices* Déchets produits par habitant à Beaconsfield: en 2013: 370 kg – en 2014: 335 kg – en 2015: 239 kg - Objectif: 185 kg (Normandin, 2015). Diminution du nombre requis de camions pour les collectes de moitié (4 vs. 8) et sensibilisation de la communauté pour le tri, le contrôle individuel et la valorisation des matières résiduelles (Beaconsfield, 2016)

*Inconvénient* Risque de décharge sauvage (Maheu, 2016).

2.3.2. *Redevances sur les eaux pluviales – Mississauga*

(Tableau 8)

En 2013, entre 20 et 30 municipalités canadiennes imposaient des frais pour l'utilisation des égouts pluviaux (AECOM, 2013). En 2018, la Ville de Mississauga adoptait son règlement imposant des redevances sur les eaux pluviales basé sur un système de tarification variable axé sur l'utilisation réelle des égouts pluviaux provenant de l'écoulement des eaux. L'intérêt de ce régime de redevance réside dans ses paramètres de calcul qui pénalisent l'imperméabilisation des surfaces, incluant les toits et les aires pavées.

Les frais payables varient en fonction de la surface imperméable totale, ainsi que le type et la taille des propriétés. Les propriétés résidentielles sont subdivisées en cinq catégories selon la superficie de leur toit. Chacune de ces catégories se voit octroyer un taux d'unités facturables (*billing units*) se basant sur la superficie totale de surface imperméable moyenne d'une résidence unifamiliale à Mississauga. Pour déterminer le prix des frais d'écoulement des eaux pluviales, il suffit de multiplier le taux d'unités facturables par le taux d'écoulement des eaux, fixé annuellement par la ville. Comme le taux était fixé à 104\$ en 2018, les frais pouvaient aller de 52\$ pour les maisons en rangées à 176,80\$ pour les très grandes maisons unifamiliales. Pour les immeubles à logements multiples, à usages mixtes et non résidentiels, le taux d'unités facturables est calculé en fonction de la superficie totale des surfaces imperméables, incluant la surface des toits et celles des aires pavées. Le calcul est alors le suivant : (superficie totale des surfaces imperméables/267 [=moyenne]) x taux annuel d'écoulement des eaux.

De plus, les propriétaires d'immeubles à logements multiples et non résidentiels peuvent postuler pour obtenir des crédits de taxes s'ils prennent des mesures optimales de gestion de l'écoulement des eaux qui auraient pour effet de faire économiser à la ville des coûts qui auraient normalement dus être encourus. La demande est alors évaluée en fonction de quatre catégories de critères : le pourcentage de limitation de l'accroissement de l'écoulement des eaux, l'amélioration du traitement de l'eau, la réduction de l'écoulement des eaux et la prévention de la pollution. Le crédit maximal disponible est de 50% des frais totaux.

L'imposition de tarifs sur l'écoulement des eaux a pour avantage d'être plus équitable sur le plan fiscal, car les frais varient en fonction de l'utilisation des infrastructures. Comme les immeubles industriels et commerciaux génèrent davantage d'écoulements, leur taux est prévu en conséquence (AECOM, 2013). De plus, il s'agit d'une source de financement stable qui inclut des incitatifs grâce aux exonérations de taxes. Les frais d'implantation d'un tel programme (études pour fixer les taux, gestion des bases de données, facturation et le service à la clientèle) sont l'un des inconvénients liés à l'adoption d'un système de frais basé sur l'écoulement des eaux (AECOM, 2013).

Tableau 8 – Redevance sur les eaux pluviales (Mississauga)

<b>Ville, Province</b> Mississauga, Ontario
<b>Nom officiel de la redevance (traduction française)</b> <i>Stormwater Fees and Charges</i> (Redevances sur les eaux pluviales)
<b>Extrait du texte de la législation habilitante</b> Art. 391 (1) de la <i>Loi de 2001 sur les municipalités</i> . Sans préjudice de leur portée générale, les articles 9, 10 et 11 autorisent les municipalités à fixer des droits ou des redevances à l'égard de personnes au titre de ce qui suit : a) les services fournis ou les activités exercées par elles ou en leur nom; b) les coûts payables par elles pour les services fournis ou les activités exercées par d'autres municipalités ou des conseils locaux ou en leur nom; c) l'utilisation de leurs biens, y compris les biens dont elles ont le contrôle.
<b>Extrait du texte de la réglementation (hyperlien vers texte Dropbox) et année d'adoption</b> The corporation of the City of Mississauga Stormwater Fees and Charges By-Lay 135-15 (2015)
<b>Objectif</b> Faire en sorte que les utilisateurs du système d'égout pluvial de la ville paient pour le fonctionnement, l'entretien et les améliorations faites au système de drainage municipal et d'égouts pluviaux, fournir une source de financement fiable et durable pour l'entretien et les améliorations futures au réseau, encourager certains propriétaires fonciers à prendre des mesures de réduction de l'écoulement des eaux pluviales, et faire preuve de transparence quant aux coûts réels associés à l'opération du système d'égouts pluviaux.
<b>Description des paramètres et des modalités de la réglementation</b> Selon l'art.2 du règlement, les frais payables sont déterminés à l'annexe A, et reposent sur la surface imperméable totale, ainsi que le type et la taille des propriétés. Les propriétés résidentielles sont subdivisées en cinq catégories en fonction de la superficie leur toit, qui permet d'estimer la superficie totale des surfaces imperméables du terrain. Chacune de ces catégories se voit octroyer un taux d'unités facturables ( <i>billing units</i> ) se basant sur la superficie totale de surface imperméable moyenne d'une résidence unifamiliale à Mississauga qui est de 267 m <sup>2</sup> . Pour déterminer le prix des frais d'écoulement des eaux pluviales, il suffit de multiplier le taux d'unités facturables par le taux d'écoulement des eaux, fixé annuellement par la ville. Comme le taux était fixé à 104\$ en 2018, les frais pouvaient aller de 52\$ pour les maisons en rangées à 176,80\$ pour les très grandes maisons unifamiliales. Pour les immeubles à logements multiples, à usages mixtes et non résidentiels, le taux d'unités facturables est calculé en fonction de la superficie totale des surfaces imperméables, incluant la surface des toits et celles des aires pavées. Le calcul est alors le suivant : (superficie totale des surfaces imperméables/267 [=moyenne]) x taux annuel d'écoulement des eaux. Selon l'art.5 du règlement, les propriétaires d'immeubles à logements multiples et non résidentiels peuvent postuler pour obtenir des crédits de taxes, et ce, s'ils prennent des mesures optimales de gestion de l'écoulement des eaux qui auraient pour effet de faire économiser à la ville des coûts qui auraient normalement dû être encourus. La demande est alors évaluée en lien avec l'annexe B du règlement, en fonction de quatre catégories de critères : le pourcentage de limitation de l'accroissement de l'écoulement des eaux, le traitement de la qualité des eaux écoulées, la réduction de l'écoulement des eaux et la prévention de la pollution. Le crédit maximal disponible est de 50% des frais totaux.
<b>Résultats et description des usages des sommes perçues</b> En 2018, les frais de l'écoulement des eaux ont permis de récolter 42,5M\$, dont 72% (30,6M\$) ont été investis dans le renouvellement des infrastructures d'écoulement des eaux de pluie. Quant au 28% restant (11,9M\$), il a servi au bon fonctionnement des programmes d'écoulement des eaux pluviales, dont 8,5M\$ ont été consacrés aux opérations et à l'entretien (entretien des cours d'eau, nettoyage des bassins de rétention, inspection et réparations des égouts pluviaux, mesures de sensibilisation et d'éducation), et 2,3M\$ ont été versés en crédits aux propriétaires qui ont mis en œuvre des pratiques optimales de gestion de l'écoulement des eaux (Ville de Mississauga, 2018).
<b>Contestations judiciaires</b> Aucun jugement ou contestation n'a été recensé.

## IV. CAS 1 : LA TAXE SUR LES ESPACES DE STATIONNEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL

### 1. Les problèmes à résoudre

---

#### 1.1. Le stationnement : une importante perte d'espace dans les milieux urbains

Depuis la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, les villes ont été largement aménagées en fonction de l'usage de l'automobile. Ce développement, dicté par les besoins de l'automobile (*car-oriented development*), se caractérise par la multiplication des autoroutes et des voies d'accès à la ville et dans la ville, la ségrégation par usage des espaces urbains et l'étalement de la ville vers la banlieue, contribuant ainsi à augmenter de plus en plus les distances à parcourir et, par conséquent, l'utilisation de l'automobile pour se déplacer (Vivre en Ville, s.d). La hausse du trafic routier a, par ailleurs, nécessité une demande décuplée d'espaces de stationnement sur rue, afin de soutenir les besoins de la voiture. En effet, pour chaque nouveau véhicule sur la route, on doit prévoir environ de 3 à 5 places de stationnement additionnelles (une pour la maison, une pour le travail et une pour le loisir, au minimum) (Shoup, 2005). Au fil des ans, le stationnement sur rue est cependant devenu inadéquat pour deux raisons : il ne peut suffire à la demande et il encombre inutilement les voies qui pourraient servir à la circulation.

Pour répondre à ces limites du stationnement sur rue, les municipalités ont mis en œuvre le principe selon lequel chaque activité commerciale, résidentielle ou industrielle, doit pourvoir à ses propres besoins en stationnement. Ainsi, elles ont adopté des normes minimales de stationnement hors rue s'imposant à chaque nouvelle construction (Vivre en Ville, s.d). Cette nouvelle mesure, aujourd'hui encore utilisée dans la majorité des municipalités du Québec, a, à son tour, contribué à gruger davantage l'espace urbain et multiplier les espaces de stationnement hors rue. Un espace qui pourrait autrement être utilisé pour la construction de bâtiments d'usages variés (commerces, bureaux, résidences, etc.) devient ainsi accaparé par des usages improductifs, puisque l'auto y est simplement en dormance en moyenne 23 heures sur 24, soit 95% du temps (Trajectoire Québec et la Fondation David Suzuki, 2017).

Cette abondance de stationnements, qui occupent aujourd'hui entre 5 % et 8 % du territoire des municipalités (Trottier, 2013), s'avère incompatible avec de nombreux objectifs poursuivis par les villes et nuit à la qualité des milieux de vie. En effet, une case de stationnement sur rue occupe en moyenne entre 13 m<sup>2</sup> à 19 m<sup>2</sup> de superficie, alors que la case hors rue peut occuper de 28 à 46 m<sup>2</sup> en raison des voies d'accès (VTPI, 2013), nuisant ainsi à la densification du milieu bâti et à la qualité de vie de ses occupants.

De plus, l'abondance d'aires de stationnement compromet le développement d'un milieu de vie sain et convivial à échelle humaine, en raison de la pollution causée par les automobiles, de l'augmentation importante du niveau de bruit et des plus grandes distances de déplacements qu'elles imposent aux usagers de la route. Ces grands stationnements de surface contribuent en outre à la formation d'îlots de chaleur qui constituent un enjeu de santé publique majeur dans les villes.

En dépit des revenus provenant de la tarification et des parcomètres, l'espace consacré au stationnement en milieu urbain représente également une perte de valeur foncière importante pour les villes, ce qui en fait l'élément de design urbain qui dilue le plus le rendement foncier (McCarty, 2017).

## 1.2. La gratuité et l'abondance de stationnements : un incitatif à l'usage de l'automobile

Au-delà de la perte d'espace et des nuisances accrues que représente l'automobile, l'abondance des espaces de stationnements et leur abordabilité est un incitatif indirect à l'usage de l'automobile. De plus, ceux-ci nuisent à la mise en place d'options visant à réduire l'utilisation de l'auto-solo. En effet, assurer le stationnement à destination dissuade grandement les usagers à s'y rendre autrement qu'en automobile. À l'inverse, une quantité limitée de stationnements à destination, un coût élevé et la difficulté de s'y garer (ce qui entraîne une perte de temps) accroissent l'avantage comparatif du transport en commun (Weinberger, 2008).

Les villes-centre sont les lieux où les pouvoirs publics investissent beaucoup pour offrir les meilleures options de transport collectif et actif. L'augmentation des coûts de stationnement dans ces secteurs, via la taxation, pourrait donc être un mécanisme intéressant pour inciter le citoyen à délaissé son véhicule et à opter pour d'autres modes de transport.

## 2. La taxation des stationnements et son ancrage législatif

---

### 2.1. Une voie de solution à considérer

De nombreuses villes canadiennes, américaines et européennes tentent de favoriser la valorisation des espaces de stationnement en milieu urbain afin qu'ils soient reconvertis en espaces productifs et en favorisant la densification du milieu bâti, engendrant ainsi un développement plus optimal des terrains<sup>91</sup>. En diminuant l'offre d'espaces de stationnement, les villes se dotent aussi d'un incitatif à l'utilisation des transports collectifs et actifs, et d'un outil de conversion des îlots de chaleur en milieux de vie plus conviviaux, tels que des espaces publics ou des parcs.

Les municipalités ne disposent cependant pas nécessairement des pouvoirs ni des ressources requises pour exproprier tous ces espaces et les reconvertir en un usage plus productif et durable. De plus, les propriétaires d'espaces de stationnement disposent souvent de droits acquis qui rendent improbables les changements de vocation. En ce sens, le nouveau pouvoir général de taxation des municipalités offre une opportunité pour la densification et le remodelage des villes-centre aux prises avec une abondance d'espaces dédiés au stationnement et un manque d'espaces vacants à développer.

---

<sup>91</sup> Une des premières actions que posent ces villes en matière de gestion des espaces de stationnement consiste à abolir les normes minimales de stationnement dans les zones desservies par les transports collectifs. Plusieurs villes canadiennes et américaines ayant procédé à l'abolition des normes minimales de stationnement sont identifiées par l'organisation *Strong Towns* sur la carte suivante: <https://www.strongtowns.org/journal/2015/11/18/a-map-of-cities-that-got-rid-of-parking-minimums>.

La perception d'une taxe sur les aires de stationnement hors rue peut ainsi s'avérer un outil particulièrement intéressant pour favoriser cette transition. Une telle taxe peut avoir un effet incitatif sur l'offre de stationnement (le propriétaire du stationnement) et dissuasif sur la demande (l'automobiliste). En effet, s'il ne peut en répercuter la totalité des coûts sur l'automobiliste, la taxe sur la case de stationnement réduit le profit que l'offre de service génère pour son propriétaire et pourrait donc l'inciter à « utiliser » son terrain autrement. De même, la taxe augmente le coût du stationnement pour l'automobiliste sur lequel l'opérateur répercutera possiblement, en tout ou en partie, le prélèvement fiscal. La hausse du coût de stationnement est donc susceptible de dissuader l'automobiliste d'utiliser son véhicule et l'incitera à adopter un autre mode de transport que l'auto-solo pour ses activités dans les centres urbains.

## 2.2. Un nouveau pouvoir municipal à explorer

En juin 2008, la Ville de Montréal a obtenu, par un amendement à la *Charte de la Ville de Montréal*, un nouveau pouvoir général de taxation (LQ 2008, c. 19), qu'elle a mis en œuvre dès 2010. Aujourd'hui, ce pouvoir est accordé à toutes les municipalités du Québec, selon les mêmes termes<sup>92</sup>.

Il est d'abord important de faire quelques observations quant au pouvoir général de taxation qu'ont obtenu les municipalités du Québec. En dépit de la structure législative qui en fait, en principe, un pouvoir large et général, il faut remarquer que la loi exclut dans les faits à peu près tous les pouvoirs fiscaux qui sont déjà utilisés par les ordres supérieurs de gouvernement (comme les taxes sur le revenu, les taxes à la consommation, les taxes sur le capital, les taxes sur la masse salariale, à l'égard du carburant, de l'alcool, du cannabis ou de l'énergie). Les municipalités sont ainsi appelées à innover pour identifier une cible de taxation qui n'est pas encore en usage et qui puisse répondre à la fois aux limites imposées par la loi et à leurs besoins.

En outre, la loi prévoit des catégories importantes de contribuables qui sont exclues de ce pouvoir de taxation, dont les organismes publics provinciaux et fédéraux et leurs mandataires respectifs, les établissements scolaires et de santé, les Centres de la petite enfance (CPE) et toute autre personne que peut déterminer le gouvernement par règlement.

Toute nouvelle taxe municipale fondée sur ces dispositions doit d'abord répondre à l'exigence d'être une taxe directe<sup>93</sup>. Elle doit en outre être adoptée par règlement.

---

<sup>92</sup> Voir les articles 500.1 à 500.5 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19) et les articles 1000.1 à 1000.5 du *Code municipal* (RLRQ, c. C-27.1). Au moment de l'adoption en 2017 de ces dispositions applicables à l'ensemble des municipalités du Québec (LQ 2017, c. 13 – Projet de loi 122), les dispositions particulières de la Charte de la Ville de Montréal ont été abrogées, de sorte que depuis 2018 – date d'entrée en vigueur des dispositions pertinentes –, la Ville de Montréal est régie par les mêmes dispositions que l'ensemble des municipalités québécoises. En outre, l'insertion de ces dispositions dans la LCV et le CM a été l'occasion de clarifier que les municipalités ne peuvent opposer ce pouvoir à l'égard de l'État et de ses mandataires, et que la taxe ne peut non plus donner lieu à un en lieu de taxe au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale* (RLRQ, c. F-2.1).

<sup>93</sup> Au sens de la LC 1867 qui limite le pouvoir provincial à la taxation directe (par opposition au fédéral qui dispose de la taxe directe et indirecte). Le caractère direct d'une taxe foncière ne fait pas de doute et n'a jamais été remis en cause, même lorsque le propriétaire peut en répercuter le prix sur son locataire. Voir *Germain c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 RCS 1144.

Au chapitre des modalités que doit respecter le règlement municipal et dont peut user la municipalité, on peut distinguer les modalités qui s'imposent à la municipalité de celles qui lui sont offertes comme option dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Voici les modalités qui s'imposent :

Le règlement **doit** bien indiquer :

- l'objet de la taxe
- le taux, ou le montant à payer
- le mode de perception, y compris les mandataires, le cas échéant.

Les municipalités disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application de ce pouvoir. Ainsi, les municipalités **peuvent** :

1. prévoir des exonérations;
2. faire varier le taux ou le montant de la taxe selon des critères qu'elles déterminent;
3. prévoir des pénalités, des frais de recouvrement, des intérêts, ainsi que des mesures d'exécution, comme la saisie-arrêt, la saisie et la vente de biens, ainsi que l'assimilation de la dette à une créance prioritaire;
4. user des pouvoirs de cotisation, de vérification, d'inspection et d'enquête;
5. établir des méthodes de remboursements et des remises;
6. effectuer la tenue de registres;
7. prévoir des mécanismes de règlement des différends.

### **3. La taxe sur le stationnement de Montréal**

---

#### **3.1. Son assiette et ses taux**

Depuis 2010, la Ville de Montréal adopte à chaque année un *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement*, par lequel elle impose une taxe sur les espaces de stationnements hors rue. Cette taxe foncière additionnelle est ainsi exigée des propriétaires d'immeubles (terrains et bâtiments) faisant partie d'une unité d'évaluation appartenant à la catégorie des immeubles **non résidentiels** utilisés ou destinés à l'être à des fins de stationnement pour véhicules routiers immatriculés (autrement dit, des parcs de stationnement intérieur et extérieur). Contrairement à la taxe foncière usuelle qui doit nécessairement s'appliquer à l'ensemble du territoire d'une municipalité, la Ville de Montréal, comme le lui permet ce nouveau pouvoir<sup>94</sup>, cible par son Règlement trois zones précises du centre-ville<sup>95</sup>. Ces zones sont présentées par trois couleurs différentes à la Figure 1, ci-après.

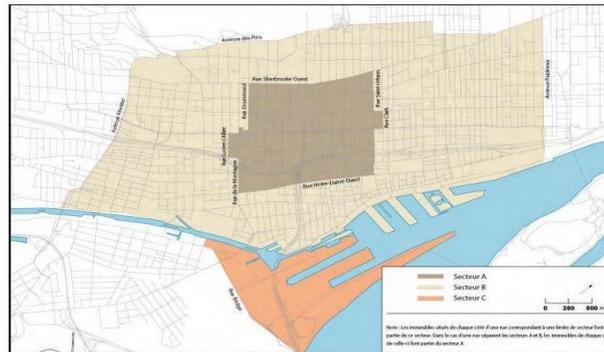
---

<sup>94</sup> Dans le préambule de son règlement, la Ville de Montréal invoque également l'article 46 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (RLRQ c. C-11.4), qui prévoit : « Le champ d'application de tout règlement peut être limité à une partie seulement du territoire de la ville. »

<sup>95</sup> La Ville a d'abord ciblé dans son règlement de 2010 deux secteurs, soit le Secteur A (Centre des affaires) et le Secteur B (Centre-ville, moins le secteur A).

Dès sa première adoption en 2010, la Ville de Montréal a justifié l'imposition de cette nouvelle taxe foncière par sa volonté de répondre à la demande croissante de financement pour le transport en commun (Ville de Montréal, 2010), même si la loi n'oblige nullement la Ville à déposer l'argent ainsi prélevé dans un fonds spécial.

**Figure 1 – Périmètre des zones de taxation sur les parcs de stationnement de la Ville de Montréal**



Les taux en vigueur dans chacune de ces zones, présentés dans le Tableau 9, sont variables en fonction du type de parc de stationnement :

**Tableau 9 – Taux et ratios de la taxe sur le stationnement par zone**

Secteur	Stationnement intérieur (\$/m <sup>2</sup> )	Stationnement extérieur (\$/m <sup>2</sup> )	Ratio extérieur/intérieur d'une même zone	Ratio intérieur p/r au Secteur A	Ratio extérieur p/r au secteur A
<b>A</b>	11,40 \$	45,70 \$	4,0	1	1
<b>B</b>	5,70 \$	34,30 \$	6,0	2	1,33
<b>C</b>	5,70 \$	17,15 \$	3,0	2	2,66

Certaines observations sur les taux permettent de mieux comprendre les objectifs poursuivis par la Ville de Montréal et la façon dont elle utilise ce nouveau pouvoir de taxation.

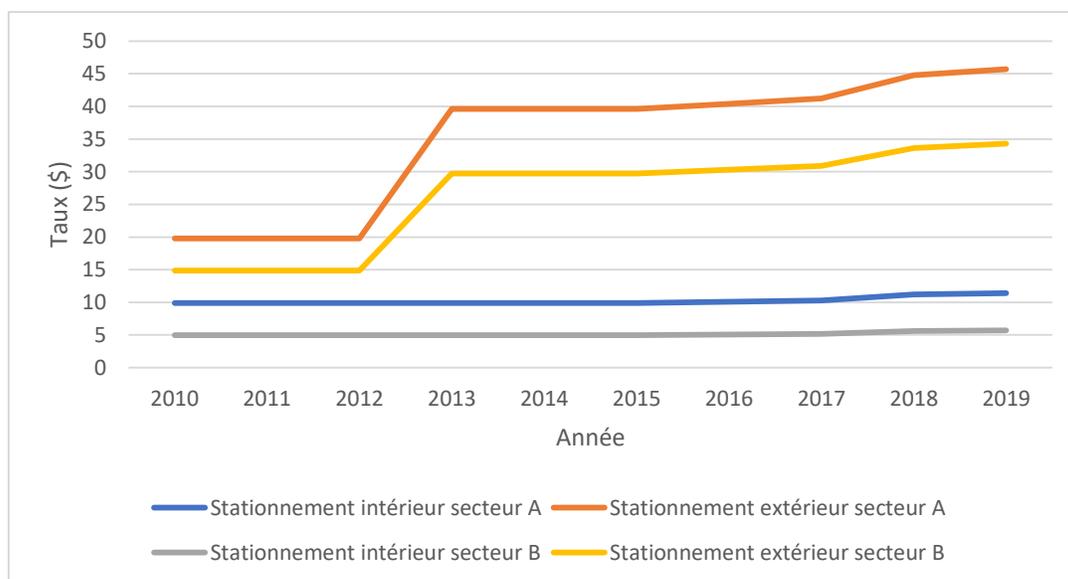
Il est d'abord important de noter la différence de traitement entre le stationnement intérieur et le stationnement extérieur, ce dernier représentant une utilisation d'espace beaucoup plus important que le stationnement intérieur. Pour les trois zones visées, le Règlement de la Ville de Montréal impose un taux décuplé pour les stationnements extérieurs par rapport aux stationnements intérieurs, qu'ils soient intégrés à un bâtiment poursuivant un usage non résidentiel, ou sous la forme d'un stationnement étagé. Ainsi, comme le révèle le Tableau 9, le taux du stationnement extérieur est 4 fois plus élevé que le stationnement intérieur dans la zone A, 6 fois le taux dans la zone B et 3 fois plus élevé dans la zone C.

Les taux varient aussi entre les zones. Pour les stationnements intérieurs, il est, dans la zone A, le double du taux des zones B et C. Pour les stationnements extérieurs, le taux de la zone A est 33 % plus élevé que dans la zone B, et 166% plus élevé dans la zone A que dans la

zone C. La variation des taux entre les zones se justifie par sa desserte en transport collectif. Meilleure est la desserte, plus élevé est le taux de taxation<sup>96</sup>.

Une analyse plus poussée de la progression des taux sur les espaces de stationnement (présentée au Graphique 1) témoigne d’une volonté d’inciter les propriétaires d’espaces de stationnement extérieur à optimiser l’usage de leur terrain. En effet, l’augmentation importante des taux sur les stationnements extérieurs en 2013, par rapport aux stationnements intérieurs, a envoyé un message clair aux propriétaires de ces espaces que le maintien de cette activité au centre-ville n’était plus souhaitable et deviendrait de plus en plus onéreuse au fil des ans.

**Graphique 1 – Progression des taux de la taxe sur les espaces de stationnement intérieur et extérieur de Montréal, au fil des années pour les secteurs A et B**



Le calcul de la somme à être prélevée pour tout immeuble imposable qui comporte un parc de stationnement est établi selon la formule suivante :

$$\text{Taxe} = (\text{superficie brute du stationnement} - 390\text{m}^2) \times \text{taux applicable}$$

La superficie brute est égale à la superficie comprise dans les limites internes des murs extérieurs pour les parcs de stationnement intérieur et à la superficie brute totale du parc pour les stationnements extérieurs. Le Règlement fixe la superficie brute d’une case à 32,5 m<sup>2</sup>. De plus, on remarque que la formule se traduit par une exemption de taxe pour les premiers 390 m<sup>2</sup> de stationnement, ce qui équivaut à 12 cases de stationnement. Cette exonération ne s’applique pas dans le cas des unités d’évaluation faisant à la fois partie des terrains vagues et des immeubles non résidentiels.

<sup>96</sup> Explications données par le Service de l’urbanisme et de la mobilité de la Ville de Montréal en octobre 2019.

Le Règlement prévoit en outre une exception pour les parcs de stationnements principalement utilisés ou destinés au stationnement d'autobus, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs.

Afin de permettre la confection du rôle pour la perception de la taxe, le Règlement prévoit aussi des modalités concernant les amendes pour refus d'inspection de l'immeuble, les modifications au rôle de perception, ainsi que les paiements supplémentaires ou les remboursements d'un trop-perçu. Cette taxe à l'égard des parcs de stationnement est perçue au même moment que la taxe foncière générale, avec les mêmes dates d'exigibilité de la somme, les mêmes taux d'intérêt ainsi que les mêmes pénalités.

La Ville de Montréal estime que la mise en œuvre de cette taxation offre une simplicité administrative avantageuse. Non seulement permet-elle de faire varier le taux de la taxe par zones et par type de stationnement, mais le prélèvement de la taxe est aussi facilité en se joignant au compte régulier de taxe foncière régulière. Les ressources internes de la Ville (douze enquêteurs) ont pu, en dix semaines, faire l'inventaire complet des aires de stationnement soumises au règlement. Comme le prévoit le règlement, le recensement s'est fait sur la base de la superficie totale des stationnements et non pas des cases. En outre, cet inventaire n'a pas distingué les immeubles faisant le commerce de stationnement de ceux offerts gracieusement à leur clientèle ou leurs employés. La Ville a mis en place un système qui lui permet de mettre continuellement à jour le rôle des places de stationnements. En 2019, ce sont 914 propriétaires fonciers qui sont ainsi touchés<sup>97</sup>.

### 3.2. Des contestations qui éclairent ce nouveau pouvoir

La Ville de Montréal a dû faire face à deux contestations judiciaires depuis l'adoption de la taxe sur les stationnements, lesquelles ont donné lieu à des décisions par les tribunaux judiciaires qui nous renseignent sur le potentiel et les limites du pouvoir général de taxation.

La Cour supérieure a d'abord confirmé que la municipalité ne peut atteindre l'État ou ses mandataires par le biais de ce pouvoir de taxation, ni directement, ni par la perception d'un *en lieu* de taxes équivalent, au sens de la *Loi sur la fiscalité municipale*<sup>98</sup>.

En effet, la Société québécoise d'infrastructures (SQI) dispose de six immeubles non résidentiels avec stationnements (intérieurs ou extérieurs, comme les stationnements des centres hospitaliers) dans les secteurs désignés par le règlement de la Ville. Lors de l'application annuelle de son règlement, la Ville de Montréal a d'abord soumis au Ministère des Affaires municipales une demande de paiement de compensation tenant lieu de taxes pour un montant équivalent à la taxe prévue par son règlement, en s'appuyant sur l'article 255 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Après avoir payé la note de 2010 à 2014, la SQI a soutenu qu'il y avait eu erreur et qu'elle n'aurait pas dû payer ce montant. Elle a demandé le remboursement des *en lieu* de taxes déjà payés (et non prescrits) ainsi que ceux payés sous protêt avant que le tribunal ne rende sa décision. La Cour supérieure a rendu sa décision en novembre 2018 et a donné raison à la SQI, confirmant que la Ville de Montréal avait imposé sans droit la taxe sur les stationnements de la Société d'État SQI. Le tribunal a, en

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *SQI c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5323.

conséquence, ordonné à la Ville de Montréal de rembourser le montant perçu sans droit de 2012 à 2017, soit 3 025 557\$, avec intérêts au taux légal, plus l'indemnité additionnelle<sup>99</sup>.

Dans une autre affaire, un contribuable a contesté la validité du Règlement de la Ville, au double motif qu'il ne respectait pas les dispositions de la *Loi sur la fiscalité municipale* en matière de tarification et que la charge que lui impose la Ville est déraisonnable et abusive. La contestation a été rejetée par la Cour supérieure en février 2018<sup>100</sup>, ce qu'a confirmé la Cour d'appel le 16 juillet 2019<sup>101</sup>.

À ce sujet, la Cour d'appel fait d'abord une distinction importante entre ce nouveau pouvoir de taxation et les pouvoirs en matière de tarification que prévoit la LFM. Pour la Cour d'appel, le législateur a clairement conféré aux municipalités un pouvoir fiscal qui se distingue des pouvoirs plus traditionnels prévus à la LFM, soit la taxe foncière générale sur la base de l'évaluation foncière, la taxe spéciale dite d'amélioration locale et enfin, la tarification, insérée en 1988 à la LFM. Contrairement à la tarification, rien n'indique aux articles 500.1ss LCV que la taxe doit correspondre à un bénéfice reçu par le contribuable. De même, contrairement à la taxe d'amélioration locale, rien n'oblige la municipalité à associer son nouveau pouvoir de taxation à des travaux municipaux particuliers. « En somme », conclut la Cour d'appel, « le régime de taxation établi par les nouveaux pouvoirs généraux de taxation de l'article 500.1 et suivants LCV est complet et autonome » (paragraphe 34 de la décision).

S'appuyant sur une lecture des débats parlementaires précédant l'adoption de la disposition particulière pour la Ville de Montréal en 2008 et sur les explications de la ministre des Affaires municipales de l'époque, madame Nathalie Normandeau, le juge résume ainsi l'objectif poursuivi : « il était de l'intention du législateur provincial d'accorder à Montréal des nouveaux outils en matière de taxation afin de lui permettre de diversifier la provenance de ses revenus, augmenter sa capacité de prélever des deniers et lui permettre de faire face à son rôle de métropole » (paragraphe 36). Pour la Cour d'appel, le même constat se dégage des débats parlementaires tenus lors de l'adoption du projet de loi 109 en 2016, au moment d'accorder ces pouvoirs à la Ville de Québec. Le ministre Coiteux affirme que les pouvoirs pourront être utiles comme instrument de densification, d'environnement et d'urbanisme (paragraphe 37). La Cour d'appel confirme l'approche de la Cour supérieure dans l'affaire *SQI* traitée plus haut, à savoir que ces pouvoirs sont indépendants et autonomes par rapport aux pouvoirs traditionnels inscrits à la LFM.

L'analyse de la Cour d'appel quant au caractère raisonnable de la taxe sur le stationnement est particulièrement importante et pertinente. Le contribuable plaide deux caractéristiques pour soutenir le caractère abusif, arbitraire ou déraisonnable de la taxe que lui impose la Ville de Montréal. Il plaide d'abord son caractère arbitraire du fait que la taxe ne s'applique pas aux stationnements similaires de la zone et situés à proximité qui peuvent appartenir à

---

<sup>99</sup> Ce jugement fait présentement l'objet d'une contestation en cour d'appel par la Ville de Montréal (numéro de greffe 500-09-027990-183). Même si la décision devait être renversée en appel, il n'y aurait aucun gain futur pour la ville, puisque le législateur a fermé cette porte en 2017. En effet, la nouvelle disposition législative de la LCV et du Code municipal est rédigée de façon à corriger à ce sujet la rédaction première inscrite à la Charte de la Ville de Montréal et sur la base de laquelle cette décision a été rendue. Voir article 500.2, al. 2 LCV, qui exclut maintenant clairement tout versement d'en lieu de ce type de taxe pour les immeubles pour lesquels l'État québécois verse des *en lieu* de taxes foncières en vertu de la LFM.

<sup>100</sup> *Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5918.

<sup>101</sup> *Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264.

d'autres personnes, comme celui de l'Hôpital Notre-Dame, non soumis à la taxe, instaurant ainsi une situation d'iniquité, voire de concurrence déloyale. Cet argument est vite rejeté par le tribunal, puisque la décision d'exclure les immeubles publics ne relève pas de la municipalité, mais bien de la volonté du législateur, comme le confirme clairement la décision de la Cour supérieure dans l'affaire *SQI* discutée plus haut.

Le deuxième argument éclairant quant à l'usage de ce pouvoir de taxation concerne l'importance des sommes que peut en tirer la municipalité. En effet, l'affaire nous apprend que le contribuable Plessis-Panet, qui plaide une taxation abusive sur son espace de stationnement (classé aux fins de taxe foncière comme immeuble non-résidentiel et terrain vague desservi), doit payer, outre une taxe foncière générale de quelque 129 000\$, la taxe sur le stationnement qui ajoute un montant supplémentaire d'environ 121 000\$, soit presque autant que la taxe foncière générale.

La Cour d'appel confirme qu'une taxe ne devient pas inéquitable du seul fait qu'elle impose un fardeau important. L'équité fiscale doit s'évaluer de façon horizontale entre les contribuables qui sont visés. La Cour suprême a confirmé dans l'affaire *Catalyst Paper*<sup>102</sup> que le pouvoir de contrôle des tribunaux face aux larges pouvoirs fiscaux dont disposent les municipalités s'évalue à la lumière des multiples facteurs que doivent considérer les municipalités lorsqu'elles instaurent une telle taxe. Les tribunaux n'ont pas à remettre en cause l'exercice légitime de ce pouvoir par la municipalité, en autant que les fins poursuivies sont légitimes et conformes à la loi.

### 3.3. L'ajustement des exigences en matière de stationnement

Comme plusieurs villes du Québec, l'arrondissement Ville-Marie de Montréal imposait dans ses règlements d'urbanisme des exigences minimales en matière de stationnement; soit un nombre minimum de places de stationnement automobile devant être aménagées pour chaque nouvelle construction ou transformation de bâtiment, en fonction du type de bâtiment et de sa superficie de plancher. Ces normes sont présentées dans le Tableau 10 qui suit.

**Tableau 10 – Exigences quant au nombre de cases de stationnement, arrondissement Ville-Marie, 2001**

Usages	Nombre minimal d'unité exigé	Nombre maximal d'unité autorisé.
<b>Catégorie d'habitation</b>		
Bâtiment de 2 logements et moins (sous réserve de l'article 156)	1 unité par logement	2 unités par logement
Bâtiment de 3 logements (sous réserve de l'Article 156)	2 unités	2 unités par logement
Bâtiment de plus de 3 logements (superficie totale de plancher inférieure à 50 m <sup>2</sup> par logement)	1 unité par groupe de 4 logements	1 unité par logement

<sup>102</sup> *Catalyst Paper Corporation c. District of North Cowichan*, 2012 CSC 2.

Bâtiment de plus de 3 logements (superficie totale de plancher supérieure à 50 m <sup>2</sup> par logement)	1 unité par groupe de 3 logements; minimum de 3 unités	1,5 unité par logement
Maison de chambres, maison de retraite	aucun	1 unité par groupe de 2 chambres
<b>Catégorie commerce</b>		
Usage additionnels de la catégorie C.2	1 unité par 350m <sup>2</sup>	1 unité par 150m <sup>2</sup>
Hôtel	1 unité par groupe de 5 chambres	1 unité par chambre
Autre usages de la famille commerce	1 unité par 350m <sup>2</sup> de superficie de plancher	1 unité par 100m <sup>2</sup> de superficie de plancher
<b>Catégorie industrie</b>		
Tous les usages de la famille industrie	1 unité par 350m <sup>2</sup> de superficie de plancher	1 unité par 150m <sup>2</sup> de superficie de plancher
<b>Catégorie équipements collectifs et institutionnels</b>		
1° aréna, centre de loisirs et de sport, salle de spectacle, lieu de culte qui comptent plus de 500 sièges permanents; 2° centre hospitalier, centre d'accueil et d'hébergement, maison de retraite et de convalescence qui comptent plus de 500 lits ; 3° école préscolaire, primaire et secondaire, collège d'enseignement général et professionnel, université et autres établissements d'enseignement qui peuvent accueillir plus de 500 élèves.	1 unité par 500m <sup>2</sup> de superficie de plancher	1 unité par 150m <sup>2</sup> de superficie de plancher
Autres usages de la catégorie équipements collectifs et institutionnels sauf ceux de la catégorie E.1	1 unité par 500m <sup>2</sup> de superficie de plancher	1 unité par 250m <sup>2</sup> de superficie de plancher

Cependant, en septembre 2018, le conseil de l'arrondissement a adopté un règlement visant à actualiser les normes de stationnement pour l'ensemble du territoire de Ville-Marie (représentant une grande portion du territoire du centre-ville de Montréal). Ce règlement a notamment aboli les normes minimales de stationnement pour automobile. Ainsi, l'arrondissement laisse désormais le libre choix aux promoteurs immobiliers de décider s'ils veulent construire des bâtiments avec ou sans espace de stationnement, et ce, en fonction de leurs propres critères (Arrondissement Ville-Marie, 2018). Comme le souligne un membre du conseil dans un communiqué de l'arrondissement :

« L'objectif de cette démarche est multiple. D'abord, elle permet de répondre aux besoins des citoyens et citoyennes sans faire de l'automobile le moyen de transport le plus avantageux. Ensuite, on vient poser un geste de plus en faveur de la santé publique puisqu'elle encouragerait la population à de saines habitudes de vie. Et finalement, nous avons espoir que ces nouvelles exigences auront une influence positive sur le coût du logement au centre-ville, puisque les unités pourraient être moins dispendieuses sans stationnement »

(Arrondissement Ville-Marie, 2018)

L'arrondissement Ville-Marie n'est pas le seule à avoir aboli ces exigences minimales d'inclusion d'espaces de stationnement. En effet, l'arrondissement du Plateau Mont-Royal l'avait aussi fait en 2008. Cependant, le règlement de Ville-Marie se distingue par l'ajout de la promotion de la mobilité durable. Effectivement, le règlement de l'arrondissement bonifie le nombre minimal d'unités de stationnement pour vélo des espaces commerciaux et industriels (exigences adoptées en 2001), en plus d'exiger une unité de stationnement pour vélo par logement pour les bâtiments de moins de huit logements et une unité de stationnement pour vélo additionnelle par groupe de trois logements pour les bâtiments comportant plus de huit logements. De plus, l'arrondissement oblige désormais pour les constructions autres que résidentielles, l'implantation de vestiaires-douches et de casiers en fonction du nombre d'unités de stationnement à vélo. L'arrondissement vise ainsi à favoriser l'utilisation du vélo en assurant la présence d'installations sanitaires adéquates et sécuritaires à destination (Arrondissement Ville-Marie, 2018).

En outre, l'arrondissement facilite l'implantation d'un minimum de bornes de recharge pour véhicules électriques dans les constructions futures. Ainsi, il exige qu'un minimum d'un stationnement sur 20 soit équipé d'une telle borne de recharge pour les aires de stationnement intérieur desservant un usage autre que résidentiel.

Cette démarche s'inscrit par ailleurs dans la vision de la Politique de gestion des stationnements de la Ville de Montréal qui vise à assurer une offre plus équilibrée en stationnement afin, notamment, d'améliorer la qualité de vie des citoyens et d'assurer la vitalité économique, tout en réduisant la dépendance à l'automobile et ses impacts sur l'environnement.

## **4. Avantages et limites de la taxation des espaces de stationnements**

---

### **4.1. Avantages**

Les avantages de la méthode sont nombreux :

- La Ville de Montréal a pu cibler les zones particulières où les espaces de stationnement dépassent les besoins lorsqu'un usage approprié est fait des transports collectifs et de l'auto-partage;
- La taxe peut favoriser l'atteinte d'objectifs aussi multiples qu'importants de la municipalité, notamment la densification du cadre bâti et la conversion d'usages dérogatoires nuisibles;
- La taxe permet de lever des fonds importants (22,5 millions de dollars en 2018 à la Ville de Montréal);
- La municipalité est libre d'utiliser les fonds aux usages qu'elle détermine;
- Une relative facilité de perception et de contrôle;
- Un usage qui a déjà subi la validation (ou la correction) des tribunaux;
- En augmentant le prix du stationnement, la taxe peut inciter l'automobiliste à effectuer un transfert modal vers les transports collectifs.

La taxe sur les stationnements au centre-ville de Montréal a permis de percevoir 199,9 millions de dollars entre 2010 et 2018. Ces revenus perçus sont versés dans le fonds consolidé de la municipalité, mais ils devaient être consacrés au financement des transports collectifs. Pendant la même période, le nombre de cases de stationnement assujetties à la taxe foncière est passé de 59 711 à 52 349 (en utilisant une mesure de 32,5 mètres carrés par case), en raison de la forte activité immobilière dans le centre-ville qui s'est traduite par la construction d'immeubles sur plusieurs superficies auparavant utilisées comme stationnements extérieurs. Aucun effet pervers n'ayant été observé, il semble que cette taxe atteint son objectif premier de financer les transports collectifs, et ce, tout en favorisant l'optimisation de l'usage foncier du centre-ville.

#### 4.2. Limites et difficultés

Parmi les limites et les difficultés de l'usage de la taxe sur le stationnement hors rue, notons:

- La nécessité de confectionner une base d'imposition conforme, d'implanter un système simple de mise à jour des dossiers et d'éviter toute omission;
- Une assiette d'imposition sous-optimale, compte tenu des interdictions législatives de percevoir la taxe auprès des propriétaires exclus par la Loi, comme l'État et ses mandataires.

Puisque l'adoption d'un impôt sur les surfaces de stationnement relève du pouvoir discrétionnaire des municipalités, il pourrait en découler une concurrence fiscale intermunicipale additionnelle pour l'attractivité des investissements. Ainsi, « les distorsions créées par l'implantation de [la taxe sur les espaces de stationnement] pourraient entraîner une configuration territoriale sous-optimale, en incitant par exemple les entreprises à s'établir dans un lieu non imposé, plutôt que dans le lieu le plus optimal » (Mackey, 1991).

Il faut aussi relever que les autres municipalités du Québec ne disposent pas d'une disposition équivalente à l'article 46 de l'Annexe C de la Charte de Montréal, qui l'autorise explicitement à cibler une partie seulement de son territoire dans l'application de tout règlement, et que la Ville invoque en complément du pouvoir général de taxation, dans le préambule de son *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement*. Les autres municipalités du Québec pourraient ainsi s'interroger si elles disposent de la même flexibilité que la Ville de Montréal pour cibler des zones particulières, ou si elles ne devraient pas appliquer la taxe à l'ensemble de leur territoire.

Trois remarques peuvent être formulées quant à cette importante question.

D'abord, remarquons que Montréal a appliqué des taux différents selon les zones, de sorte qu'on ne peut soutenir que c'est l'article 46 de l'Annexe C de sa charte qui lui offrirait cette possibilité, puisque cette disposition particulière permet simplement d'exclure des parties de territoire ou d'en cibler, sans autoriser d'y appliquer un traitement différent. Le pouvoir général de taxation aujourd'hui inscrit à la LCV et au CM pour l'ensemble des municipalités du Québec doit donc être la source de ce pouvoir de faire varier les taux selon les zones géographiques.

Deuxièmement, il faut remarquer que le pouvoir général de taxation offre directement aux municipalités une flexibilité pour cibler des zones et faire varier les taux par le biais de deux mécanismes distincts : 1. Celui des exonérations (article 500.1, alinéa 4, paragraphe 1<sup>o</sup> LCV); et 2. Celui permettant d'établir tout critère de variation du taux ou du montant à verser (article 500.1, alinéa 4, paragraphe 11<sup>o</sup> LCV).

Troisièmement, la question précise de la source de la variabilité par zones n'a pas été remise en cause ni soumise ou analysée directement par les deux décisions judiciaires discutées plus haut, en ce qui concerne le règlement de la Ville de Montréal. L'analyse, qui valide le règlement, prend pour acquis qu'il se justifie sur la seule base du pouvoir général de taxation, aujourd'hui accordé à l'ensemble des municipalités du Québec. En effet, dans son analyse du pouvoir général de taxation obtenu par les municipalités, la Cour d'appel a insisté sur le fait que l'approche du Législateur était de tout permettre, sauf les exceptions spécifiquement prévues à la loi<sup>103</sup>. Comme la loi n'interdit pas aux municipalités de faire des distinctions selon les secteurs ou les zones du territoire, on peut avancer que toutes les municipalités du Québec peuvent s'appuyer sur les nouvelles dispositions, pour faire des distinctions selon les zones.

Donc, nous sommes d'avis que l'ensemble des municipalités du Québec, même si elles ne bénéficient pas d'une disposition analogue à celle qui est inscrite à la Charte de la Ville de Montréal, disposent d'une base solide pour exonérer du champ d'application de leur règlement des zones géographiques de leur territoire et faire varier les taux selon les zones ciblées par la taxe. Le paragraphe 11 de l'article 500.1, alinéa 4 LCV accorde bien aux municipalités le pouvoir de déterminer « tout critère » pertinent au régime de taxation imposé.

---

<sup>103</sup> Voir notamment les paragraphes 37 et 38 de la décision de la Cour d'appel (supra note ), où le juge rappelle les propos du ministre Coiteux voulant que les dispositions pourront être utilisées en matière d'urbanisme ou pour densifier les territoires. Il est de la nature même de ces objectifs de varier selon les zones.

## V. CAS 2 : LA REDEVANCE DE TRANSPORT POUR LE FINANCEMENT DU REM

### 1. Le choix de la redevance du REM

Le choix d'une seconde étude de cas à approfondir en matière de transports urbains (la première étant la taxe sur les stationnements) fut précédé d'une recension de mesures écofiscales qui sont ou pourraient être adoptées par le palier local ou régional au Québec et au Canada. S'en est suivie une analyse de leur applicabilité en fonction de la législation québécoise encadrant les redevances réglementaires. Cette brochette de cas<sup>104</sup>, ainsi que la raison de leur exclusion, est présentée dans le Tableau 11.

**Tableau 11 – Inventaire de types de prélèvements pouvant favoriser l'atteinte des objectifs en matière de transports urbains durables et leurs critères d'exclusion**

<b>Prélèvement pouvant favoriser l'atteinte des objectifs en matière de transports urbains durable (autorité responsable)</b>	<b>Critère(s) d'exclusion</b>
Tarifification des déchets (Beaconsfield)	Ne vise pas directement la diminution du transport des matières résiduelles
Redevance sur les billets de stationnement (TransLink)	Trop grand nombre de mandataires (propriétaires de stationnement payants)
Redevance visant les grands générateurs de déplacement	Les employeurs des secteurs publics provincial et fédéral sont exempts de redevances réglementaires et du pouvoir général de taxation Difficulté de perception
Péages urbains	Il s'agit d'une tarification, et non pas d'une taxe ou d'une redevance réglementaire
Taxe sur l'immatriculation (Communauté métropolitaine de Montréal)	Présentement à l'étude dans plusieurs municipalités; nécessite la collaboration de la SAAQ (mandataire)
Taxe kilométrique	Cas fictif trop embryonnaire Nécessite la collaboration de la SAAQ (mandataire) Relève davantage du gouvernement provincial
Vignette de circulation	Cas fictif trop embryonnaire Nécessite la collaboration de la SAAQ (mandataire)

Compte tenu de ces limitations, le choix de la redevance de transport à l'égard du REM, dans la région de Montréal, se présente comme étant le seul exemple de redevance québécoise en vigueur liée aux transports urbains, autre que celle imposant des droits sur les carrières et

<sup>104</sup> Les paramètres détaillés des cas qui ont déjà fait l'objet d'un règlement sont présentés dans la section portant sur la recension des mesures écofiscales.

sablières. Cette redevance a été conçue pour un cas très particulier, qui a exigé une loi spécifique (ainsi que des ajustements à d'autres lois) pour en permettre la mise en œuvre.

## **2. Contexte d'adoption de la redevance du REM**

---

### **2.1. Le projet du REM**

Le 17 mai 2016, la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) annonçait, en partenariat avec le Gouvernement du Québec, le projet d'un nouveau réseau de transport collectif dans la grande région de Montréal : le Réseau électrique métropolitain (REM), aujourd'hui connu sous le nom du Réseau express métropolitain. Cette nouvelle infrastructure, dont la mise en service est prévue en 2021, constitue l'un des plus grands projets de transport collectif au Québec depuis les cinquante dernières années (REM, 2019). D'un investissement de plus de 6,3 milliards de dollars, ce projet de métro léger entièrement automatisé permettra de relier la Rive-Sud de Montréal, l'aéroport Pierre-Eliot-Trudeau, le centre-ville de Montréal, l'ouest de l'île et la Ville de Deux-Montagnes (REM, 2019). Ainsi, cette infrastructure majeure devrait bonifier le réseau de transport en commun de la région et rendre plus accessibles et efficaces les déplacements des citoyens sur l'île de Montréal, et entre l'agglomération de Montréal et ses couronnes.

Comme pour de nombreuses infrastructures semblables, ce projet d'envergure en transport collectif risque de stimuler fortement le développement urbain et immobilier à proximité des stations du REM (Blanchette et al., 2018). En effet, on remarque que l'augmentation de l'offre et de l'accessibilité au transport collectif favorise l'implantation de nouveaux édifices commerciaux et de services à proximité des stations (Credit, 2018). On estime d'ailleurs que ce développement immobilier induit sera beaucoup plus important dans les quartiers actuellement moins bien desservis par le transport collectif (Blanchette et al., 2018).

### **2.2. L'exclusion de la captation de la plus-value foncière**

Anticipant une valeur ajoutée susceptible de découler du développement immobilier induit par la construction du REM, la Caisse de dépôt et de placement du Québec et le Gouvernement du Québec se sont penchés sur de nouveaux mécanismes législatifs et réglementaires pour capter cette plus-value au bénéfice du financement du REM. En l'absence d'une intervention législative, cette plus-value profiterait par défaut aux municipalités sur lesquelles sont situés les immeubles par le biais de l'augmentation des revenus de la taxe foncière découlant de la croissance corrélative de la valeur immobilière. Cependant, un véritable mécanisme de captation de la plus-value permettrait aux municipalités ou à l'autorité taxatrice d'appliquer à la plus-value un taux de taxation supérieur à celui de la taxe foncière.

Au départ, le mécanisme envisagé par la CDPQ pour contribuer au financement du REM s'appuyait sur le financement sur la valeur fiscale incrémentielle ou le « financement fiscal » (*tax increment financing*), comme on en trouve aux États-Unis, en Alberta et en Saskatchewan pour de nombreux projets de revitalisation urbaine. Selon ce modèle, les propriétaires des terrains ou des immeubles à proximité des nouvelles stations doivent ainsi payer une contribution financière à un taux égal ou supérieur à celui de la taxe foncière, sur la portion

représentant l'augmentation induite de la valeur foncière dont jouissent désormais les biens fonciers, à la suite de l'implantation de la nouvelle infrastructure de transport collectif. Ce modèle de financement du REM était d'ailleurs soutenu par de nombreux organismes, notamment par l'Institut de développement urbain du Québec, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, en plus d'être appuyé par le rapport intitulé « Captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le Grand Montréal » de la Banque Nationale (Banque Nationale, 2015; CCMM, 2017; IDU, 2017). D'ailleurs, ce rapport concluait que la captation de la plus-value foncière fondée sur le (co)développement immobilier était le moyen le plus approprié pour financer les infrastructures de transport collectif dans la région métropolitaine<sup>105</sup>.

Néanmoins, cette option fut mise de côté pour le financement du REM. En effet, la mise en œuvre de ce mécanisme aurait fait face à de nombreux défis et enjeux. Tout d'abord, les revenus de cette taxe sur la plus-value foncière échapperaient aux municipalités, qui auraient vu la CDPQ s'accaparer l'augmentation des revenus liés à la plus-value foncière. De plus, ce mécanisme de financement aurait nécessité une collaboration accrue entre les intervenants des secteurs publics et privés pour le partage des revenus, sans compter les modifications complexes au cadre juridique et une révision des méthodes d'évaluation foncière (Banque Nationale, 2015).

Pour tenir lieu du montant que la captation de la plus-value foncière représentait dans le montage financier du projet, le Gouvernement a plutôt choisi de financer une contribution supplémentaire de 512 millions \$, au nom de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), l'organisation responsable de la planification, de l'organisation, du financement et de la promotion des services de transport collectif pour la grande région métropolitaine de Montréal (ARTM, 2019). Cette somme versée en remplacement de la captation de la plus-value foncière a été tirée du Fonds des réseaux de transport terrestre (Vérificateur général du Québec, 2018) et fait partie des 6,3 milliards \$ prévus pour la construction du REM (Vérificateur général du Québec, 2018, p. 29).

### **3. Le fonctionnement de la redevance de transport**

---

#### **3.1. Un encadrement législatif**

Il faut d'abord souligner que l'implantation du REM a nécessité l'adoption en 2017 d'une loi particulière afin d'accorder précisément et de façon détaillée tous les pouvoirs exceptionnels qu'un tel projet d'envergure nécessite<sup>106</sup>. Le montage financier fort complexe du REM a été analysé par le Vérificateur général du Québec (2018, p. 37). Cette analyse révèle qu'au-delà de la période de construction, les sources de financement se composeront principalement des revenus d'achalandage et d'une redevance de transport, sur laquelle porte la présente étude de cas.

---

<sup>105</sup> Le rapport cite notamment les cas du Mass Transit Railway Corporation (MTR) de Hong Kong et de la Japan Railway Construction Public Corporation (JRCA), ainsi que le mécanisme de captation de la plus-value appliqué dans le cadre du projet Oerstadt à Copenhague (Banque Nationale, 2015).

<sup>106</sup> *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.

La redevance de transport implantée pour financer le REM est basée sur la superficie de plancher des travaux de construction assujettis. Afin d'accorder à l'ARTM le pouvoir d'imposer cette redevance, l'Assemblée nationale a amendé, en 2017, la *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain* (RLRQ c. A-33.3) (LARTM), afin d'y intégrer, entre autres, les articles 97.1 à 97.12 (chapitre « redevance de transport »). Par ces nouveaux articles de loi, le Gouvernement du Québec a accordé à l'ARTM le pouvoir d'assujettir par règlement certains travaux au paiement d'une redevance de transport, et ce, dans toutes les zones qu'elle juge propices à l'articulation de l'urbanisation et des services de transport collectif sur son territoire, afin de financer ses infrastructures et le maintien de ses actifs. De plus, ces articles ont également octroyé à l'ARTM le pouvoir d'exiger l'obtention d'un permis pour la réalisation de travaux assujettis à la redevance de transport, et ce, même lorsque ces travaux peuvent, sur le territoire d'une municipalité, être réalisés sans l'obtention d'un tel permis.

C'est en vertu de ces nouvelles dispositions à sa loi constitutive, sous approbation du ministre des Transports, que l'ARTM a adopté, le 4 avril 2018, le Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain (RLRQ c. A-33.3, r.2). Ce nouveau règlement, entré en vigueur le 1er mai 2018, autorise l'ARTM à percevoir, jusqu'à concurrence de 600 millions \$ ou d'ici les 50 prochaines années, une redevance de transport auprès des promoteurs immobiliers et des propriétaires d'immeubles effectuant certains travaux dans certaines zones qu'elle a définies, afin de contribuer au financement du REM. Par ailleurs, ce règlement définit, comme nous le verrons ci-dessous, les balises entourant les modalités de perception de la redevance de transport et les critères spécifiques qui régissent les travaux visés.

### 3.2. Les critères d'assujettissement et d'exonération

Tout d'abord, le règlement prévoit que sont assujettis à la redevance de transport les travaux correspondant à l'un ou l'autre des objets suivants :

1. la construction d'un bâtiment;
2. la reconstruction d'un bâtiment, sauf pour la superficie de celle-ci résultant d'un sinistre survenu dans les 24 mois précédents;
3. l'augmentation de la superficie de plancher d'un bâtiment;
4. le réaménagement d'un bâtiment en lien avec un changement d'usage, même partiel, consistant au passage de l'une à l'autre des catégories suivantes : habitation; commerce de détail, restauration ou divertissement et services personnels; bureaux d'affaires et services professionnels; commerce d'hébergement ou de lieu de réunion; institutionnel; industrie, commerces de gros, services para-industriels et services automobiles; industrie de recherche et de développement et centre de données; autres.

De plus, seuls sont assujettis au paiement de la redevance à l'égard du REM, les travaux situés, en tout ou en partie, dans un rayon de 500 mètres autour des stations Édouard-Montpetit, Gare Centrale et McGill, ou dans un rayon d'un kilomètre pour les autres stations du REM.

Ces travaux doivent, par ailleurs, correspondre à une superficie de plancher supérieure à 186 mètres carrés (2 000 pieds carrés). De plus, ils doivent être d'une valeur minimale de 769

080\$, incluant les frais de fourniture et d'installation des matériaux et d'équipements intégrés au bâtiment, ainsi que les frais d'excavation et de remblayage. Ce montant est indexé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

La loi prévoit des exceptions à la perception de la redevance de transport. Sont notamment exempts les travaux réalisés sur un immeuble faisant partie d'une exploitation agricole et d'un organisme public, d'un centre de la petite enfance, d'un organisme à but non lucratif, d'un mandataire de l'État, d'un organisme d'action communautaire qui reçoit une aide financière d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement, ainsi que ceux réalisés par toute autre personne désignée par le gouvernement.

### 3.3. Les modalités de perception de la redevance

Lorsque les paramètres des travaux correspondent aux critères d'assujettissement (incluant ceux autorisés dans les 48 mois de la dernière autorisation de travaux), la municipalité doit percevoir la redevance de transport pour le compte de l'ARTM avant d'émettre son permis. Si d'aventure une municipalité ne soumet pas ces travaux à l'émission d'un permis, la redevance serait due du simple fait de son assujettissement, selon l'article 10 du Règlement de l'ARTM.

Le montant dû par le requérant du permis est égal au produit obtenu en multipliant le taux de la redevance de transport par la superficie de plancher visée par les travaux :

$$\text{Redevance} = \text{Taux de la redevance} \times \text{Superficie de plancher assujettie}$$

Quant au taux de la redevance, la LARTM autorise l'ARTM à le moduler de plusieurs façons. Tout d'abord, l'ARTM peut le faire varier en fonction de la distance séparant les travaux ou les bâtiments assujettis d'un service de transport collectif. Elle peut aussi instaurer des taux différents selon les catégories de travaux ou de bâtiments, ainsi que selon des zones qu'elle déterminerait. Cependant, bien que ce pouvoir soit accordé à l'ARTM, cette dernière a plutôt choisi d'appliquer un taux fixe de 109\$/m<sup>2</sup> pour l'ensemble de son territoire, et ce, pour tous les types de travaux confondus. Néanmoins, tout comme la valeur minimale des travaux, ce taux est indexé de plein droit par l'ARTM à chaque année. D'ailleurs, à titre de disposition transitoire, l'ARTM a décidé d'appliquer une augmentation progressive de son taux pour les premières années de la perception de la redevance. Ces taux sont présentés dans le Tableau 12.

**Tableau 12 – Aperçu des taux de la redevance du REM durant la période transitoire**

Année	Portion du taux fixe appliquée (%)	Taux de la redevance (\$/m <sup>2</sup> )
2018	50	54,50
2019	65	70,85
2020	80	87,20
2021	100	109,00

La perception de cette redevance de transport est effectuée par les 14 municipalités où sont situées les stations du REM. Les municipalités agissent ainsi à titre de mandataires pour le compte de l'ARTM. Les sommes qu'elles perçoivent sont transmises, à raison de trois fois par année, à l'ARTM, qui les transmet en totalité à la CDPQ. La redevance sera imposée jusqu'à ce que le total des montants versés par l'ARTM totalise 600 millions \$, ou jusqu'à 50 ans après son entrée en vigueur.

Le plus récent rapport annuel de l'ARTM révèle la perception d'un peu plus de 23,2 millions \$ découlant de l'émission de 32 permis de construction sur le territoire, et ce, durant les huit premiers mois suivants l'entrée en vigueur de la redevance de transport à l'égard du REM (ARTM, 2018b; ARTM, communication personnelle, 1er août 2019). Les sommes perçues en 2018 variaient grandement selon les permis. En effet, la redevance la plus basse était de 51 355,58 \$, alors que certaines s'élevaient à plus de 1,3 millions \$ (ARTM, communication personnelle, 1<sup>er</sup> août 2019).

Le montant perçu comme redevance de transport peut être remboursé au requérant dont le permis est annulé (ARTM 2018a)

#### **4. Les objectifs d'une redevance de transport**

---

Tel que mentionné précédemment, la redevance de transport à l'égard du REM a été adoptée dans le but premier de financer une partie des coûts associés au projet, en se basant sur l'impact positif que génère le REM sur le marché immobilier à proximité de ses stations de métro léger. L'esprit même de la redevance consiste principalement à faire contribuer les promoteurs privés et les propriétaires d'immeubles à proximité des stations du REM pour les bénéfices encourus, soit l'augmentation de la valeur foncière de leur immeuble et l'accessibilité au réseau de transport en commun que leur procure l'implantation de cette nouvelle infrastructure.

Ce modèle de prélèvement novateur au Québec s'inscrit par ailleurs dans le contexte précaire du financement des infrastructures de transport collectif. En effet, le financement de grands projets en transport collectif apparaît de plus en plus difficile pour de nombreuses sociétés de transport québécoises, qui ne peuvent couvrir ni l'intégralité des coûts d'implantation de nouvelles infrastructures (immobilisations), ni des coûts d'exploitation (Meloche et al. 2012). En effet, les recettes tirées de la vente des titres de transport et du Fond des réseaux de transport terrestre (FORT, mis en place en 2010 et financé, entre autres, par la taxe sur les carburants, les droits sur les véhicules automobiles, les droits de permis, la contribution des automobilistes pour le transport en commun) ne suffisent pas. Sous-financées, les sociétés de transport collectif des municipalités québécoises doivent ainsi négliger leur potentiel d'amélioration et d'expansion. De plus, la viabilité à long terme du FORT, la principale source d'aide financière pour les dépenses d'exploitation et d'investissement en transport collectif au Québec, est compromise, considérant l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et la proportion plus importante de véhicules électriques dans le parc automobile du Québec (Ministère des Transports du Québec, 2019). La redevance de transport, telle que conçue pour le REM, à Montréal, ou pour le réseau de TransLink, à Vancouver, peut contribuer à résoudre cet enjeu de financement.

## 5. Portrait des avantages et des inconvénients de la redevance de transport

---

Le modèle de la redevance de transport comporte de nombreux avantages. D'abord, ce modèle permet de prélever des revenus supplémentaires. En effet, la redevance de transport donne un levier financier additionnel à l'ARTM afin de rembourser une partie du financement du REM. De plus, la redevance de transport du REM se base sur le principe du bénéficiaire-payeur, ce qui favorise son acceptabilité sociale. Par ailleurs, il semblerait que la perception de la redevance par les municipalités n'engendrerait pas de coûts administratifs supplémentaires (ou du moins, ceux-ci seraient négligeables). En effet, la perception n'ajoute pas de charge de travail importante pour les urbanistes municipaux qui émettent les permis (ARTM, communication personnelle, 1<sup>er</sup> août 2019). Aussi, à l'inverse de la captation de la plus-value foncière, la redevance de transport n'implique pas de restructuration des méthodes d'évaluation foncière et de la taxe foncière. Bref, il s'agit d'un modèle plus simple à utiliser et à mettre en œuvre que la captation de la plus-value foncière.

Néanmoins, ce modèle de financement soulève tout de même quelques critiques. L'une d'entre elles est que la redevance, sous sa forme actuelle, exige une charge financière importante de la part du propriétaire de l'immeuble. En effet, ce dernier doit payer la redevance dès le début du projet, avant même que les travaux ne commencent, et n'a aucune possibilité d'étaler ces coûts dans le temps (CCMM, 2017). Ce dernier doit ainsi « assumer des coûts avant même d'avoir tiré un revenu ou une appréciation de la valeur de l'immeuble construit, ce qui n'est pas le cas pour [le modèle de] la captation de la plus-value foncière » (CCMM, 2017).

Une seconde critique soutient que la redevance n'est pas établie en fonction de la réussite du projet, et présume d'un rehaussement des valeurs (IDU, 2017). Une troisième critique oppose que la redevance est exigée uniquement des nouveaux développements (nouvelles constructions), alors que l'infrastructure de transport bénéficie à tous ceux se retrouvant dans la zone. Ainsi, le modèle fait donc porter un fardeau supplémentaire aux propriétaires désirant faire de nouveaux investissements sur leur immeuble (APCHQ, 2017). Cette situation pose problème puisqu'elle pourrait potentiellement avoir pour effet de freiner le développement immobilier dans la zone et favoriser l'étalement urbain. De plus, la redevance pourrait aussi nuire à l'abordabilité résidentielle des nouveaux développements dans les zones visées (APCHQ, 2017), puisqu'il est prévisible que le montant payé à titre de redevance soit intégré dans le prix de vente de nouvelles constructions<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Cependant, tel que mentionné plus tôt, l'abordabilité peut être préservée ou garantie par la relative faiblesse du taux de la redevance (ou par une modération de celui-ci), par les règlements d'inclusion de logements sociaux et abordables, ainsi que par les programmes d'accès à la propriété.



## VI. CAS 3: LA REDEVANCE DE DÉVELOPPEMENT: UN POTENTIEL À DÉVELOPPER

### 1. Les problèmes à résoudre

---

#### 1.1. L'étalement urbain

L'étalement urbain est un phénomène mondial et le Québec n'y échappe pas. Défini comme la progression des surfaces urbanisées vers la périphérie des villes de façon plus rapide que la croissance démographique de la ville, l'étalement urbain se classe comme l'un des principaux enjeux urbanistiques des dernières décennies (Sainteny, 2008). La multiplication des unités résidentielles dans ces excroissances urbaines de faible densité occasionne des conséquences importantes aux plans environnemental, social et économique (CRE - Capitale nationale, 2011).

Bien que l'envergure du phénomène et ses modalités varient en raison de facteurs géographiques et sociétaux, ce qui le rend difficile à définir, l'étalement urbain demeure un phénomène universel et contribue à la destruction des milieux naturels et à la fragmentation des habitats écologiques. Les territoires agricoles en périphérie des centres sont en effet soumis à une forte pression pour la conversion des terres en faveur de projets de développement immobiliers (Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 2008).

#### 1.2. L'externalisation par les promoteurs des coûts de la croissance de la demande en services publics provoquée par le développement immobilier

Les développements immobiliers engendrent des coûts qui, s'ils ne sont pas imputés au promoteur ou aux premiers acquéreurs, doivent être assumés par la municipalité et donc par tous les autres contribuables, qui ne sont pas responsables de la croissance induite par la demande en services générée par le nouveau développement. Cette externalisation par le promoteur des coûts, en raison de l'absence de mécanisme municipal approprié, se traduit par une mauvaise répartition des coûts publics où ceux qui les engendrent n'en assument pas la part qui devrait leur être attribuée.

Les municipalités québécoises disposent de plusieurs mécanismes de financement prévus par la loi. Au fil du temps, ces outils se sont bonifiés et complexifiés. Ainsi, outre les outils traditionnels de financement, tels que la taxe foncière (générale ou spéciale), la tarification et les droits de mutations immobilières, les municipalités disposent aujourd'hui de nouveaux outils qui leur permettent d'exercer un meilleur contrôle des modes de développement et d'établir un partage plus équitable des impacts financiers qui en découlent. Cette étude de cas s'intéresse spécifiquement à la redevance de développement en tant que nouveau mode de financement des coûts publics du développement privé.

Notre étude révèle que les contributions prévues depuis 2016 par LAU sont peu, sinon pas utilisées par les municipalités du Québec, contrairement à l'expérience des autres provinces canadiennes. La présente étude a donc aussi pour objectif de mieux faire connaître les possibilités offertes par ce nouveau mode de financement, jusqu'ici sous-utilisé.

## 2. La redevance de développement du Québec

---

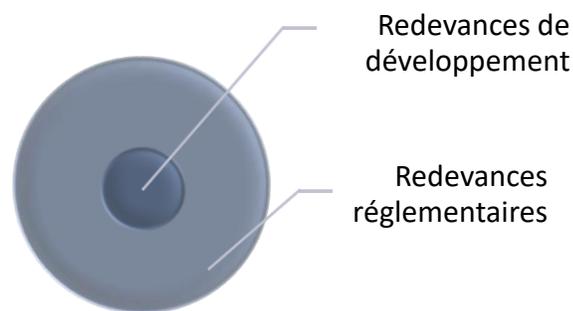
### 2.1. Son ancrage législatif

La redevance de développement a été introduite au Québec en 2016 par un amendement aux articles 145.21 à 145.30 LAU dans lesquels s'imbriquent les ententes avec les promoteurs et une redevance de développement.

Nous sommes d'avis que la redevance de développement de la LAU est une forme spécifique de redevance réglementaire, comme l'a indiqué en *obiter* la Cour supérieure en 2016 dans l'affaire *APCHQ*<sup>108</sup>, tout en invalidant la tentative de la Ville de Gatineau de l'introduire. Gatineau s'était inspirée du modèle de financement ayant cours en Ontario, mais de façon prématurée puisqu'avant même que le législateur québécois ne l'eut accordé aux municipalités québécoises. Il est donc normal que lors de la contestation par l'APCHQ, la Ville a tenté de soutenir qu'il ne s'agissait pas de redevances de développement que la loi n'autorisait pas encore.

La redevance de développement représente un type particulier ou un sous-ensemble de la redevance réglementaire, comme l'illustre la figure 2.

Figure 2 – Redevances de nature réglementaire



Les tribunaux du Québec n'ont pas encore eu l'occasion de se pencher sur les nouvelles dispositions de la LAU, en raison du caractère relativement récent des dispositions habilitantes, mais aussi surtout parce qu'aucune municipalité n'en aurait encore fait usage<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec c. Gatineau (Ville de)*, 2016 QCCS 1124 (*APCHQ*).

<sup>109</sup> En date où la collecte de données de la présente étude a été effectuée, soit au printemps 2019.

## 2.2. Un retour sur l'adoption du projet de loi 83

L'adoption en 2016<sup>110</sup> de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (projet de loi 83)<sup>111</sup>, modifiant les articles 145.21 et 145.22 LAU, est postérieure à la décision *APCHQ*.

Le mécanisme autorise la perception par la municipalité de « contributions » pour financer une partie des dépenses liées à « l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande du permis ou de certificat » (article 145.21 al. 1, para 2<sup>o</sup> LAU).

Les consultations liées au processus d'adoption du Projet de loi 83<sup>112</sup> peuvent-elles nous aider à mieux cerner l'objectif poursuivi par le législateur québécois concernant ce nouveau mécanisme de contribution? La réponse à cette question est ambiguë, comme la compréhension que semblent en avoir tiré les porteurs du dossier, tout autant que leurs opposants.

Lors des consultations du 23 février 2016<sup>113</sup>, trois représentants de l'APCHQ ont commenté ce qu'ils ont appelé « la mise en place des régimes de redevances en développement ». François Bernier craignait que la redevance de développement permette d'aller trop loin pour obtenir des contributions des promoteurs :

*« Ce dont on parle ici, les redevances, elles visent au fond à aller chercher des sous pour ce qui est en dehors du site et loin en dehors du site en plus. Alors là, on parle d'un élément additionnel et pas simplement, au fond, d'un choix entre la taxe locale qu'on connaît présentement et la taxation foncière »*.<sup>114</sup>

*(Nos soulignés)*

Un deuxième représentant de l'APCHQ soulignait que l'encadrement de la redevance de développement proposé par Québec était très lapidaire par rapport à son vis-à-vis ontarien, puisque les mesures législatives de la redevance de développement de l'Ontario font plus de 25 pages pendant que les dispositions visées du projet de loi du Québec tenaient sur une seule page<sup>115</sup>. Pionnier avant son heure, le maire de Gatineau soutenait, quant à lui, que « *la gestion de la croissance urbaine est un enjeu de fond pour plusieurs villes du Québec* »<sup>116</sup>. Pour Gatineau, les frais de croissance sont une mesure d'écofiscalité qui permet aux municipalités de lutter contre l'étalement urbain et favorise un développement intelligent des villes, notamment en

---

<sup>110</sup> Projet de loi 83, adopté le 10 juin 2016. Les travaux ayant mené à l'adoption de LQ 2016, c. 17 ont débuté à la première session de la 41e législature en 2015. Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a déposé le projet de loi n° 83 à l'Assemblée nationale du Québec. C'est néanmoins son successeur, le ministre Martin Coiteux, qui l'a défendu en Commission parlementaire

<sup>111</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, LQ 2016, c. 17.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 41e législature, 1<sup>re</sup> session (20 mai 2014 au 23 août 2018), mardi 23 février 2016 - Vol. 44 N° 57.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 41e législature, 1<sup>re</sup> session (20 mai 2014 au 23 août 2018), mardi 23 février 2016 - Vol. 44 N° 57.

<sup>116</sup> *Ibid.*

matière de transport collectif, de réduction des GES et de densification du territoire urbain. La redevance de développement serait une réponse concrète au défi du financement des infrastructures urbaines, en faisant payer aux promoteurs les coûts réels de la croissance<sup>117</sup>. Les débats permettent de constater que les termes « redevance de développement » et « frais de croissance » sont plus ou moins utilisés comme synonymes.

Le ministre Coiteux soutient de son côté qu'il serait possible pour une municipalité de choisir entre le mécanisme de la redevance de développement ou le mécanisme de l'entente avec le promoteur pour gérer le développement; laissant ainsi entendre que le nouveau mécanisme introduit est une option à l'autre.

Cette confusion entre les deux mécanismes lors des débats parlementaires semble s'être répercutée auprès des parties prenantes œuvrant dans le milieu municipal. Dans le cadre d'une étude que nous avons menée après des 67 municipalités qui avaient déclaré avoir perçu des contributions monétaires en vertu du paragraphe 2 du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 145.21 LAU au cours des années 2017 et 2018 (contribution pour assurer la prestation accrue de services municipaux), 65 les avaient plutôt perçues dans le cadre d'une entente relative à des travaux municipaux. La confusion entre les deux mécanismes semble dès lors plutôt généralisée.

### 2.3. Les exigences de la LAU

Comme pour les dispositions réglementaires concernant les ententes, le règlement doit préciser pour la redevance de développement :

1. Les zones où elle s'applique;
2. La catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard desquels la redevance peut être exigée;
3. Les infrastructures et les équipements qui peuvent être financés, en tout ou en partie, avec la redevance;
4. Si les infrastructures et les équipements se trouvent ou non sur le territoire développé, et s'ils peuvent desservir d'autres immeubles que ceux visés par le permis ou le certificat;
5. Les règles permettant de déterminer le montant de la redevance à payer selon la catégorie de construction, de terrain, de travaux, d'infrastructure ou d'équipement;

Pour déterminer les contributions à prélever, la municipalité doit d'abord évaluer le coût des infrastructures et équipements à financer afin d'assurer la plus grande concordance entre les montants requis et les montants à prélever (a. 145.22, al. 4 LAU). Comme pour la redevance réglementaire prévue à la LCV et au CM, le règlement municipal prévoyant ces contributions doit prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à les recueillir et les fins pour lesquelles elles seront utilisées. En cas de surplus, le solde résiduel doit être réparti par la municipalité entre les propriétaires des immeubles pour lesquels la contribution a été versée, au prorata des montants payés. Cette répartition doit être faite au plus tard le 31 décembre de l'exercice financier qui suit celui au cours duquel le surplus est constaté (article 145.22 LAU). Un certain flou demeure quant aux règles permettant de conclure au surplus et pour déterminer dans quelle mesure la municipalité pourra ou non engranger les fonds au cours

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

des premières années avant de lancer les travaux planifiés, pouvant engendrer un doute auprès des instances municipales sur l'utilité d'un mécanisme qui exige beaucoup de préparation et d'études avant d'être mis en œuvre.

La loi précise que les équipements municipaux visés ne peuvent inclure le matériel roulant dont la durée de vie utile est inférieure à sept ans ni les équipements informatiques. De surcroît, l'exigence d'une contribution n'est pas applicable à un organisme public ou à un Centre de la petite enfance.

Par rapport à l'entente conclue avec un promoteur quant au partage des coûts des travaux municipaux, la contribution prévue à l'article 145.21 alinéa 1, paragraphe 2<sup>o</sup> LAU a certes une portée potentielle beaucoup plus vaste. Elle n'est en effet aucunement limitée aux travaux pratiqués sur la propriété du promoteur (comme dans le cas fréquent de lotissements ou ouverture de nouvelles rues sur le terrain du promoteur) et s'adresse à tout projet de développement susceptible d'engendrer une demande accrue de services municipaux, partagés par l'ensemble des résidents de la municipalité.

Il faut observer que si le législateur québécois a voulu offrir un nouveau mécanisme de financement aux municipalités, il ne facilite pas la compréhension du mécanisme visé en l'imbriquant de façon plutôt confuse dans les articles relatifs aux ententes conclues avec des promoteurs pour le partage de coûts liés aux infrastructures et équipement municipaux. Pire encore, plutôt que d'employer un vocabulaire limpide, le législateur a également choisi d'appeler le prélèvement « une contribution », appellation qui peut également s'appliquer aux versements ou autres paiements (en nature ou en espèces) gérés par le mécanisme des ententes avec les promoteurs. Les deux mécanismes distincts de contributions trouvent donc leurs assises juridiques de façon entrelacée dans les mêmes articles de la LAU.

Pour tenter de réduire la difficulté de distinguer les deux mécanismes, il semble important de classer chaque disposition en fonction du mécanisme lui étant associé.

**Tableau 13 – Article 145.21 LAU**

<b>Article 145.21</b>	<b>Contribution par entente promoteur</b>	<b>Contribution par redevance de développement</b>
Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation:	✓	✓
1 <sup>o</sup> à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux;	✓	
2 <sup>o</sup> au paiement par le requérant d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention		✓

<b>Article 145.21</b>	<b>Contribution par entente promoteur</b>	<b>Contribution par redevance de développement</b>
visée par la demande de permis ou de certificat.		
Les équipements municipaux visés au paragraphe 2° du premier alinéa ne comprennent pas le matériel roulant dont la durée de vie utile prévue est inférieure à sept ans ni les équipements informatiques.		✓
L'exigence d'une contribution visée au paragraphe 2° du premier alinéa n'est pas applicable à un organisme public au sens du premier alinéa de l'article 3 de la <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i> (chapitre A-2.1) ou à un centre de la petite enfance au sens de la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> (chapitre S-4.1.1).		✓

Tableau 14 – Article 145.22 LAU

<b>Article 145.22</b>	<b>Entente promoteur</b>	<b>Contribution (Redevance)</b>
Le règlement mentionné à l'article 145.21 doit indiquer:	✓	✓
1° toute zone à l'égard de laquelle il s'applique;	✓	✓
2° toute catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard de laquelle la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation est assujettie à une entente ou au paiement d'une contribution;	✓	✓
3° toute catégorie d'infrastructures ou d'équipements visés par l'entente et spécifier, le cas échéant, que l'entente peut porter sur des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, qui sont destinés à desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat, mais également d'autres immeubles sur le territoire de la municipalité;	✓	
4° les modalités, le cas échéant, suivant lesquelles est établie la part des coûts relatifs aux travaux que le titulaire du permis ou du certificat doit prendre à sa charge selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique;	✓	✓

Article 145.22	Entente promoteur	Contribution (Redevance)
5° les modalités, le cas échéant, suivant lesquelles est établie la part des coûts relatifs aux travaux que tout bénéficiaire de ces travaux, autre que le titulaire du permis ou du certificat, doit prendre à sa charge selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique, prévoir les modalités de paiement et de perception de cette quote-part et fixer le taux de l'intérêt payable sur un versement exigible;	✓	
6° le cas échéant, toute infrastructure ou tout équipement dont l'ajout, l'agrandissement ou la modification est projeté, ou toute catégorie de telles infrastructures ou de tels équipements, qui peut être financé en tout ou en partie par le paiement d'une contribution et spécifier, le cas échéant, que la contribution peut servir à financer des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, s'ils sont requis pour desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat, y compris les occupants ou les usagers d'un tel immeuble, mais également d'autres immeubles, y compris leurs occupants ou leurs usagers, sur le territoire de la municipalité;		✓
7° les règles, le cas échéant, permettant d'établir le montant de la contribution que le requérant doit payer selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique.		✓
Ce règlement peut également assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation, demandé par un bénéficiaire de travaux visé au paragraphe 5° du premier alinéa, au paiement préalable par celui-ci de toute partie de sa quote-part ou à la production de toute garantie que le règlement détermine.	✓	
Dans le cas où le paiement d'une contribution est exigé en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 145.21, le règlement doit prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à la recueillir et à être utilisé aux fins pour laquelle elle est exigée. Dans le cas où la municipalité constate un surplus qui ne peut être utilisé aux fins pour laquelle la contribution a été exigée, le solde résiduel du fonds doit être réparti par la municipalité entre les propriétaires des immeubles visés par les permis ou les certificats dont la délivrance a été assujettie au paiement de la contribution, au prorata des montants payés relativement à chacun de ces immeubles. Cette répartition doit être faite au plus tard le 31 décembre de l'exercice financier qui suit celui au cours duquel le surplus est constaté.		✓
Pour l'application des paragraphes 6° et 7° du premier alinéa, la municipalité doit établir une estimation du coût de tout ajout,		✓

Article 145.22	Entente promoteur	Contribution (Redevance)
agrandissement ou modification destiné à être financé en tout ou en partie au moyen d'une contribution, laquelle estimation peut porter sur une catégorie d'infrastructures ou d'équipements. Le montant de la contribution, établi selon les règles visées au paragraphe 7° du premier alinéa, doit notamment être fonction de cette estimation, laquelle doit être rendue publique au même moment que l'avis visé à l'article 126.		

Ce chevauchement de dispositions législatives rend difficile l'analyse distincte de ces deux modes de financement pourtant très différents, tout en supposant qu'un même règlement municipal pourra clairement distinguer les deux mécanismes.

#### 2.4. La rareté de mise en œuvre d'un tel régime

Depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau mécanisme de financement, aucune municipalité québécoise n'a adopté de règlement spécifique à cet objet. En effet, les deux seuls cas répertoriés au printemps 2019 où de telles dispositions réglementaires existent, montrent que la municipalité a opté d'insérer l'exigence d'une contribution de type de redevance de développement dans les règlements relatifs aux ententes quant aux travaux municipaux.

Plus précisément, depuis 2017, 67 municipalités québécoises ont affirmé dans leur rapport financier annuel<sup>118</sup> avoir perçu des contributions découlant des nouveaux pouvoirs octroyés en vertu des articles 145.21 et 145.22 LAU. Ainsi, 25 municipalités ont déclaré avoir perçu des sommes en 2017. Les montants déclarés en 2017 varient de 50 \$ à 834 555 \$. L'année suivante, 42 municipalités ont déclaré avoir perçu de telles sommes. Les montants fluctuent entre 352 \$ et 325 540 \$. Enfin, 28 municipalités ont déclaré avoir perçu des sommes au cours de ces deux années.

Pour valider ces déclarations, nous avons constitué un Tableau de bord afin d'y comptabiliser les informations pertinentes et avons procédé à des vérifications systématiques (sites Internet et vérification si les municipalités avaient adopté un règlement après l'adoption de la loi habilitante). Comme les municipalités ne maintiennent pas à jour la réglementation en ligne, nous avons dû procéder par demande d'accès à l'information à l'ensemble des 67 municipalités répertoriées.

Les vérifications détaillées auprès de cet ensemble ont permis d'apprendre que seulement deux municipalités du Québec ont effectivement adopté des dispositions réglementaires avec l'intention de permettre le prélèvement de redevances de développement. Ce résultat permet de confirmer que les dispositions adoptées en 2016 sont demeurées pratiquement lettre morte auprès des municipalités québécoises.

Nous estimons qu'il serait important, sinon urgent, pour le Québec de mieux comprendre cette quasi-absence d'adoption par les municipalités québécoises du mécanisme de redevance de développement, qui est pourtant bien développé chez nos voisins, et notamment en

<sup>118</sup> À la page S51, ligne 14 et 15 du questionnaire du MAMH.

Ontario. Nous proposons de présenter maintenant brièvement la situation ontarienne concernant ce qu'ils appellent la « redevance d'aménagement ».

### **3. La redevance d'aménagement de l'Ontario**

---

#### **3.1. Une loi détaillée**

L'Ontario est la seule province canadienne à s'être dotée d'une loi distincte régissant le prélèvement de redevances de développement, où on les dénomme « redevances d'aménagement ». La *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*<sup>119</sup> (LRA), adoptée d'abord en 1989 et amendée subséquemment à quelques reprises, regroupe l'ensemble des modalités et des pouvoirs octroyés aux municipalités ontariennes à l'égard de la perception de cette redevance<sup>120</sup>. La redevance d'aménagement de l'Ontario s'appuie sur le principe de *Growth pays for Growth*, même si un auteur a récemment conclu que les redevances ne permettaient pas complètement de rencontrer ce critère, en raison de lacunes de la loi qu'il met en exergue<sup>121</sup>.

Selon la LRA, tout conseil municipal de l'Ontario peut, par règlement, imposer des redevances d'aménagement sur les biens-fonds afin de couvrir l'augmentation des dépenses en immobilisations que rend nécessaire le besoin accru de services en raison d'un aménagement dans le secteur auquel s'applique le règlement (article 2(1) LRA). La loi autorise toutefois d'exclure certains services par règlement (article 2(4)); ce que fait le Règlement d'application 82/98 à son article 2.1(1). En conséquence, voici quelques exemples d'équipements municipaux qui ne peuvent être financés en Ontario par redevance d'aménagement :

1. Les aménagements culturels et de divertissements (à l'exception des bibliothèques publiques);
2. Les installations touristiques, dont les palais des congrès;
3. Les biens-fonds pour fins de parcs;
4. Les installations pour gestion de matières résiduelles;
5. Les édifices de l'administration municipale.

La loi ontarienne ajoute d'autres précisions, comme la possibilité d'imposer des redevances à l'égard de services fournis à l'extérieur de la municipalité (article 2(6) LRA). Les redevances peuvent être sectorielles (article 2(11) LRA). La redevance d'aménagement est payable dès qu'un permis de construire est délivré à l'égard de l'aménagement visé, à moins que le règlement de redevances d'aménagement ne prévoie une autre date ou termes (article 26.1 LRA).

---

<sup>119</sup> LO 1997, c. 27. Il s'agit de la traduction française d'une loi qui s'appelle en anglais : *Development Charges Act*, 1997, S.O. 1997, c. 27. Dans la loi, le terme « development » a été partout traduit par aménagement, qui comprend aussi le réaménagement.

<sup>120</sup> S'ajoute le *Règlement 82/98* (O. Reg. 82/98) qui prescrit des détails importants.

<sup>121</sup> Adam Found, "Development Charges in Ontario; Is growth paying for growth?", IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, no. 41, 2019, University of Toronto, 28 p. (en ligne à : <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/93276>).

Le processus d'adoption du règlement de redevances d'aménagement exige que la municipalité effectue d'abord une étude préliminaire (article 10(1) LRA), y incluant notamment un plan de gestion des actifs. L'étude doit être mise à la disposition du public au moins 60 jours avant l'adoption du règlement, qui doit être adopté dans l'année qui suit la conclusion de l'étude préliminaire (article 11 LRA). Tout au long de l'application du règlement, l'étude doit demeurer accessible au public (article 10(4) LRA).

Les modalités entourant le calcul de la redevance sont complexes, mais bien encadrées par la loi. Les municipalités doivent anticiper l'ampleur, le type et l'emplacement envisagés des aménagements à l'égard desquels des redevances d'aménagement seront imposées. La municipalité doit bien décrire les infrastructures et les équipements que nécessitera le nouveau développement. Elle doit déterminer la fraction de l'augmentation du besoin de services attribuable à l'aménagement envisagé que peut combler la capacité excédentaire de la municipalité. Cette mesure doit exclure la part de tout aménagement existant qui tirerait profit de ce nouveau service. Les autorités locales doivent en outre déterminer les dépenses en immobilisation nécessaires pour augmenter la capacité des services au cours des dix années subséquentes. Une fois le montant des dépenses connu, il est alors possible de comparer les coûts prévisibles de l'accroissement de service par rapport à ceux du niveau maximum à atteindre au cours des dix prochaines années pour ce service. Le plus faible de ces deux taux sera utilisé pour le calcul de la redevance. Les revenus générés par ces redevances sont par la suite versés dans un fonds de réserve distinct pour chaque service auquel se rapporte la redevance d'aménagement (articles 34 et 35 LRA).

En 2012, 201 municipalités ontariennes avaient adopté des dispositions réglementaires relatives aux redevances d'aménagement (Gagnon-Laberge, 2015). Un document de consultation de l'Ontario (Ontario, 2013) révélait que 1,3 milliard \$ avait ainsi été perçus en 2011 par 200 municipalités ontariennes. Les redevances d'aménagement de l'Ontario représentent 14% du financement en capital d'infrastructures tangibles. Elles servent à 67% à financer les routes, les infrastructures de l'eau (potable et usée). Le Grand Toronto perçoit 70% de toutes les redevances d'aménagement de l'Ontario.

Nous proposons d'étudier plus particulièrement le règlement de la Municipalité d'Ajax.

### 3.2. Le règlement de la municipalité d'Ajax

Le 16 juillet 2018<sup>122</sup>, après avoir réalisé une étude du type « *Development charge Background Study* »<sup>123</sup>, la municipalité d'Ajax a adopté un nouveau règlement<sup>124</sup> sur les redevances d'aménagement<sup>125</sup> en vertu de la LRA. Les droits ainsi prélevés servent à payer une partie des projets d'immobilisations liés à la croissance, comme l'infrastructure nécessaire au transport, aux parcs et loisirs, aux services de bibliothèque et aux services d'incendie. Les frais servent également à payer une partie des véhicules et de l'équipement supplémentaires nécessaires à la prestation de ces services, ainsi que les études administratives liées à la croissance<sup>126</sup>. La

---

<sup>122</sup> Article 16 Ajax Development Charge By-law # 50-2018.

<sup>123</sup> Déposée le 7 mai 2018. Préparée par Watson & Associates Economists Ltd.

<sup>124</sup> Remplaçant le Town of Ajax By-Law 2013.

<sup>125</sup> The Corporation of the Town of Ajax By-law 50-2018 (R 50-2018).

<sup>126</sup> Référence en ligne : <https://www.ajax.ca/en/inside-townhall/development-charges.aspx>

municipalité peut s'entendre avec un propriétaire<sup>127</sup> pour substituer la redevance d'aménagement applicable par la fourniture, aux frais exclusifs du propriétaire, de services en remplacement.<sup>128</sup> De tels services de remplacement ne sont toutefois pas précisés dans le règlement. Les redevances d'aménagement ainsi perçues sont conservées dans un fonds de réserve distinct<sup>129</sup>. Elles sont rajustées annuellement le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année conformément aux « Statistiques des prix de construction »<sup>130</sup>.

La municipalité d'Ajax a choisi de moduler les redevances d'aménagement en fonction de la localisation du projet. Plus précisément, Ajax a exclu deux secteurs de son territoire du paiement de sa redevance afin de favoriser la requalification dans ces secteurs déjà viabilisés. De plus, la municipalité a aussi modulé les frais de la redevance en fonction des types de bâtiments afin de mieux refléter les coûts réels du développement de certains types de constructions par rapport à d'autres. Ainsi, elle a séparé le secteur résidentiel en 5 catégories différentes (logement individuel détaché, logement mitoyen, logements à 2 chambres ou plus, logements de moins de deux chambres, autres logements). Le secteur non résidentiel présente 3 catégories distinctes (commercial, industriel, institutionnel). La municipalité a aussi intégré à son règlement des crédits sur la redevance pour de bonnes pratiques d'aménagement.

Concrètement et sauf exception<sup>131</sup>, les redevances d'aménagement s'appliquent à tous les terrains de la ville, qu'ils soient ou non exonérés d'impôt<sup>132</sup>. Les frais pour les services résidentiels et non résidentiels sont payables en totalité à la date à laquelle le premier permis de construction est délivré pour un immeuble sur un terrain assujéti à la redevance. Les frais sont calculés et payables au taux en vigueur au moment où le paiement est exigible. Dans le cas d'un aménagement résidentiel ou de la partie résidentielle d'un usage mixte, les redevances d'aménagement sont calculées en fonction du nombre et du type de logements<sup>133</sup>. Dans le cas d'un aménagement non résidentiel,<sup>134</sup> les redevances d'aménagement sont calculées en fonction de la superficie brute de plancher de l'aménagement<sup>135</sup>. Dans le cas de l'aménagement de logements d'appartements-jardins résidentiels, la redevance d'aménagement est calculée en fonction de la redevance pour les logements résidentiels d'une chambre à coucher<sup>136</sup>.

Les services municipaux visés par le règlement municipal sont de cinq ordres<sup>137</sup> :

1. **Administration** (incluant les études de croissance du capital liées au développement);
2. **Incendie** (incluant les casernes, les véhicules et l'équipement);

---

<sup>127</sup> Article 38 R 50-2018.

<sup>128</sup> Article 7 R 50-2018.

<sup>129</sup> Article 11 (1) R 50-2018.

<sup>130</sup> Article 13 R 50-2018.

<sup>131</sup> Paragraphes (2), (3), (4) et (7) de l'article 3 R 50-2018.

<sup>132</sup> Article 3 (1) R 50-2018.

<sup>133</sup> Article 2 (2) a) R 50-2018.

<sup>134</sup> Incluant la partie non résidentielle et 50 % des aires communes d'un aménagement à usage mixte.

<sup>135</sup> Article 2 (2) b) R 50-2018.

<sup>136</sup> Sous réserve des modifications apportées au Règlement en vertu la *Promoting Affordable Housing Act*.

<sup>137</sup> Annexe A R 50-2018.

3. **Transport** (incluant les routes, les structures, les trottoirs, les lampadaires, les feux de circulation, les sentiers à usages multiples et les installations d'exploitation, les véhicules et le matériel fournissant des services liés à une route);
4. **Parcs et loisirs** (incluant les parcs, l'aménagement de sentiers récréatifs, les installations récréatives et les installations d'exploitation, les véhicules et l'équipement connexe);
5. **Bibliothèque** (incluant le mobilier, les étagères, l'équipement et les articles connexes, y compris les documents acquis à des fins de circulation, de référence ou d'information par un conseil de bibliothèque).

Les redevances d'aménagement résidentielles d'Ajax pour l'année 2019 sont les suivantes :

**Tableau 15 – Ajax, redevances résidentielles en 2019**

<b>Municipalité d'Ajax</b>				
<b>Redevances d'aménagement du secteur résidentiel par type d'unité d'habitation</b>				
<b>(Au 1<sup>er</sup> juillet 2019)</b>				
<b>Catégorie de services</b>	<b>Isolé et jumelé</b>	<b>2 chambres et plus</b>	<b>Moins d'une chambre</b>	<b>Autres logements</b>
Administration	409\$	197\$	124\$	323\$
Incendie	499\$	240\$	151\$	394\$
Transport	17 254\$	8 300\$	5 216\$	13 626\$
Parcs et loisirs	6 747\$	3 245\$	2 040\$	5 323\$
Bibliothèques	1 368\$	658\$	414\$	1 080\$
<b>TOTAL</b>	<b>26 277\$</b>	<b>12 640\$</b>	<b>7 945\$</b>	<b>20 750\$</b>

Les redevances d'aménagement non résidentielles pour l'année 2019 sont les suivantes :

**Tableau 16 – Ajax, redevances non résidentielles en 2019**

<b>Municipalité d'Ajax</b>	
<b>Redevances d'aménagement non résidentielles</b>	
<b>[\$ par pieds carrés de surface de plancher brute (Gross Floor Area)</b>	
<b>(Au 1<sup>er</sup> juillet 2019)</b>	
<b>Catégorie de services</b>	
Administration	0,14\$
Incendie	0,17\$
Transport	6,31\$
Parcs et loisirs	0,12\$
Bibliothèques	0,02\$
<b>TOTAL</b>	<b>6,76\$</b>

Ces montants sont importants et représentent une source de revenus significative pour financer les services accrus liés aux développements immobiliers. Les développeurs (et les

acquéreurs) connaissent clairement à l'avance les coûts que doivent assumer les nouveaux développements assujettis.

#### **4. Remarques finales sur la redevance de développement au Québec**

Le Québec a adopté des mesures permettant en principe aux municipalités d'adopter des redevances de développement afin de financer les infrastructures et équipements nécessaires à la croissance de la demande de services à la suite de certains développements immobiliers. Il ne fait pas de doute que cet outil de financement par redevance réglementaire particulière pourrait être précieux pour assurer un meilleur contrôle du développement de nos villes et habitats. Or, l'instrument demeure presque inconnu et très largement ignoré des municipalités québécoises.

Il faut d'abord souligner que l'encadrement juridique de la redevance de développement du Québec demeure difficile à décrypter, surtout si on le compare à l'Ontario qui y consacre une loi avec moult détails pour guider les municipalités dans la mise en place des redevances d'aménagement. Ajoutons qu'en cas de conflits, c'est la Commission municipale de l'Ontario qui tranche, ce qui évite ainsi les longs et coûteux procès auxquels les municipalités pourraient craindre d'être confrontées.

Mais ces raisons ne sont pas suffisantes pour expliquer la tiédeur des municipalités québécoises qui, pourtant, disent toujours rechercher de nouvelles sources de financement. Nous avons évoqué plus haut en présentant ce pouvoir prévu à la LAU qu'elle est une mesure qui s'ajoute et complète le mécanisme de l'entente avec les promoteurs. On ne peut donc pas dissocier l'analyse de l'un et de l'autre. Or, le sondage réalisé par le MAMH et l'UQAM révèle que les ententes avec les promoteurs ne seraient pas encore intégralement utilisées, et ce, même dans les zones métropolitaines d'importance que sont la CMM et la CMQ<sup>138</sup>.

Il est important qu'une analyse plus poussée soit faite pour mieux comprendre dans quelle mesure l'usage inégal et totalement discrétionnaire par les municipalités du Québec du pouvoir de répercuter sur les développeurs le prix du développement par le mécanisme de l'entente pour les travaux municipaux n'aurait pas une part de responsabilité face à la réserve des municipalités d'user de la redevance de développement. Une chose est cependant claire, cette situation ne permet pas de faire un usage rationnel et efficace en matière d'aménagement, d'urbanisme et de contrôle de l'étalement urbain, et particulièrement dans les grandes régions métropolitaines de Montréal et de Québec.

Cette situation devrait mériter l'attention urgente du Québec. En effet, à l'heure où les villes veulent accroître leur contrôle quant aux types de développements qui se font sur leurs territoires (pensons au projet de règlement 20-20-20 de la Ville de Montréal), les municipalités s'abstiennent de faire usage d'un puissant outil qui leur permettrait pourtant de mieux orienter le développement dans un esprit de développement durable et mieux financer son impact qui doit, autrement, être financé par la taxation foncière générale.

---

<sup>138</sup> *Supra* note .

Les municipalités se privent malheureusement ainsi de sommes importantes pour assurer le développement de leurs infrastructures publiques et établir une répartition plus équitable des coûts du développement. L'exemple ontarien démontre que les redevances de développement génèrent des fonds significatifs là où elles sont prélevées. Il est urgent que le Québec se penche sérieusement sur son modèle afin de lui permettre de dépasser les limites intrinsèques au régime d'ententes avec les promoteurs et entrer dans une ère nouvelle de développement plus intelligent face aux défis énormes auxquels font face les communautés territoriales du Québec.

## VII. CONCLUSION

Le présent rapport avait pour objectif d'établir les assises juridiques des nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires des municipalités québécoises, plus particulièrement la redevance de développement, le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevances réglementaires, dans le but d'évaluer leur potentiel en matière de transition énergétique dans le domaine de l'aménagement et des transports routiers, que ce soit en favorisant une optimisation de l'utilisation du sol, en internalisant les coûts de l'étalement urbain au prix de l'immobilier, ou en influençant les choix de modes de transport.

Nous avons voulu rappeler et clarifier les distinctions importantes entre les pouvoirs traditionnels et les nouveaux pouvoirs municipaux. Nous avons alors retenu le terme de « prélèvements monétaires » pour traiter de l'ensemble de ces pouvoirs, puisque certains relèvent de la taxation, tandis que d'autres s'en distinguent de façon fondamentale, puisqu'ils ne peuvent servir à générer de façon générale des revenus pour financer les activités municipales : c'est notamment le cas des redevances réglementaires.

Après avoir situé ces nouveaux pouvoirs dans l'éventail des prélèvements à la disposition des municipalités québécoises, des mesures écofiscales utilisées ou projetées dans les villes canadiennes et québécoises ont été présentées. La recension de ces mesures avait comme objectif d'identifier les trois études qui ont subséquemment été approfondies. Ainsi, les modalités de fonctionnement de la taxe sur les espaces de stationnement de Montréal, de la redevance de transport du REM et de la redevance de développement, telle que prévue au Québec et en Ontario, ont été décrites, en plus du rôle qu'elles peuvent respectivement jouer en matière de transition énergétique.

L'analyse a permis de faire un certain nombre de constats quant au potentiel d'utilisation de ces nouveaux pouvoirs par les municipalités. Plus spécifiquement, elle a identifié un important potentiel mais aussi des restrictions et des zones grises qui constituent des freins à leur application et qui pourraient expliquer, du moins en partie, pourquoi les villes québécoises hésitent ou tardent à en faire usage pour leurs propres fins. Pensons notamment à l'interdiction faite aux municipalités d'imposer une redevance réglementaire aux autres paliers gouvernementaux ou aux mandataires de l'État (qui sont de grands générateurs de déplacements); à la nécessaire collaboration de mandataires - potentiellement nombreux - afin de prélever certains types de redevances (comme dans le cas des billets de stationnements ou d'une éventuelle redevance sur l'immatriculation); et de l'absence de l'utilisation par les municipalités de la redevance de développement prévue à la LAU.

Les trois études de cas soulèvent également plusieurs questions quant aux contextes socio-économique et politico-administratif qui permettent aux municipalités d'emprunter ou non la voie de l'écofiscalité. La desserte existante en transports collectifs, la programmation de projets majeurs d'investissements ayant un potentiel d'induire un développement immobilier, la vigueur de ce marché, ainsi que la capacité administrative de la municipalité sont autant de conditions qui les habilitent ou non à intervenir, mais qui démontrent aussi l'urgence de mieux faire connaître ces outils, de mieux comprendre les hésitations des municipalités afin

de mieux guider un développement durable. En ce sens, la capacité d'une municipalité dévitalisée ou de moins grande envergure à assujettir les individus ou les entreprises à une redevance pose une limite sévère, alors que sa base fiscale est déjà fragilisée. Pourquoi une municipalité imposerait-elle un fardeau fiscal supplémentaire dans un contexte régional où les municipalités sont en concurrence? Les observations empiriques présentées dans ce rapport suggèrent qu'il faut concevoir les nouveaux pouvoirs non pas comme une fin en soi, mais comme un moyen pour résoudre un problème qui s'avérerait autrement insoluble : pensons ici à la taxe sur les stationnements de Montréal qui a permis de forcer le développement de terrains vagues du centre-ville contre lesquels la ville luttait depuis des années, voire des décennies.

Les municipalités du Québec sont certes invitées à innover dans l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs. Ce rapport révèle que ce potentiel s'est déjà traduit par des réalisations inspirantes, mais que les municipalités se butent par ailleurs à certaines difficultés qui méritent l'attention de Québec. La discussion doit donc se poursuivre si Québec veut réellement que les municipalités puissent offrir une contribution significative en matière de transition énergétique qui soit à la hauteur des attentes.

## BIBLIOGRAPHIE

- AECOM (2013). *City of Mississauga: Stormwater Financing Study*, <[http://www7.mississauga.ca/Documents/TW/Environment/RPT\\_MississaugaStormwaterFinancingStudy\\_Apr2013\\_Final.pdf](http://www7.mississauga.ca/Documents/TW/Environment/RPT_MississaugaStormwaterFinancingStudy_Apr2013_Final.pdf)>, n°60247202.
- Agence QMI. (2011). Coût du déneigement : des disparités étonnantes. TVA Nouvelles. <<https://www.tvanouvelles.ca/2011/01/24/cout-du-deneigement-des-disparites-etonnantes>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Arrondissement Ville-Marie. (2018). Mobilité durable et urbanisme: plus de place aux stationnements pour vélos dans les nouvelles constructions. Communiqué du 12 septembre 2018. <[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=7317,80081620&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&id=30630](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7317,80081620&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=30630)>, consulté le 20 octobre 2019.
- APCHQ. (2017). Commentaires de l'APCHQ sur le projet de loi n° 137, Loi concernant le Réseau électrique métropolitain. APCHQ. CTE- 009M, C.P-P.L 137. <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux->>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Autorité régionale de transport métropolitain. (2019a). Mission. <<https://www.artm.quebec/mission/>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Autorité régionale de transport métropolitain. (2019b). Foire aux questions sur le règlement concernant la redevance en transport à l'égard du Réseau express métropolitain. Objectifs du règlement <<https://www.artm.quebec/foire-aux-questions-reglement-redevance-reseau-express-metropolitain/>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Autorité régionale de transport de métropolitain (ARTM) (2018a). *Guide d'application du Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain*, <[http://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2019/01/Guide\\_Application\\_ed03.pdf](http://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2019/01/Guide_Application_ed03.pdf)>, consulté le 28 avril 2019.
- Autorité régionale de transport métropolitain. (2018b). Rapport annuel 2018 : planifier, organiser, financer, promouvoir. <[https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2019/06/AR19137-Rapport-annuel-2018\\_web.pdf](https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2019/06/AR19137-Rapport-annuel-2018_web.pdf)>, consulté le 20 octobre 2019.
- Banque Nationale. (2015). Rapport : la captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le grand Montréal. Banque Nationale. 42 p.
- Beaconsfield (sans date). *Bien comprendre la stratégie de réduction des matières résiduelles, la nouvelle collecte robotisée et la tarification incitative* <[https://www.beaconsfield.ca/images/stories/environmental-fields/guide\\_informatif\\_web\\_fra.pdf](https://www.beaconsfield.ca/images/stories/environmental-fields/guide_informatif_web_fra.pdf)>, consulté le 28 avril 2019

## Bibliographie

- Beaconsfield (2016). *La réduction des déchets via une collecte intelligente participative l'exemple de Beaconsfield*, < [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/RES\\_AGGLO\\_GMR\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/8\\_A.%20DUFFIELD\\_LA%20R%C9DUCTION%20DES%20D%C9CHETS%20VIA%20UNE%20COLLECTE%20INTELLIGENTE%20%5B...%5D.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/RES_AGGLO_GMR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/8_A.%20DUFFIELD_LA%20R%C9DUCTION%20DES%20D%C9CHETS%20VIA%20UNE%20COLLECTE%20INTELLIGENTE%20%5B...%5D.PDF) >, consulté le 12 mai 2019
- Blanchette, N., Ciecha, M., Gauthier, J., Bundock, E., (2018). *Fardeau grandissant pour les promoteurs immobiliers au Québec: nouveaux régimes de contributions, de compensations et de redevances qui augmentent les coûts de développement*. Chronique Fasken.
- Bouchard, D. (sans date) *La taxe sur le stationnement : qu'est-ce que c'est ?* Conseil régional de l'environnement de Montréal. < <http://cremtl.qc.ca/publication/entrevues/2010/taxe-stationnement-quest-ce-que-cest> >, consulté le 20 octobre 2019.
- Boucher, I et Fontaine, N. (2011) *L'aménagement et l'écomobilité, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 232 p. < [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands\\_dossiers/developpement\\_durable/amenagement\\_ecomobilite.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/grands_dossiers/developpement_durable/amenagement_ecomobilite.pdf) >, consulté le 20 octobre 2019.\$
- Chambre de Commerce du Montréal métropolitain. (2017). *REM : des mesures exceptionnelles pour un projet d'exception. Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre des audiences publiques sur le projet de loi 137 concernant le Réseau électrique métropolitain, présentées à la Commission des transports et de l'environnement. CTE-004M, C.P-P.L 137* < <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-37935/memoires-deposes.html> >, consulté le 20 octobre 2019.
- Collectivités viables (Inconnue). *Compacité / Densité*, <http://collectivitesviables.org/articles/compacite-densite.aspx>, consulté le 19 mai 2019
- Commission de l'écofiscalité du Canada (2015). *Circulation fluide en vue...Tarifier la congestion routière pour mieux la combattre*. < <https://ecofiscal.ca/fr/reports/trafic/> >, consulté le 25 mai 2019.
- Commission de l'écofiscalité du Canada (2017). *Cacher les aqueducs, mais pas leurs coûts : Bonnes pratiques en matière de tarification et d'amélioration des services municipaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau*. < <https://ecofiscal.ca/fr/reports/cacher-les-aqueducs-mais-pas-leurs-couts/> >, consulté le 9 mai 2019.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL). (1999). *Pacte 2000*, < <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53931> >, consulté le 10 mai 2019.
- Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'Agroalimentaire québécois. (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Propositions pour une agriculture durable et en santé. Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*. 274 p.
- Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal). (2010, 28 janvier). *La taxe sur le stationnement : qu'est-ce que c'est?*. CRE-Montréal, éditoriaux,

## Bibliographie

- <<http://cremtl.qc.ca/publication/entrevues/2010/taxe-stationnement-quest-ce-que-cest>>, consulté le 29 mai 2019.
- Conseil régional de l'environnement de la région de la Capitale nationale (CRE-Capitale nationale). (2011). Rapport de recherche : Étude comparative sur la quantité d'infrastructures nécessaire aux nouveaux développements dans la ville de Québec et à Fribourg, en Allemagne. CRE- Capitale nationale. <<https://static1.squarespace.com/static/5596a440e4b04990388f0909/t/55ae7c7ae4b0e4c581b7fcf4/1437498490656/2011-12+Rapport+final+e%CC%81tude+infrastructures+VdeQ+Low.pdf>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Coriolis Consulting Corp (2018). Regional DCC for Transit Infrastructure: Structure, Rates and Revenue Forecasts. <[https://www.translink.ca/-/media/Documents/about\\_translink/dcc/dcc\\_technical\\_report\\_aug\\_2018.pdf?la=en&hash=19B2B24A8550037914EF5A783FABA84E336036E0](https://www.translink.ca/-/media/Documents/about_translink/dcc/dcc_technical_report_aug_2018.pdf?la=en&hash=19B2B24A8550037914EF5A783FABA84E336036E0)>, consulté le 19 mars 2020.
- Credit, K. (2018). Transit-oriented economic development: the impact of light rail on new business starts in the Phoenix, AZ Region, USA. *Urban Studies*, 55(13), 2838-2862
- Dubé, J., Andrianary, E., Assad-Déry, F., Poupart, J., & Simard, J. (2018). Exploring difference in value uplift resulting from new bus rapid transit routes within a medium size metropolitan area. *Journal of Transport Geography*, 72, 258-269.
- Dubuc, A. (2018, 17 avril). Qui paiera la nouvelle taxe sur le REM? La Presse, <<https://www.lapresse.ca/affaires/economie/immobilier/201804/17/01-5161310-qui-paiera-la-nouvelle-taxe-sur-le-rem.php>>, consulté le 30 mai 2019.
- Dubuc, A. (2018, 28 septembre). REM: le règlement sur les redevances irrite les promoteurs. La Presse, <<https://www.lapresse.ca/affaires/economie/transports/201809/28/01-5198296-rem-le-reglement-sur-les-redevances-irrite-les-promoteurs.php>>, consulté le 29 mai 2019.
- Fournier, A. (2019). Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités, *Développements récents en droit municipal*, p. 103 – 152.
- Found, A. (2019). “Development Charges in Ontario; Is growth paying for growth?”, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, no. 41, University of Toronto, 28 p. (en ligne à: <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/93276>).
- Gagnon-Laberge, S. (2015). En route vers l'autonomie fiscale. Modes de financement alternatifs à l'impôt foncier pour les municipalités du Québec, Rapport soumis pour l'Institut de politiques alternatives de Montréal, [http://www.clic-bc.ca/Documents/E\\_CtreDoc/Economie/En route vers l'autonomie fiscale Modes de financement alternatifs a l'impôt foncier pour les municipalités du Québec FEVRIER2015.pdf](http://www.clic-bc.ca/Documents/E_CtreDoc/Economie/En_route_vers_l_autonomie_fiscale_Modes_de_financement_alternatifs_a_l_impot_foncier_pour_les_municipalites_du_Qubec_FEVRIER2015.pdf), consulté le 17 décembre 2019.
- Gelbman, T. (2019). La Cour d'appel de la Saskatchewan confirme la constitutionnalité du régime fédéral de tarification du carbone. Osler, <<https://www.osler.com/fr/ressources/reglements/2019/la-cour-d-appel-de-la>

- [saskatchewan-confirme-la-constitutionnalite-du-regime-federal-de-tarifcation](#)>, consulté le 30 octobre 2019.
- Goudreault, Z. (2019, 9 mai). Finances de Montréal: les «taxes vertes» au goût du jour. *Métro*, <<https://journalmetro.com/actualites/2318709/finances-de-montreal-les-taxes-vertes-au-gout-du-jour/>>, consulté le 29 mai 2019.
- Gouvernement du Canada. (2006). TransLink Parking Tax Case Study. Urban Transportation Showcase Program. Case Studies in Urban Transportation, <[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/tc/T41-1-43-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/tc/T41-1-43-eng.pdf)> consulté le 29 octobre 2019.
- Gouvernement du Québec. (2018). Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023/En bref, [www.plandirecteur.teq.gouv.qc.ca](http://www.plandirecteur.teq.gouv.qc.ca), consulté le 11 décembre 2019.
- Girard, F. (2010). Les redevances réglementaires : de concept jurisprudentiel à législation, *Développements récents en droit municipal*, Vol. 317, Cowansville, Éditions Blais.
- Hergett, V., Beaugard, L. (2018) « Les contributions reliées au développement immobilier et autres redevances municipales », *Développements récents en droit municipal*, Éditions Yvon Blais, p. 77 – 119.
- Hétu, J. (2018). Revue de la jurisprudence 2017 en droit municipal », *Revue du notariat*, 261.
- Institut de développement urbain du Québec. (2017). Mémoire de l'institut de développement urbain du Québec. Présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°137, Loi concernant le Réseau électrique métropolitain. <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-37935/memoires-deposes.html>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Lemire Gaumont, P. (Juin 2017). *L'adoption de redevances sur le développement au Québec: comment y intégrer les objectifs d'aménagement du territoire*. Mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke.
- Mackey, P. (1991). Une taxe sur le stationnement: justification et impacts. Ministère des Transports du Québec. 5p.
- Maheu, M.-È. (2016, 20 juin). *Payer selon sa quantité d'ordures, un modèle qui fonctionne à Beaconsfield*. La Presse, < <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/788109/payer-jeter-ordures-beaconsfield-quantite-dechets-diminue-modele> >, consulté le 29 mai 2019.
- McCarty, J. (2017). Mapping the Effects of Parking Minimums, Strong Towns, <<https://www.strongtowns.org/journal/2017/11/20/mapping-the-effects-of-parking-minimums> > , consulté le 20 octobre 2019.
- Ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH). (2019, 2 juillet). *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances\\_indicateurs\\_fiscalite/fiscalite/organismes\\_municipaux.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/organismes_municipaux.pdf), consulté le 30 octobre 2019.

## Bibliographie

- Ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH). (2017, 26 juin). Projet de loi no 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernement de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, *Muniexpress*, no 6, < <https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2017/n-6-26-juin-2017/fiscalite-et-finances-municipales/> >, consulté le 6 mai 2019.
- Ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH). (2010). *Guide La prise de décision en urbanisme -Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, < <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/reglement-sur-les-ententes-relatives-a-des-travaux-municipaux/> >, consulté le 21 mai 2019.
- Ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH). (2010). *Guide La prise de décision en urbanisme - Contribution aux fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels*, <<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/contribution-aux-fins-de-parcs-terrains-de-jeux-et-espaces-naturels/>>, consulté le 26 mai.
- Ministère des Affaires municipales et Habitation (MAMH), UQÀM, Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, 2019, 168 p. plus les annexes. Disponible en ligne à : [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement\\_territoire/documentation/enquete\\_rlau\\_mamh.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf).
- Ministère des Transports du Québec. (2019) Chantier sur le financement de la mobilité- Appel de mémoire général - Document d'information. <[https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/DocumentsPMD/appelememoirechantierfinancement.pdf](https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/appelememoirechantierfinancement.pdf)>, consulté le 20 octobre 2019.
- Meloche, Jean-Philippe (2012), Le financement du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal. Pour un meilleur équilibre entre la ville et ses banlieues. Recherche réalisée pour le compte de la Conférence régionale des élus des Laurentides. Observatoire sur la mobilité durable. Série Notes de recherche 01-2012, 91 p.
- Nelson, Arthur C. (1995) *System Development charges for water, wastewater and stormwater facilities*, CRC Press inc, Boca Raton US.
- Normandeau, P.-A. (2015, 13 juin). *Le «payer-pour-jeter» arrive à Beaconsfield*. *La Presse*, < <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201506/13/01-4877708-le-payer-pour-jeter-arrive-a-beaconsfield.php> >, consulté le 29 mai 2019.
- Ontario (2013). *Development charges in Ontario*, Consultation document, Fall, 17 p. (en ligne: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=10253>).
- Réseau express métropolitain. (2019). Bâtir un réseau pour le Grand Montréal. <<https://rem.info/fr>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Sainteny, G. (2008). L'étalement urbain. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 49(1), 7-15. DOI:10.3917/re.049.0007

## Bibliographie

- Schwartz, G. C. (2016) *Implementing tax increment financing in Toronto, learning from the Alberta experience*. Master paper, Ryerson University.
- Shoup, D. (2005). *The High Cost of Free Parking*. American Planning Association, Planners Press, Chicago, États-Unis, 734 p.
- Shoup, D. (2017). *The high cost of free parking: Updated edition*. Routledge. 808 p.
- Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). (2016). Profil détaillé des faits et des statistiques touchant les piétons. < <https://saaq.gouv.qc.ca/salle-de-presse/actualite/portrait-statistique-des-accidents-impliquant-des-pietons/> > , consulté le 20 octobre 2019.
- Spahlinger, M. et N. Wanye (2019). « Community Revitalization Levy as a Municipal Financing Mechanism in Alberta », *The School of Public Policy Publications*, vol.12, n.4, p.1-25.
- St-Amour, J.-P. (2013). *Les ententes relatives aux travaux municipaux*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- Trajectoire Québec et la Fondation David Suzuki, (2017). Évolution des coûts du système de transport par automobile au Québec. Montréal, Canada. 39 p. Repéré à : [https://fr.davidsuzuki.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/%C3%89tude\\_Co%C3%BBTsTansportAutomobile\\_version-Avril2018.pdf](https://fr.davidsuzuki.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/01/%C3%89tude_Co%C3%BBTsTansportAutomobile_version-Avril2018.pdf)> , consulté le 20 octobre 2019.
- Translink (2018). 2018-2027 Investment Plan : Phase II of the 10-year vision. <[https://www.translink.ca/-/media/Documents/plans\\_and\\_projects/10\\_year\\_plan/10-year\\_vision\\_phase\\_2\\_investment\\_plan.pdf?la=en&hash=DA465BA574947E85999D0DEFCA9E85A86FDBA605](https://www.translink.ca/-/media/Documents/plans_and_projects/10_year_plan/10-year_vision_phase_2_investment_plan.pdf?la=en&hash=DA465BA574947E85999D0DEFCA9E85A86FDBA605)> , consulté le 19 mars 2020.
- TransLink Governance Review Panel. (2007). *TransLink Governance Review*. [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/driving-and-transportation/reports-and-reference/reports-and-studies/transit/translink\\_governance\\_review.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/driving-and-transportation/reports-and-reference/reports-and-studies/transit/translink_governance_review.pdf), consulté le 29 octobre.
- Trottier, M. (2013). La tarification et l'imposition du stationnement. Communauté métropolitaine de Montréal, Note technique, 18 p.
- Vérificateur général du Québec. (2018) Réseau express métropolitain: analyse comptable du montage financier. Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019. <[http://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2018-2019-juin2018/fr\\_Rapport2018-2019-PRINTEMPS-ChapREM.pdf](http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2018-2019-juin2018/fr_Rapport2018-2019-PRINTEMPS-ChapREM.pdf)> , consulté le 20 octobre 2019.
- Victoria Transport Policy Institute (VTPI). (2013). Transportation cost and benefit analysis parking costs. 26p. <<https://www.vtpi.org/tca/tca0504.pdf>> , consulté le 20 octobre 2019.

## Bibliographie

- Ville de Mississauga (2018). *2018-2021 Business Plan & 2018 Budget*. <<http://www7.mississauga.ca/eCity/Budget/img/2018/2018-2021-Business-Plan-and-Budget.pdf>>, consulté le 15 mai 2019.
- Ville de Montréal (2018). *Fiche explicative - Règlement relatif à la cession pour fins d'établissement, de maintien et d'amélioration de parcs, de terrains de jeux et de préservation d'espaces naturels sur le territoire de la Ville de Montréal (17-055)*, <[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ\\_URBAINS\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REGLEMENTFRAISPARCS\\_2018.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/REGLEMENTFRAISPARCS_2018.PDF)>, consulté le 5 mai 2019.
- Ville de Montréal. (2010). Sommaire décisionnel, « Adopter le Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement (exercice financier de 2010) », no de dossier 1104957001, p. 1.
- Vivre en Ville. (2019). Transit-Oriented Development (TOD). Collectivitesviables.org. Vivre en Ville. <<http://collectivitesviables.org/articles/transit-oriented-development-tod.aspx>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Vivre en Ville. (2016). Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable. Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique. Collectivitesviables.org. Vivre en Ville. <<https://vivreenville.org/nos-positions/memoires/memoires.aspx?p=6>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Vivre en Ville (sans date). L'étalement urbain. Collectivitesviables.org. Vivre en Ville. <<http://collectivitesviables.org/articles/etalement-urbain.aspx>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Vivre en Ville (sans date). Problématique du stationnement. Collectivitesviables.org, Vivre en ville. <<http://collectivitesviables.org/articles/problematique-du-stationnement.aspx>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Weinberger, R., Seaman, M., Johnson, C., & Kaehny, J. (2008). *Guaranteed parking–Guaranteed driving*. New York: Transportation Alternatives. Repéré à: [http://www.transalt.org/files/news/reports/guaranteed\\_parking.pdf](http://www.transalt.org/files/news/reports/guaranteed_parking.pdf)>, consulté le 20 octobre 2019.

## Législation citée

### Lois annuelles

*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LQ 1994, c. 32, a. 25.

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*, LQ 2008, c. 19.

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ 2009, c. 26.

## Bibliographie

*Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, LQ 2016, c 31 (Projet de loi 109)

*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ 2017, c 13 (Projet de loi 122)

### Lois codifiées

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c. A-2.1

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1

*Loi sur l'autorité régionale de transport métropolitain*, RLRQ, c. A-33.3

*Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ c C-11.4

*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19

*Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1

*Loi sur les compétences municipales*, RLRQ c. C-47.1

*Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*, RLRQ c. D-15.1

*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2

*Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1

*Loi sur le régime des eaux*, RLRQ, c. R-13

*Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02

*Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ, c. S-4.1.1

### Lois des autres provinces canadiennes

*Loi sur l'évaluation*, LRO 1990, c. A.31

*Municipal Government Act* RSA 2000, c M-26

*Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*, LO 1997, c. 27

*The City of Winnipeg Charter*, SM 2002, ch.39

*The Community Revitalization Tax Financing Act* C.C.S.M. c. C166

*The Municipal Act*, C.C.S.M. c. M225

*The Waste Reduction and Prevention Act*, C.C.S.M. c. W40

## Bibliographie

### Lois fédérales

*Loi sur les paiements versés en remplacement d'impôts*, LRC 1985, c. M-13.

*Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, LC 2018, c. 12.

### **Jurisprudence**

*620 Connaught Ltd. c. Canada (P G)*, 1 RCS 131, 2008 CSC7

*Allard Contractors Ltd c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 RCS 371.

*Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec c. Gatineau (Ville de)*, 2016 QCCS 1124

*Bank of Toronto c. Lambe* [1887] 12 AC 575 (CP)

*Cape Breton Beverages Ltd c. AG of Nova Scotia*, [1997] CanLII 9915 (NS SC).

*Catalyst Paper Corporation c. District of North Cowichan*, 2012, CSC 2.

*City of Halifax c. Fairbanks Estate*, [1928] AC 117 (CP).

*Construction Bricon Ltée (Proposition de)*, 2015 QCCA 249.

*Dagenais c. St-Adolphe-d'Howard*, 2008 QCCA 254

*Daigle c. Granby*, 2014 QCCS 3671

*Eurig (Succession de) c. P.G. de l'Ontario*, 1998 2 RCS 565

*Germain c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 RCS 1144

*Hastings Park Conservancy v. Vancouver (City)* 2008 BCCA 117

*In the matter of the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, [2019] SKCA 40

*Lacolle (Municipalité de) c. Commission municipale du Québec*, 2013 QCCS 689

*Lawson c. Interior Tree Fruit and vegetable Committee of Direction*, [1931] RCS 357.

*Ontario Home Builders Association c. Conseil scolaire de la région de York* [1996] 2 RCS 929.

*Otterburn Park (Ville d') c. 2847-2033 Québec inc.*, 2005 QCCA 615.

*Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5918.

*Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264.

*Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 RCS 134.

*Prud'homme et al c. Repentigny* [1997] CS, 705-05-001143-943

*Québec (PG) c. Algonquin Développements Côte Ste-Catherine inc. (Développements Hydroméga inc.)*  
2011 QCCA 1942

*Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] RCS 198.

## Bibliographie

*Reference Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 ONCA 544

*Reference Re Greenhouse Gas Pollution Act*, 2020 ABCA 74.

*Regional Municipality of Ottawa-Carleton By-Law 234-1192 (Re)*, [1996] OMBD No. 553.

*Rosemère c. Lapostolle* [1975] CA 141

*Société québécoise des infrastructures c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5323

*The Minister of Justice for the Dominion of Canada v. The City of Levis*, [1919] AC 505 (CP).

*Vaudreuil c. Wilmor Discount* [1982] CA 120.

### Règlements municipaux

*Bylaw to Impose Development Cost Charges*, South Coast British Columbia Transport Authority  
Bylaw 124-2018 A

*City of Calgary Community Revitalization Levy Regulation*, Alta Reg 232/2006

*Corporation of the Town of Ajax Development Charge By-law* 50-2018

*Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du réseau express métropolitain*, RLRQ, c. A-33.3, r-20

*Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement (exercice financier 2017)*, 16-067, Ville de Montréal

*Règlement d'urbanisme de l'arrondissement Ville-Marie*, R-01-282.

*Règlement numéro 2011-248 constituant un fonds régional réservé à la réfection et à l'entretien de certaines voies publiques*, Municipalité régionale de Comté de la Haute-Yamaska, 2011-248

*Règlement régissant la gestion des matières résiduelles*, Ville de Beaconsfield, BEAC-102

*Règlement sur les taxes foncières de la Ville de Beaconsfield pour l'exercice financier de 2019*, BEAC-125

*Parking Rights Tax Regulation*, B.C. Reg 221/2010.

*Parking Tax Regulation*, B.C. Reg 347/2005

*Stormwater Fees and Charges By-Law*, City of Mississauga, bylaw no135-15 (May 27, 2015).

*The Rivers District Community Revitalization Levy Bylaw*, City of Calgary, bylaw no 27M2007 (May 4, 2007).