



État des lieux

Les nouveaux pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et la transition énergétique en aménagement du territoire et transport terrestre

Fanny Tremblay-Racicot
Professeure adjointe
et chargée de projet
ENAP

Marie-Claude Prémont
Professeure titulaire
ENAP

Nicholas Jobidon
Professeur adjoint
ENAP

Sylvain Déry
Étudiant au doctorat
ENAP

25 avril 2020

Les auteurs tiennent à remercier Alexandre Chabot, stagiaire chez Transition énergétique Québec, ainsi que tous les assistants de recherche de l'équipe qui ont contribué aux travaux préparatoires de recherche et d'analyse du présent rapport. Ils remercient également les membres du comité de pilotage qui, par leurs réflexions éclairantes, ont orienté l'équipe tout au long du processus de recherche.

Les auteurs demeurent toutefois seuls responsables du contenu de ce rapport, qui n'engage en aucune manière Transition énergétique Québec ou les membres du comité de pilotage.

La période couverte par cette étude se termine au mois de juin 2019. Tout règlement adopté postérieurement n'y est pas analysé.

Collaborateur

Alexandre Chabot, stagiaire, Transition énergétique Québec

Assistants de recherche

Jordan Lapointe, étudiant à la maîtrise, École nationale d'administration publique
Philippe Marceau-Loranger, étudiant à la maîtrise, École nationale d'administration publique
Camille Savard, étudiante à la maîtrise, Université Laval

Comité de pilotage

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec

Jean Matte, Direction générale

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Jérôme Couture, Direction de la fiscalité, remplacé en avril 2020 par :

Robin Hémond, Direction de la fiscalité

Transition énergétique Québec

Gilles Lavoie, Direction générale des affaires stratégiques

Pierre Roy, Direction générale des affaires stratégiques

Geneviève St-Onge, Direction générale des affaires stratégiques

Union des municipalités du Québec

Marc Balestrino, Fiscalité et finances locales

Tous droits de reproduction et d'adaptation réservés.

Reproduction avec l'accord de Transition énergétique Québec du rapport de recherche :

Tremblay-Racicot, F., Prémont, M.-C., Jobidon, N., et Déry, S. (2020). *Les nouveaux pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et la transition énergétique en aménagement du territoire et transport terrestre : État des lieux*, École nationale d'administration publique, Québec.

Résumé

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les municipalités du Québec disposent de deux nouveaux pouvoirs généraux pour financer leurs activités. Il s'agit d'un pouvoir général de taxation et d'un pouvoir général de redevance réglementaire, inscrits à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal*. Transition énergétique Québec (TEQ) a demandé à l'équipe de l'ENAP d'étudier si ces nouveaux pouvoirs peuvent être mis à contribution pour permettre aux municipalités de participer pleinement à l'effort collectif en faveur de la transition énergétique, selon les orientations de son Plan directeur adopté afin d'atteindre les cibles de réduction des gaz à effet de serre (GES), telles qu'établies par le Gouvernement du Québec.

L'étude de la question soumise par TEQ a d'abord permis d'établir que ces deux nouveaux pouvoirs ne peuvent s'analyser de façon indépendante de certains autres pouvoirs municipaux, comme les pouvoirs fiscaux et de tarification dont les modalités sont prévues à la *Loi sur la fiscalité municipale*, le pouvoir de conclure des ententes avec les promoteurs concernant les travaux municipaux ainsi que le pouvoir de redevance de développement, prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'étude révèle deux choses centrales. D'abord, très peu de municipalités se sont déjà prévaluées des deux nouveaux pouvoirs généraux. Deuxièmement, un autre pouvoir, soit celui de prélever une redevance réglementaire spécifique à l'aménagement du territoire afin de financer la croissance urbaine et conféré aux municipalités en 2016 est, à peu de choses près, également demeuré jusqu'ici lettre morte.

L'étude a cependant permis de mettre en exergue deux exemples qui pourraient éventuellement être source d'inspiration. D'abord, la Ville de Montréal a mis en œuvre, dans une partie de son centre-ville très bien desservi en transport collectif, une taxe sur les espaces de stationnement qui favorise la densification des usages urbanistiques par la conversion d'espaces improductifs (surtout les grands stationnements à ciel ouvert) et dont la seule présence est contraire aux objectifs de la transition énergétique. En raison de l'absence d'usage municipal du nouveau pouvoir général de redevance réglementaire, nous avons ensuite retenu l'exemple d'une autre redevance réglementaire, soit la redevance de transport perçue auprès des développements immobiliers implantés à proximité des gares du REM (Réseau express métropolitain) de la région métropolitaine de Montréal.

L'analyse des nouveaux outils de prélèvements monétaires révèle certaines pratiques à privilégier ainsi que plusieurs limites qui appellent un certain nombre de mises en garde et de recommandations, notamment en termes d'acceptabilité sociale. Ce rapport propose donc un état des lieux quant à la nature juridique des nouveaux pouvoirs municipaux et leur potentiel en matière de transition énergétique en aménagement du territoire et en transport terrestre. Destiné aux professionnels du secteur municipal, aux gestionnaires et aux élus de tous les niveaux qui voudront s'approprier le débat quant au rôle des municipalités en matière de réduction des émissions de GES, ce rapport se présente comme une contribution aux réflexions et aux actions nécessaires pour relever le défi du développement urbain durable et de la transition énergétique.

Sommaire exécutif

En 2017, les modifications apportées au *Code municipal* (CM) et à la *Loi sur les cités et villes* (LCV) par l'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (Projet de loi 122) ont conféré aux municipalités un pouvoir général de taxation sur leur territoire ainsi qu'un pouvoir général d'imposer des redevances pour financer un régime de réglementation relevant de leurs compétences. Ces nouveaux pouvoirs s'ajoutent aux outils réglementaires et fiscaux dont disposent déjà les municipalités, dont le pouvoir de prélever des redevances de développement, accordé aux municipalités en 2016. Bien que ces nouveaux pouvoirs puissent être utilisés aux fins de la transition énergétique, les municipalités québécoises tardent à en faire usage. Quelles sont les conditions juridiques nécessaires à la mise en œuvre de chacun de ces pouvoirs? Comment les municipalités peuvent-elles les utiliser? Le présent rapport a pour objectif d'expliquer les assises juridiques des nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires des municipalités québécoises afin d'évaluer leur potentiel en matière de transition énergétique dans le domaine de l'aménagement et des transports routiers, et ainsi outiller les municipalités du Québec dans la prise de décisions entourant l'exercice optimal de ces nouveaux pouvoirs.

Ce rapport est divisé en trois parties. La **première partie** situe le pouvoir général de taxation et le pouvoir d'imposer des redevances réglementaires, en indiquant leurs caractéristiques distinctives, à la fois quant à leur nature et à leurs effets potentiels, en matière de transition énergétique en aménagement du territoire et en transport terrestre.

Le **pouvoir général de taxation**, encadré par les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et du *Code municipal* (CM), permet aux municipalités d'adopter toute taxe directe sur leur territoire et de prévoir toute exemption ou tout critère en vertu duquel le montant ou le taux de cette taxe peut varier. Cependant, les organismes publics provinciaux et fédéraux, leurs mandataires et les établissements du secteur parapublic (établissements de santé et de l'éducation) sont exemptés de ces taxes, et les champs de taxation déjà occupés par le gouvernement provincial (biens et services, revenus, etc.) sont exclus du champ municipal.

Le **pouvoir général de prélever des redevances réglementaires**, aussi encadré par la LCV et le CM, peut ressembler à certains égards à une taxe, mais ne doit pas en être une. En effet, la redevance réglementaire se distingue de façon importante de la taxe puisqu'elle ne peut servir à lever des revenus généraux pour la municipalité. Elle doit être l'accessoire ou la servante d'un régime de réglementation complet et détaillé qui relève de ses compétences. La redevance réglementaire peut répondre à deux objectifs principaux : contribuer au financement du régime de réglementation (qui vise notamment un service, une infrastructure) ou, par la cible ou la hauteur à laquelle la redevance est fixée, tenter de modifier le comportement des citoyens ou des entreprises assujetties à la réglementation. Quel que soit l'objectif principal, une redevance réglementaire ne peut être perçue que de la personne qui crée le besoin du régime de réglementation ou de celle qui en bénéficie. Un fonds spécial doit être mis sur pied afin d'y verser exclusivement les sommes perçues. L'État, ses mandataires et les réseaux de la santé et de l'éducation sont aussi exemptés de la redevance réglementaire.

La **redevance de développement** relève d'un pouvoir spécifique de redevance réglementaire lié aux pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Bien que la redevance de développement soit à la disposition des municipalités québécoises depuis 2016 en vertu des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), elle est relativement nouvelle et toujours sous-utilisée au Québec, comparativement au reste de l'Amérique du Nord où elle s'est répandue depuis les années 1980. La redevance de développement vise à faire contribuer le propriétaire ou le promoteur qui demande l'émission d'un permis (lotissement, construction, occupation) au financement des ajouts, des agrandissements ou des modifications que devra apporter la municipalité à ses infrastructures et équipements pour répondre à la croissance induite par la demande de permis (augmentation de la capacité du réseau collecteur d'égouts, de l'usine de traitement de l'eau potable, de la caserne de pompiers, de la bibliothèque, etc.). La redevance de développement peut ainsi s'ajouter aux prélèvements qui font l'objet d'une entente avec le propriétaire relative aux travaux municipaux visant à fournir spécifiquement au nouveau développement les nouvelles infrastructures publiques essentielles à son implantation (rues, égouts, aqueduc, etc.). Ces prélèvements auprès des promoteurs relatifs aux travaux municipaux, pourtant introduits depuis 1994 à la LAU, sont aussi sous-utilisés, y compris au sein des deux communautés métropolitaines de Québec et de Montréal, où la préoccupation en matière d'étalement urbain devrait être mieux intégrée. Ces deux mécanismes, soit l'entente relative aux travaux municipaux et la redevance de développement, permettent d'internaliser au prix de l'immeuble une plus grande partie du coût public du développement immobilier. Conçus et utilisés adéquatement, ils peuvent contribuer à freiner l'étalement urbain en favorisant la densification ou en orientant le développement immobilier vers des milieux déjà desservis adéquatement en infrastructures municipales.

La **seconde partie** du rapport présente une analyse détaillée de deux prélèvements particuliers susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique, soit la taxe sur les cases de stationnement de la Ville de Montréal et la redevance de transport du Réseau express métropolitain (REM). Ces deux études de cas ont été sélectionnées conjointement par l'équipe de recherche de l'ENAP et TEQ, avec la collaboration des membres du Comité de pilotage de l'étude. Elles montrent en détail le fonctionnement des prélèvements et permettent d'identifier les conditions et les données nécessaires à leur conception et à leur mise en application.

La première étude de cas consiste en une **taxe sur les espaces de stationnement** dans trois zones du centre-ville de Montréal qui bénéficient d'une bonne desserte en transports collectifs. Cette taxe peut inciter le propriétaire du stationnement à changer l'usage de son terrain et peut dissuader l'automobiliste d'utiliser son véhicule, l'incitant ainsi à adopter un mode de transport plus durable. La taxe a permis de percevoir 199,9 millions \$ entre 2010 et 2018. Pendant la même période, le nombre de cases de stationnement assujetties à la taxe est passé de 59 711 à 52 349. La forte activité immobilière dans le centre-ville 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 atteigne son objectif premier de favoriser un meilleur usage de l'espace urbain et de financer les transports collectifs.

La **redevance de transport à l'égard du REM**, dans la grande région de Montréal, est perçue du requérant de permis de construction immobilière à proximité des stations du

REM, sur la base de la superficie des travaux assujettis. La redevance du REM est actuellement le seul exemple de redevance québécoise en vigueur servant au financement des transports collectifs. Il est toutefois important de souligner qu'il ne s'agit pas d'un prélèvement à caractère municipal, puisqu'il est plutôt perçu au bénéfice de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), qui redistribue la totalité des revenus à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Elle a été adoptée dans le but premier de financer une partie des coûts associés au projet (600 millions \$, ou jusqu'à 50 ans après son entrée en vigueur), sur la base de l'impact positif généré par le REM sur le marché immobilier à proximité de ses stations. Les redevances de transport, telles que conçues pour le REM dans la région de Montréal ou pour le réseau de TransLink de l'autorité régionale de transports de la région de Vancouver, peuvent contribuer à résoudre l'enjeu de financement des sociétés de transport en commun. Cependant, puisque la redevance de transport accordée aux autorités de transport régionales partage la même assiette fiscale que la redevance de développement municipale (soit le nombre de mètres carrés des constructions autorisées par permis de construction), leur conception devra être coordonnée afin d'éviter une concurrence entre le financement des infrastructures municipales et les infrastructures de transport des instances régionales de transport en commun.

En **troisième partie**, le rapport clôt par une série de mises en garde et de recommandations qui, nous l'espérons, éclaireront les municipalités du Québec dans la prise de décisions entourant l'exercice optimal de ces nouveaux pouvoirs. D'abord, l'analyse des différents prélèvements qui ont été adoptés, dont la taxe sur les cases de stationnement et la redevance de transport à l'égard du REM, nous permet d'identifier certaines caractéristiques et modalités qui **facilitent leur acceptation** par la population et par les municipalités. Par exemple, une imposition graduelle des taxes et des redevances permet de prévoir l'impact fiscal et offre aux personnes assujetties l'opportunité de s'adapter avant que ne s'applique le plein taux. Le versement des sommes prélevées dans un fonds dédié permet aussi aux municipalités de justifier les nouveaux prélèvements et de garantir aux personnes assujetties que les revenus seront investis conformément aux objectifs poursuivis.

L'utilisation des nouveaux outils doit également être calibrée afin d'éviter **de possibles effets pervers**. Avant d'adopter la réglementation, la municipalité devrait évaluer les risques associés aux nouveaux régimes de taxation et de redevance, et ce, particulièrement en matière d'étalement urbain et d'abordabilité résidentielle. C'est notamment le cas de la redevance à l'égard du REM et de la redevance de transport de TransLink qui ont été calibrées de manière à ne pas affecter la viabilité, le rythme et l'accessibilité économique du développement immobilier sur le territoire d'imposition. Quant à la redevance de développement, celle-ci devrait être conçue de manière à freiner l'étalement urbain et à favoriser les développements immobiliers orientés vers les transports actifs et collectifs, et ce, en évitant d'alimenter une concurrence inter municipale défavorable à l'atteinte des objectifs de transition énergétique.

Au final, le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevance réglementaire ne demeurent que peu ou pas utilisés par les municipalités québécoises. En effet, aucune municipalité n'a encore su utiliser ces nouveaux pouvoirs de manière à s'attaquer directement à l'étalement urbain et aux grands émetteurs de GES dans le secteur des transports. Outre l'expertise légale que requiert l'adoption de ces nouveaux règlements, la complexité de l'encadrement juridique, parfois due à la grande latitude laissée aux municipalités ou parfois,

au contraire, au grand nombre d'exclusions qu'elles doivent respecter, peut décourager l'adoption de règlements qui, pris un à un ou dans leur globalité, pourraient avoir un impact significatif sur la transition énergétique. Nous espérons que l'analyse contenue dans ce rapport contribue aux réflexions et aux actions nécessaires pour relever le défi du développement urbain durable et de la transition énergétique.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	2
AVANT-PROPOS	9
MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE	10
PARTIE I	12
1 LES NOUVEAUX POUVOIRS MUNICIPAUX	12
1.1 POUVOIRS TRADITIONNELS VERSUS NOUVEAUX POUVOIRS	12
1.2 LE POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION	14
1.2.1 UN LARGE POUVOIR	14
1.2.2 ... AVEC DE NOMBREUSES LIMITES	16
1.2.3 QUI PEUT EXERCER CE POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION?	17
1.2.4 QUE PEUT COMPORTER CE NOUVEAU POUVOIR DE TAXATION?	17
1.3 LE CONCEPT DE REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE	18
1.3.1 SES CARACTÉRISTIQUES: RESSEMBLE À UNE TAXE ... SANS ÊTRE UNE TAXE	18
1.3.2 LA REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE EST LA SERVANTE D'UN RÉGIME DE RÉGLEMENTATION	19
1.4 LES TROIS RÉGIMES DE REDEVANCES RÉGLEMENTAIRES DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES	20
1.4.1 LA REDEVANCE SUR LES CARRIÈRES ET SABLIERES	20
1.4.2 LA REDEVANCE DE DÉVELOPPEMENT	22
1.4.3 LE POUVOIR GÉNÉRAL DE REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE	29
PARTIE II	35
2 DEUX ÉTUDES DE CAS	35
2.1 CAS 1 : LA TAXE SUR LES PARCS DE STATIONNEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL	35
2.1.1 LE STATIONNEMENT : UNE IMPORTANTE PERTE D'ESPACE DANS LES MILIEUX URBAINS	35
2.1.2 DESCRIPTION DE LA TAXE SUR LES PARCS DE STATIONNEMENT DE MONTRÉAL	36
2.1.3 L'AJUSTEMENT OU L'ABOLITION DES EXIGENCES MINIMALES EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT	39
2.1.4 LES AVANTAGES DE LA TAXE SUR LES ESPACES DE STATIONNEMENT	40
2.1.5 LIEN AVEC LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	41
2.1.6 LIMITES DE LA TAXATION DES PARCS DE STATIONNEMENT	41
2.1.7 INTÉRÊT PRATIQUE POUR LES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES	42
2.2 CAS 2 : LA REDEVANCE DE TRANSPORT À L'ÉGARD DU REM	44
2.2.1 OUTIL DE FINANCEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT COLLECTIF	44
2.2.2 LES DISCUSSIONS PRÉALABLES À LA MISE EN PLACE DE LA REDEVANCE DE TRANSPORT	44
2.2.3 L'ADOPTION DE LA REDEVANCE DE TRANSPORT ET SON ASSIETTE	46
2.2.4 LES CRITÈRES D'ASSUJETTISSEMENT ET D'EXONÉRATION	47
2.2.5 LES MODALITÉS ENTOURANT LA PERCEPTION DE LA REDEVANCE	47

2.2.6	LES AVANTAGES DE LA REDEVANCE DE TRANSPORT	48
2.2.7	LIEN AVEC LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	48
2.2.8	LIMITES DE LA REDEVANCE DE TRANSPORT	49
PARTIE III		51
3 MISES EN GARDE ET CONCLUSIONS		51
3.1 MISES EN GARDE		51
3.1.1	LES NOUVEAUX OUTILS NE REMPLACENT PAS LES POUVOIRS TRADITIONNELS	51
3.1.2	ACCEPTABILITÉ SOCIALE	51
3.1.3	RÉDUCTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN ET MAINTIEN DE L'ABORDABILITÉ RÉSIDENTIELLE	52
3.1.4	DES POUVOIRS PEU, PAS OU MAL UTILISÉS OU QUI VISENT LES MAUVAISES CIBLES	54
3.2 LA REDEVANCE DU REM : SOURCE D'INSPIRATION POUR FINANCER LES TRANSPORTS COLLECTIFS?		54
3.2.1	LES PARTICULARITÉS DE LA REDEVANCE DU REM	54
3.2.2	L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE DE DÉVELOPPEMENT DES MUNICIPALITÉS	55
3.2.3	LE POUVOIR DE REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE DES AGGLOMÉRATIONS ET DES VILLES	55
3.2.4	PARTICULARITÉ DU RÉSEAU STRUCTURANT DE QUÉBEC	57
3.2.5	LE CHEVAUCHEMENT DE REDEVANCES SUR UNE MÊME ASSIETTE	57
3.3 REMARQUES FINALES		58
BIBLIOGRAPHIE		60
LISTE DES ABRÉVIATIONS		65

Liste des tableaux et figures

TABLEAU 1 – LES PRÉLÈVEMENTS MONÉTAIRES MUNICIPAUX : POUVOIRS TRADITIONNELS ET NOUVEAUX POUVOIRS -----	12
TABLEAU 2 – EXEMPLES HYPOTHÉTIQUES D’UTILISATION DU POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION -----	18
TABLEAU 3 – LA REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE ET LA TAXE : PRINCIPES COMMUNS-----	19
TABLEAU 4 – LA REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE: PRINCIPES PARTICULIERS -----	19
TABLEAU 5 – LES CARACTÉRISTIQUES DE LA REDEVANCE SUR LES CARRIÈRES ET SABLIERES -----	21
TABLEAU 6 – LES CARACTÉRISTIQUES DE LA REDEVANCE DE DÉVELOPPEMENT -----	24
TABLEAU 7 – LES CARACTÉRISTIQUES DU POUVOIR GÉNÉRAL DE REDEVANCE RÉGLEMENTAIRE -----	32
TABLEAU 8 – LES TAUX ET RATIOS PAR ZONE DE LA TAXE DE STATIONNEMENT -----	37
TABLEAU 9 – LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE DE MONTRÉAL SUR LE STATIONNEMENT -----	43
TABLEAU 10 – LES CARACTÉRISTIQUES DE LA REDEVANCE DE TRANSPORT DU REM -----	50
FIGURE 1 – L’IMPACT DE L’AMÉNAGEMENT URBAIN SUR LE KILOMÉTRAGE ET LES ÉMISSIONS DU TRANSPORT ROUTIER-----	27
FIGURE 2 – LES PROBLÈMES ASSOCIÉS À LA SURABONDANCE DE STATIONNEMENT DANS LES CENTRES-VILLES -----	35
FIGURE 3 – LE PÉRIMÈTRE DES ZONES DE TAXATION DES PARCS DE STATIONNEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL -----	36
FIGURE 4 – LES OBJECTIFS DE LA TAXE SUR LE STATIONNEMENT -----	41
GRAPHIQUE 1 – LA PROGRESSION DES TAUX DE LA TAXE SUR LE STATIONNEMENT PAR CATÉGORIE ET PAR SECTEUR -----	38

Avant-propos

Financé par Transition énergétique Québec, ce mandat de 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). Cette étude se concentre sur le premier pilier de l'approche Réduire-Transférer-Améliorer retenue par le gouvernement dans le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 (ci-après nommé 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.

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 jouer dans la lutte contre les changements climatiques, si le Québec 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 quant au rôle qu'elles peuvent jouer par rapport à la 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, souvent intéressées par les projets de développement susceptibles d'augmenter les recettes de la taxe foncière. En ce sens, les nouveaux pouvoirs fiscaux et de prélèvements monétaires dont disposent les municipalités, décrits dans ce rapport, pourraient être utilisés afin de créer des formes urbaines plus propices à l'utilisation des transports collectifs et aux déplacements actifs. Leur application pourrait aussi 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 de Transition énergétique Québec (TEQ) (Gouvernement du Québec, 2018).

Cependant, notre analyse révèle de possibles effets pervers qui appellent à une conception cohérente, calibrée et judicieuse de ces nouveaux outils de prélèvements monétaires afin de favoriser un impact positif sur la pérennité des écosystèmes. Le présent rapport s'offre donc comme cadre d'analyse et d'aide à la décision destiné aux professionnels, aux gestionnaires municipaux, ainsi qu'aux élus qui voudront s'approprier le débat quant au rôle des municipalités en matière de réduction des émissions de GES, et qui voudront maximiser certaines sources de revenus, et ce, dans un contexte de développement urbain durable tourné vers la transition énergétique.

Potentiel des amendements législatifs associés au PL122 en matière de transition énergétique

La *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) 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, le législateur québécois autorise les municipalités à imposer par règlement municipal toute taxe directe sur leur territoire, ce qui leur permet de dépasser les limites des pouvoirs de taxation traditionnels (dont la taxe foncière). Les municipalités obtiennent également un pouvoir général d'exiger des redevances pour financer un régime de réglementation relevant de leurs compétences. Ces redevances réglementaires 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 pourraient s'ajouter aux outils dont disposent déjà les municipalités pour favoriser la transition énergétique sur leur territoire. Des mesures écofiscales qui prennent appui sur ces pouvoirs 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 renouvelable (...) 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.

Présentation du rapport

Ce rapport est divisé en trois parties. La première partie situe ces nouveaux modes de prélèvements monétaires par rapport à ceux dont disposaient déjà les municipalités, en indiquant leurs caractéristiques distinctives quant à leur nature et à leurs effets potentiels en matière de transition énergétique, plus particulièrement en aménagement du territoire et en transport terrestre. Cette présentation explique pourquoi l'analyse des nouveaux pouvoirs introduits par le projet de loi 122 ne peuvent être dissociés d'autres pouvoirs municipaux introduits au cours des dernières décennies. En effet, les municipalités ont obtenu depuis 2008 d'autres pouvoirs qui appartiennent à la famille juridique de la redevance réglementaire. Le pouvoir de perception de la redevance de développement, accordé en 2016 par amendement à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), est particulièrement névralgique, puisque le champ d'application du pouvoir général de redevance réglementaire se fait sous réserve des règles de la redevance d'aménagement. Cette première partie présente les conditions juridiques nécessaires à la validité et à la mise en œuvre de chacun de ces pouvoirs.

La seconde partie présente une analyse détaillée de deux prélèvements particuliers susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique, soit la taxe sur les cases de stationnement de la Ville de Montréal et la redevance de transport du Réseau express métropolitain. Ces deux études de cas ont été sélectionnées conjointement par l'équipe de recherche de l'ENAP et TEQ, avec la collaboration des membres du Comité de pilotage de l'étude. 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.

Finalement, en troisième et dernière partie, le rapport clôt par une série de mises en garde et de recommandations qui, nous l'espérons, outilleront les municipalités du Québec dans la prise de décisions entourant l'exercice optimal de ces nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires ou dans la conception de taxes et de redevances qui favorisent les comportements individuels et corporatifs compatibles avec la transition énergétique, et ce, tout en finançant les services et les infrastructures publics que requiert cette transition.

Partie I

1 Les nouveaux pouvoirs municipaux

1.1 Pouvoirs traditionnels versus nouveaux pouvoirs

Les municipalités disposent d'une multitude de moyens pour prélever des sommes afin de financer leurs activités et leurs services. Cette première partie présente brièvement ces principaux moyens afin de traiter de leur impact possible sur les transports et l'aménagement du territoire, afin de déterminer dans quelle mesure le mécanisme de financement des services publics municipaux peut favoriser ou nuire aux objectifs de la transition énergétique.

Pour comprendre la place que pourraient jouer les nouveaux pouvoirs municipaux pour favoriser la transition énergétique, il est d'abord essentiel de les situer par rapport aux modes de prélèvements monétaires plus traditionnels qui, il faut le reconnaître, demeureront la principale source de revenus des municipalités.

**Tableau 1 – Les prélèvements monétaires municipaux :
pouvoirs traditionnels et nouveaux pouvoirs**

Les pouvoirs traditionnels
La taxe foncière générale
La taxe d'amélioration locale
La tarification
Les nouveaux pouvoirs
Le pouvoir général de taxation
La redevance sur les carrières et sablières
La redevance de développement
Le pouvoir général de redevance réglementaire

Les modes traditionnels de prélèvements prennent trois formes¹ :

La taxe foncière générale, imposée sur la base de la valeur réelle des immeubles imposables inscrits au nom du propriétaire. 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). La taxe foncière n'est toutefois pas propice à l'accélération de la transition énergétique, notamment parce qu'elle encourage le développement immobilier à faible densité à l'extérieur du périmètre urbain.

La taxe d'amélioration locale, 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. Elle n'est généralement pas une taxe propice à la transition énergétique ou à la réduction des émissions de GES, et ce, pour deux raisons. D'abord, si elle est utilisée dans le cadre d'un nouveau développement, elle ne permet pas d'internaliser tout de suite le coût des travaux municipaux au prix des immeubles. Ensuite, si les travaux sont faits dans un secteur déjà développé, les propriétaires assujettis à la taxe pourront utiliser le mécanisme de la signature de registre et d'approbation référendaire² pour s'opposer à des mesures de développement durable.

La tarification des services municipaux 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 pour l'eau potable ou la cueillette des ordures. La tarification perçue par les municipalités n'a jamais pu dépasser une proportion de 10% des revenus municipaux autonomes, ce qui en fait un mode de financement limité. En matière de transition énergétique, la tarification est un outil à double tranchant dont il est important de bien analyser les impacts. D'un côté, la tarification peut nuire à la transition, comme dans le cas où les titres de transport collectif seraient fixés à un niveau dissuasif. D'un autre côté, la tarification peut aussi avoir un effet positif, en sensibilisant, par exemple, le citoyen à l'importance de réduire sa consommation de certains services, comme pour la collecte des ordures ménagères qui serait tarifée au volume. Mais comme il ne s'agit pas d'un nouveau pouvoir municipal, ce rapport n'en traitera pas davantage.

¹ 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 droits sur permis et licences, les contributions pour fins de parcs et les contraventions et amendes.

² 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.

Les municipalités disposent maintenant d'autres types de prélèvements que ces modes traditionnels pour financer leurs activités. Ces nouveaux pouvoirs peuvent, en quelque sorte, s'insérer dans les espaces laissés libres par les pouvoirs traditionnels. 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, et ce, de manière dissuasive ou incitative.

La présente section traite des caractéristiques et des conditions particulières des nouveaux modes de financement disponibles, en expliquant les règles applicables à chaque type de prélèvement, pour ensuite exposer les principales raisons permettant d'anticiper des bénéfices en matière de développement durable des territoires, le cas échéant. Le pouvoir général de taxation est d'abord présenté, avant que ne soit analysé le concept général de la redevance réglementaire et les trois différents régimes de redevance réglementaire dont disposent les municipalités québécoises.

1.2 Le pouvoir général de taxation

1.2.1 Un large pouvoir

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le législateur a étendu aux municipalités québécoises le pouvoir général de taxation qui avait d'abord été accordé à la Ville de Montréal en 2008, puis à la Ville de Québec en 2016. Nous présenterons ici le nouveau pouvoir général de taxation tel que formulé pour son application à l'ensemble des municipalités, dans la LCV et le CM (nous limitons les références aux dispositions de la LCV pour alléger le texte). L'interprétation de ce pouvoir représente un défi puisqu'il 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.

L'article 500.1 LCV confère un pouvoir d'imposer des taxes par règlement qui peut sembler très large à première vue:

500.1. (1) *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.*

Pour des raisons constitutionnelles et parce que la loi le précise, la taxe imposée ne peut être que directe. En dépit de la simplicité apparente de la distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte, les tribunaux ont souvent eu à trancher des contestations de contribuables soutenant que la province ou la municipalité avait adopté sans droit une taxe indirecte. Pourtant, les seules taxes indirectes que les tribunaux ont jusqu'ici confirmées sont les droits de douanes et d'accises, et l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants, abolie au moment de l'introduction de la TPS. La Cour suprême du Canada a même reconnu, en 1997, le caractère direct d'une surtaxe foncière imposée par la Ville de Montréal en 1983 qui ciblait le secteur non résidentiel et permettait aux propriétaires de rouvrir les baux commerciaux pour répercuter la surtaxe sur le locataire (*Germain c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 RCS 1144).

Le règlement qui crée la taxe doit permettre au contribuable d'en déterminer le montant. Pour ce, le règlement doit d'abord identifier clairement l'assiette imposée (la loi parle d'objet), c'est-à-dire la matière taxée. Quant au montant de la taxe, il peut être fixe, c'est-à-dire forfaitaire. Mais le plus souvent, le montant de la taxe à payer par le contribuable varie en fonction d'un taux appliqué à l'assiette. Par exemple, dans l'étude de cas no.1 sur la taxe appliquée aux parcs de stationnement de la Ville de Montréal, l'assiette est formée de la superficie de l'espace dédié aux stationnements, dans les zones prescrites. Quant au taux, la ville a choisi de le faire varier selon les zones et en fonction du type de parc de stationnement (intérieur ou extérieur).

La loi accorde une large discrétion à la municipalité pour déterminer l'assiette fiscale sur laquelle exercer son pouvoir général de taxation. Par contre, la municipalité doit éviter d'utiliser la valeur marchande d'un immeuble comme assiette, puisqu'il s'agit de l'assiette réservée à la taxe foncière traditionnelle prévue à la LFM. L'assiette du pouvoir général de taxation devrait plutôt viser une autre mesure que la valeur d'un bien, comme des quantités (avec différentes mesures possibles, par exemple des unités ou des volumes), ou encore des superficies.

Contrairement à la tarification, la taxe n'est pas liée 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. Il s'agit d'un régime de taxation complet et autonome.

La loi accorde aussi à la municipalité un large pouvoir d'établir des critères afin de faire des distinctions quant au montant de la taxe ou dans l'établissement de taux différents. Aussi, la municipalité peut prévoir des exonérations.

Par exemple, une municipalité pourrait limiter la taxe:

- en fonction de catégories précisées par règlement;
- à certains usages au sens de *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- ou à toute autre caractéristique non interdite (la Loi interdit notamment les taxes relatives à la présence ou à la résidence d'un particulier sur le territoire de la municipalité).

Le règlement **doit** prévoir:

- 1.l'objet (l'assiette fiscale) de la taxe;
- 2.le taux de la taxe ou son montant;
- 3.le mode de perception de la taxe.

Le règlement **peut** également prévoir:

- 1.des exonérations;
- 2.une variation du taux ou du montant de la taxe selon des critères que la municipalité détermine;
- 3.des pénalités, des frais de recouvrement, des intérêts, ainsi que des mesures d'exécution;
- 4.des pouvoirs de cotisation, de vérification, d'inspection et d'enquête;
- 5.des méthodes de remboursements et des remises;
- 6.la tenue de registres;
- 7.des mécanismes de règlement des différends.

1.2.2 ... avec de nombreuses limites

Derrière cette formulation large du pouvoir de taxation de la municipalité se dresse 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**. Les municipalités ont donc le défi de discerner et d'occuper les interstices fiscaux qui pourraient leur être accessibles et opportuns dans le cadre de leur planification et de leur gestion municipale.

En vertu de la Loi, une taxe municipale ne peut pas ressembler à:

- une taxe à l'égard de la fourniture d'un bien ou d'un service (TVQ/taxe à la consommation),
- l'impôt sur le revenu,
- une taxe sur le capital versé (taxe sur la richesse),
- 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),
- une taxe sur la masse salariale (cotisations sociales diverses),
- une taxe sur la fortune (droits de succession, mais aussi la taxe foncière sur la valeur réelle),
- une taxe relative à la présence ou à la résidence d'un particulier sur le territoire de la municipalité,
- une taxe sur l'alcool, sur le tabac, sur le carburant ou sur le cannabis,
- une taxe sur une ressource naturelle ou sur l'électricité (droits de coupe; droits hydrauliques; droits miniers),

- une taxe sur du matériel servant à la fourniture de services publics placés 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 d'un chemin public (fils électriques ou de télécommunications).

Il est important de préciser que ce pouvoir général ne permet pas aux municipalités de moduler la taxe foncière de la LFM de façon contraire ou non prévue à cette loi. L'exercice du pouvoir général de taxation devrait donc éviter d'utiliser l'évaluation foncière comme base de calcul ou comme assiette fiscale.

Le législateur québécois a explicitement exclu certaines cibles potentielles pour payer cette taxe. Il est ainsi interdit aux municipalités de la percevoir des pouvoirs publics et de ses mandataires (toutes échelles, y compris le fédéral), et ceux-ci ne peuvent être soumis à des *en-lieu* de taxes au sens de la LFM. Le gouvernement dispose même du pouvoir d'exclure par règlement d'autres catégories de personnes.

1.2.3 Qui peut exercer ce pouvoir général de taxation?

Le pouvoir général de taxation est accordé à la municipalité locale seulement. Pour éviter toute ambiguïté, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales par certaines agglomérations* (LECCMCA, article 85) précise que les conseils d'agglomérations ne peuvent imposer une taxe fondée sur le pouvoir général de taxation. Les communautés métropolitaines de Québec et de Montréal ne disposent pas non plus de ce pouvoir général de taxation.

1.2.4 Que peut comporter ce nouveau pouvoir de taxation?

Ce nouveau pouvoir général de taxation n'a été utilisé à ce jour que par une seule municipalité québécoise. Il s'agit de la taxe sur les parcs (cases) de stationnement hors rue du secteur non résidentiel du centre-ville de Montréal (étude de cas no.1). Cet exemple d'un usage original du pouvoir général de taxation apparaît toutefois important et significatif, particulièrement pour son impact potentiel en matière d'aménagement du territoire et de transfert modal de l'automobile vers les transports collectifs et actifs.

Nous présentons au tableau qui suit quelques exemples hypothétiques d'utilisation du pouvoir général de taxation des municipalités dans un esprit de transition énergétique.

Tableau 2 – Exemples hypothétiques d'utilisation du pouvoir général de taxation

Objectif	Exemple de taxe
Optimiser l'utilisation du sol	Une taxe portant sur la superficie manquante lorsque le coefficient d'occupation du sol d'un bâtiment (le rapport entre la superficie cumulée des aires de plancher et la superficie totale du terrain) se situe en deçà d'un certain seuil. Une taxe portant sur les bâtiments commerciaux vacants, après l'écoulement d'une certaine période de temps de grâce.
Favoriser une localisation optimale des entreprises	Une taxe sur les bâtiments à usage commercial situés dans des zones qui ne sont pas desservies par les transports collectifs (tel que déterminé par le règlement), dont l'assiette est la superficie de l'espace de stationnement du bâtiment.

Soulignons que les pouvoirs traditionnels de prélèvements monétaires des municipalités (qui ne sont pas étudiés dans ce rapport) peuvent également permettre d'adopter des mesures d'écofiscalité. Par exemple, une municipalité pourrait imposer un tarif d'utilisation des égouts pluviaux qui pénaliserait davantage les surfaces imperméabilisées, comme la superficie des toits et des aires pavées.

1.3 Le concept de redevance réglementaire

1.3.1 Ses caractéristiques: ressemble à une taxe ... sans être une taxe

Contrairement au pouvoir de taxation, la redevance réglementaire relève d'un pouvoir qui ne fait pas l'objet d'une disposition explicite à la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le concept a été validé et graduellement circonscrit par les tribunaux, appelés à se prononcer sur la validité de certains prélèvements monétaires faits par diverses autorités publiques, qu'elles soient fédérales, provinciales ou municipales. En bref, les tribunaux ont reconnu que les pouvoirs publics peuvent faire des prélèvements monétaires distincts de leurs pouvoirs de taxation, sous la forme de redevances réglementaires, afin d'exercer leurs compétences ou pour financer les activités se rattachant à leurs champs de compétences.

La redevance réglementaire présente certes des caractéristiques communes à celles d'une taxe, mais s'en distingue suffisamment pour ne pas être soumise aux mêmes règles constitutionnelles. En effet, même si la redevance réglementaire ressemble à une taxe et en présente certains attributs, elle peut échapper à certaines exigences constitutionnelles qui ne s'appliquent qu'à la taxation. Trois règles constitutionnelles sont en cause. Pour la redevance réglementaire de niveau municipal, deux de ces trois règles sont pertinentes: la règle qui interdit à une province (et donc aux municipalités) de prélever une taxe indirecte, et le

principe de l'immunité fiscale entre niveaux de gouvernement, dont les principes ne s'appliquent pas obligatoirement à une redevance réglementaire.

Mais, comme la municipalité tient ses pouvoirs de la province qui les lui accorde, elle doit s'assurer de bien respecter les dispositions législatives en cause.

Tableau 3 – La redevance réglementaire et la taxe : principes communs

Principes constitutionnels	Impact pour la municipalité
1. Elle est obligatoire et exigible en vertu d'une loi	La municipalité doit bénéficier d'une autorisation législative de la province
2. Elle est imposée et perçue sous l'autorité des pouvoirs publics	La municipalité doit adopter un Règlement en bonne et due forme
3. Pour une fin d'intérêt public	La municipalité doit poursuivre une fin d'intérêt public relevant de son champ de compétence

1.3.2 La redevance réglementaire est la servante d'un régime de réglementation

Une redevance réglementaire doit être l'accessoire d'un régime de réglementation de l'autorité qui la perçoit. Ainsi, toute redevance réglementaire de niveau municipal doit être conçue en fonction des objectifs à atteindre pour le régime de réglementation qu'elle sert.

Tableau 4 – La redevance réglementaire: principes particuliers

Règles supplémentaires à respecter par la redevance réglementaire	Impact pour la municipalité
1. Présence d'un régime de réglementation complet et détaillé de la municipalité	La municipalité doit démontrer le champ de compétence valide visé par la redevance; Il n'est pas nécessaire que l'ensemble des compétences visées soient dans une même loi
2. La redevance ne vise pas à générer des revenus généraux	La municipalité démontre cet objectif en précisant clairement l'usage précis et limité qui sera fait des fonds prélevés
3. Le lien entre la redevance et le régime réglementaire doit être étroit	Ce lien étroit doit être clair et démontré

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

- A. Le prélèvement possède d'abord les attributs d'une taxe : il est obligatoire; autorisé par la loi; 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;
- 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 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 bénéficiaire du régime de réglementation, ou 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.

Le législateur peut resserrer ces conditions générales de validité. Par exemple, il est fréquent que la loi exige la création d'un fonds dédié et exclusif pour recevoir les redevances ou qu'elle fixe une limite de temps pour l'utilisation des fonds. La loi peut aussi interdire la perception de redevances réglementaires auprès de certaines personnes, comme les organismes publics.

Les municipalités québécoises disposent aujourd'hui de trois régimes distincts de redevances réglementaires que leur accorde la loi³. Ces trois régimes sont présentés dans les sections qui suivent, dans l'ordre chronologique de leur insertion dans les lois touchant les municipalités. Il s'agit de la redevance sur les carrières et sablières, de la redevance de développement et du pouvoir général de redevance réglementaire.

1.4 Les trois régimes de redevances réglementaires des municipalités québécoises

1.4.1 La redevance sur les carrières et sablières

En 2008, le législateur a introduit dans la *Loi sur les compétences municipales* (LCM, articles 78.1 à 78.15) un premier pouvoir municipal de redevance réglementaire. Ces dispositions prescrivent aux municipalités de percevoir des exploitants de carrières et sablières des sommes permettant de contribuer à l'entretien des routes municipales empruntées par le transport lourd ou pour pallier les inconvénients qui en découlent. Depuis, la municipalité qui a sur son territoire une carrière ou une sablière a l'obligation d'adopter un tel règlement

³ Sans nous prononcer sur leur qualification juridique, ce rapport ne traite pas de la contribution pour fins de parcs (articles 117.1 à 117.16 LAU), ni de la nouvelle contribution introduite à la LAU concernant le logement abordable, social ou familial (articles 145.30.1 à 145.30.3 LAU).

et de constituer un 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).

Tableau 5 – Les caractéristiques de la redevance sur les carrières et sablières

Pouvoir obligatoire ou discrétionnaire	La municipalité a l'obligation de percevoir la redevance si une carrière ou sablière opère sur son territoire
Règlement	La municipalité doit adopter un Règlement afin de prévoir toutes les modalités, comme la fréquence des déclarations demandées des opérateurs, le mécanisme de vérification de l'exactitude des déclarations, et toute autre règle pour l'administration du régime
Échelle	Pouvoir accordé à la municipalité, sous réserve de l'exercice du pouvoir prépondérant de la MRC. Des municipalités limitrophes peuvent aussi s'entendre sur la répartition de la redevance
Litige	La Commission municipale du Québec entend tout litige entre municipalités et MRC
Qui doit payer la redevance?	L'exploitant de la carrière ou de la sablière
L'assiette	Le volume annuel de substances minérales de surface extrait de la carrière ou de la sablière et transporté hors site
Le taux	Fixé par le gouvernement, indexé annuellement
Perception	Déclaration des opérateurs de carrières et sablières, à la fréquence déterminée par le règlement municipal; redevance payable dans les 30 jours de l'envoi du compte par la municipalité Pouvoirs de recouvrement de la municipalité
Fonds	Les redevances doivent être versées dans un fonds réservé
Usage	Le produit de la redevance doit être utilisé pour l'entretien des routes où se fait le transport lourd des substances extraites, ou pour en atténuer les inconvénients
Contrôles	La loi accorde aux municipalités des pouvoirs de vérification et de contrôle
Exclusions	Aucun droit n'est payable à l'égard de la tourbe
Autres exigences	Aucune

Cette redevance réglementaire présente peu de liens directs avec les objectifs de la transition énergétique. Il était toutefois important de l'aborder ici, même brièvement, afin d'illustrer de façon concrète le concept de la redevance réglementaire et son application à l'échelon municipal. De plus, ce régime est maintenant bien connu des municipalités et a fait l'objet de certaines épreuves judiciaires et quasi judiciaires. Comprendre que ce mécanisme appartient à la même famille juridique qui réunit aussi la redevance de développement et le pouvoir général de redevance réglementaire, discutés plus bas, peut aider à mieux nous familiariser avec les nouveaux pouvoirs et inspirer les municipalités dans l'adoption d'autres redevances de ce type.

1.4.2 La redevance de développement

L'impact public des décisions privées

Le randonneur peut marcher en forêt, dans des zones inaccessibles à tout véhicule, et y installer sa tente pour la nuit, sans impact pour quiconque et sans requérir d'aide publique onéreuse. À l'opposé, les développements immobiliers exigent le plus souvent de mettre en branle tout un arsenal d'investissements publics et peuvent avoir un impact important, autant fiscal que sur la qualité de vie du voisinage et de la collectivité.

En effet, les développements immobiliers n'impliquent pas seulement des efforts et des investissements privés consentis par les propriétaires et les promoteurs. Ils exigent également d'importants investissements publics qui serviront à les viabiliser et à les rentabiliser. Comme certains des investissements publics doivent être réalisés avant même que les nouvelles constructions privées ne soient en place, les finances municipales peuvent rapidement être mises sous tension. La municipalité, qui doit toujours agir dans l'intérêt public, dispose d'outils divers pour financer les investissements publics ainsi requis et répartir le plus équitablement possible le fardeau fiscal important qui en découle.

La redevance de développement fait partie de cette boîte à outils municipale. Elle a été introduite au bénéfice de l'ensemble des municipalités du Québec en 2016, par amendement à *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), articles 145.21 à 145.30. La loi n'utilise pas le terme de redevance de développement, mais parle plutôt de *contributions* auxquelles peut être assujettie la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement, ou la délivrance d'un certificat d'autorisation ou d'occupation. Nous dénommons cette contribution, encore plutôt méconnue du monde municipal québécois, *redevance de développement*, selon l'appellation qui lui est souvent donnée ailleurs en Amérique du Nord⁴.

⁴ Son appellation peut varier, autant au niveau de la province ou du pays, que de la municipalité. Par exemple, la loi de l'Ontario la dénomme « *development charge* » en anglais, et « redevance d'aménagement » en français. La loi de la Colombie-Britannique parle de « *development cost charges* ». Lorsque le concept était moins développé et ne s'appliquait qu'au moment d'une approbation de lotissement, on l'a dénommée, tant au Canada qu'aux États-Unis, le « *lot levy* ». On parle aussi parfois de « *system improvement charge* » (notamment aux États-Unis), pour distinguer des « *project improvement charges* », perçues par entente avec les promoteurs. Comme la LAU ne lui donne pas de nom précis, les municipalités québécoises peuvent leur donner une appellation qui peut varier.

D'abord, les ententes avec les promoteurs pour les infrastructures municipales directement requises par le développement immobilier

Le nouveau pouvoir de redevance de développement a été ajouté à la même section de la LAU prévoyant déjà les ententes avec les promoteurs, mieux connues des municipalités. Ce n'est pas un hasard. En effet, depuis 1994, les municipalités québécoises peuvent exiger des promoteurs qui demandent l'autorisation de subdiviser leur terrain ou de procéder à un nouveau développement, de prendre en charge – en tout ou en partie – le coût des travaux municipaux directement requis par le projet. Par règlement municipal, suivi d'une entente entre la municipalité et le requérant du permis, le promoteur s'engage alors normalement à financer et mettre aux normes dictées par les municipalités, les chemins, les trottoirs, le réseau d'aqueduc et d'égout ainsi que les services publics desservant directement le nouveau développement immobilier pour lequel il sollicite une autorisation municipale.

L'entente avec le requérant du permis (qui doit être autorisée par règlement municipal) permet à la municipalité de faire absorber par le promoteur une partie des coûts publics requis pour que le projet privé puisse aller de l'avant. En faisant absorber par le requérant une partie des coûts des travaux municipaux, l'entente évite à la municipalité d'accroître indûment son endettement et incidemment, d'imposer une taxe d'amélioration locale ou une augmentation de la taxe foncière pour l'ensemble des contribuables. Les coûts des infrastructures municipales du projet financés par le promoteur par le biais de l'entente sont normalement ajoutés au prix des futurs immeubles qui seront mis en vente sur le marché. La méthode de l'entente avec le promoteur, conditionnelle à l'émission des permis, permet donc d'internaliser les coûts publics directs du développement auprès de ceux qui en sont les premiers bénéficiaires. Elle envoie à l'acquéreur potentiel un premier signal du coût réel du développement immobilier.

Et les autres coûts en infrastructures publiques?

La méthode de l'entente avec les promoteurs ne suffit toutefois pas à faire absorber par le promoteur ou les nouveaux résidents le coût public réel du développement immobilier. En effet, un nouveau développement n'impose pas seulement des dépenses publiques sur le site du développement, mais requiert aussi des investissements dans d'autres infrastructures de la municipalité, le plus souvent situées hors du site du nouveau développement. Par exemple, l'augmentation de la population pourrait requérir que la municipalité construise ou agrandisse certaines installations sportives ou culturelles, accroisse la capacité des égouts collecteurs ou de l'usine de traitement pour l'eau potable ou les eaux usées, agrandisse l'hôtel de ville, achète de nouveaux équipements de lutte aux incendies et agrandisse la caserne de pompiers. La municipalité pourrait même choisir d'élargir certaines routes d'accès afin d'accommoder la croissance de la circulation automobile engendrée par les nouveaux développements. C'est pourquoi on appelle souvent ces coûts supplémentaires *coûts de croissance*. Ils ne peuvent être récupérés par le biais des ententes avec les promoteurs (APCHQ c. Gatineau, 2016 QCCS 1124) et c'est ici qu'entre en jeu la redevance de développement.

La population actuelle, de son côté, a déjà payé pour les infrastructures municipales qui seront mises sous tension par la croissance urbaine. Doit-elle maintenant payer au même niveau que les nouveaux résidents pour la croissance dont elle n'est pas responsable?

Certains pensent que non. La redevance de développement prévue à la LAU permet à la municipalité de répartir de façon plus équitable le coût du développement, tout en lui permettant de réduire d'autant sa dépendance à la taxe foncière, en faisant financer une partie de ces coûts de la croissance par une contribution de la personne qui demande à la municipalité l'émission d'un permis de lotissement, de construction ou d'occupation. D'ailleurs, lorsque l'Ontario a révisé, en 1997, sa loi sur ce type de redevance (*Loi sur les redevances d'aménagement*), la réforme se présentait sous l'expression : « La croissance doit payer pour la croissance ».

C'est ainsi qu'au Québec, depuis 2016, aux contributions des promoteurs par le biais d'ententes, discutées plus haut, peuvent s'ajouter, par règlement (*et non par entente, régie par règlement*), des contributions additionnelles du promoteur ou des nouveaux résidents (selon l'étape à laquelle est perçue la redevance) afin de permettre à la municipalité de financer la portion de ces autres investissements publics rendus nécessaires par la demande de développement. Le plus souvent – mais ce n'est pas une condition – les infrastructures qui doivent être construites ou agrandies à la suite du développement requis sont situées à l'extérieur du site même de développement et ne seront pas utilisées seulement par les nouveaux occupants. La nouvelle usine de traitement de l'eau, par exemple, est utilisée non seulement par les nouveaux arrivants, mais aussi par l'ensemble de la population de la municipalité. La municipalité doit donc bien définir la portion qui, en toute équité, sera mise à la charge du nouveau développement, ainsi que les critères qui sous-tendent son calcul. Ces exigences permettent de favoriser la transparence et la discussion éclairée qui s'engage entre la municipalité, la population et le promoteur.

Tableau 6 – Les caractéristiques de la redevance de développement

Pouvoir obligatoire ou discrétionnaire	La municipalité n'a aucune obligation de percevoir la redevance de développement ni d'adopter un Règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux. La législation n'impose donc aucunement aux municipalités québécoises de faire internaliser au prix des immeubles les coûts publics induits.
Règlement	La redevance de développement exige de la municipalité l'adoption d'un règlement. Le règlement doit préciser : • Les zones où la redevance s'applique; • La catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard desquels la redevance peut être exigée; • Les infrastructures et les équipements qui peuvent être financés, en tout ou en partie, avec la redevance; • 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; • 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; • La constitution d'un fonds dédié; • L'évaluation du coût des infrastructures et équipements à financer.

Échelle	Le pouvoir est accordé à la municipalité locale. Comme la ville-centre est le bras de l'agglomération, elle peut aussi prévoir un règlement sur les ententes et une redevance de développement pour financer les infrastructures d'agglomération
Litige	Aucune mesure n'est prévue, contrairement à l'Ontario où le litige peut être tranché par la Commission municipale de l'Ontario. Les litiges doivent donc être soumis aux tribunaux judiciaires.
La personne qui doit payer la redevance	Le requérant du permis de lotissement ou de construction, ou du certificat d'autorisation ou d'occupation.
L'assiette	La redevance de développement du secteur résidentiel est normalement imposée par type de résidence (unifamilial, en rangée, condo), et peut varier selon les secteurs de la ville. La redevance de développement du secteur non résidentiel est normalement calculée selon le mètre carré de développement.
Le taux	Calculé par la municipalité, pour couvrir la portion des dépenses anticipées.
Perception	Au moment de l'émission d'un permis de lotissement ou de construction, ou de l'émission d'un certificat d'autorisation ou d'occupation.
Fonds	Les redevances doivent être versées dans un fonds réservé et exclusif. Le fonds ne peut accumuler de surplus.
Usage	Le produit de la redevance doit être exclusivement utilisé pour financer les infrastructures et les équipements mentionnés au règlement.
Contrôles	L'émission conditionnelle du permis fait œuvre de contrôle.
Exclusions	Aucune redevance de développement ne peut être perçue d'un organisme public au sens de la <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i> ou d'un centre de la petite enfance. Ne peut être inclus dans le calcul de la redevance le matériel roulant dont la durée de vie utile est inférieure à 7 ans, ni l'équipement informatique.
Autres exigences	L'adoption du Règlement doit être précédée de la publication d'une étude donnant le détail de l'estimation des coûts des travaux devant être financés par la redevance. Le montant de la redevance doit être établi en fonction de cette étude, qui doit être rendue publique au moment de l'avis de tenue de l'assemblée publique. L'adoption du Règlement doit faire l'objet d'une consultation publique. L'étude de l'évaluation de la contribution doit être déposée et disponible au moment de la consultation.

La redevance de développement : un potentiel à développer

L'analyse des données financières annuelles transmises par les municipalités au MAMH révèle qu'on a encore trop des doigts d'une seule main pour compter les municipalités québécoises qui utilisent ce nouveau pouvoir de redevance de développement permettant d'internaliser les coûts de croissance auprès de ses premiers bénéficiaires, soit les requérants de permis. Les dispositions adoptées en 2016 sont donc, jusqu'ici, demeurées pratiquement lettre morte auprès des municipalités québécoises.

Afin d'assurer une cohérence dans l'utilisation des outils mis à leur disposition, les municipalités devraient normalement d'abord mettre en place le mécanisme de l'entente avec les promoteurs afin de récupérer la plus grande part des coûts des travaux municipaux directement requis pour faire le nouvel aménagement. Ensuite, elles pourront bonifier leur situation financière et répartir plus équitablement les autres coûts publics induits par le développement à l'aide de la redevance de développement.

Or, les municipalités québécoises n'ont pas encore rencontré cette première étape, comme le révèle le sondage MAMH-UQÀM (MAMH et UQÀM, 2019) qui 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 par le biais de l'entente avec le promoteur. 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.

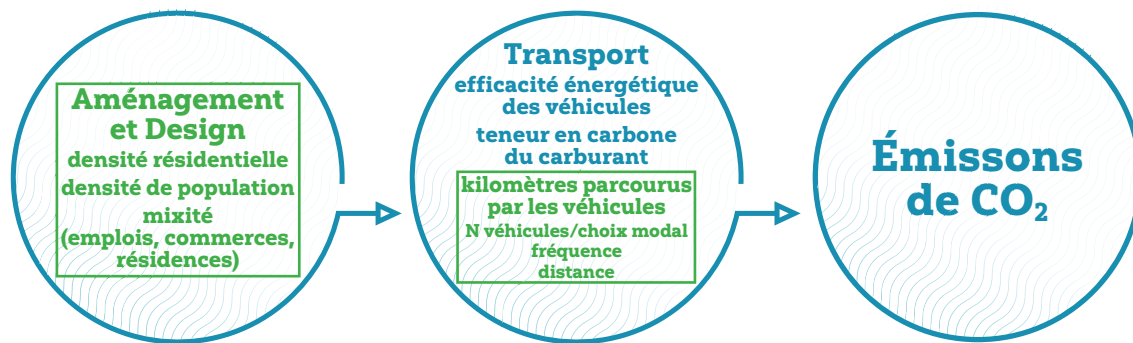
Ce constat important devrait faire l'objet d'une analyse plus poussée. Il faudrait déterminer dans quelle mesure l'usage inadéquat, inégal et totalement discrétionnaire des municipalités du Québec dans l'utilisation de l'entente relative aux travaux municipaux afin d'internaliser au prix des immeubles les coûts publics directs n'alimenterait pas un développement contraire aux objectifs de la transition énergétique. Du moins, se pose avec urgence le rôle qu'on pourrait attendre d'un usage plus rationnel et mieux coordonné de ces deux mécanismes (soit l'entente relative aux travaux municipaux et la redevance de développement) afin de mieux contrôler l'étalement urbain, et particulièrement dans les deux grandes régions métropolitaines de Montréal et de Québec.

Il ne fait pas de doute que le financement par redevance réglementaire en matière d'aménagement et d'urbanisme pourrait être précieux pour assurer un meilleur contrôle du développement de nos villes et habitats et mériterait d'être mieux connu et davantage utilisé par les municipalités du Québec.

Il s'agit, selon nous, d'un outil supplémentaire de lutte à l'étalement urbain. En effet, en permettant d'intégrer au prix des nouvelles résidences les coûts publics assumés pour leur viabilisation, l'acheteur potentiel est en meilleure position pour évaluer les coûts relatifs d'une résidence selon le tissu urbain environnant. Les pouvoirs publics pourraient ainsi assurer un meilleur équilibre entre les intérêts privés et l'intérêt public, et mieux faire

converger l'aménagement du territoire avec la planification des transports publics, une lacune importante dénoncée depuis longtemps⁵.

Figure 1 – L'impact de l'aménagement urbain sur le kilométrage et les émissions du transport routier



L'utilisation judicieuse de l'entente avec les promoteurs pour les travaux municipaux, combinée à la redevance de développement, exige toutefois des conditions d'utilisation qui ne semblent pas encore en place, ce qui mériterait l'attention des municipalités et du Québec dans son ensemble.

La comparaison avec l'Ontario

L'Ontario s'est 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*⁶ (LRA), adoptée d'abord en 1989 et amendée subséquentement à quelques reprises, regroupe l'ensemble des modalités et des pouvoirs octroyés aux municipalités ontariennes à l'égard de la perception de cette redevance⁷.

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 permet toutefois au gouvernement 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

⁵ Lewis, P., Torres, J. et Fortin P., M.-A. (2019) « La planification des transports et l'aménagement du territoire : un mariage de raison? », dans Proulx, M.-U. et Prémont, M.-C., *La politique territoriale au Québec*, PUQ, p. 151 – 178.

⁶ 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.

⁷ S'ajoute le Règlement 82/98 (O. Reg. 82/98) qui prescrit des détails importants.

exemples d'équipements municipaux que l'Ontario interdit aux municipalités de faire financer 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 la gestion de matières résiduelles;
5. Les édifices de l'administration municipale.

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.

Un document de consultation de l'Ontario (Ontario, 2013) révélait la perception, en 2011, de 1,3 milliard \$ au titre de redevances d'aménagement, 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 et les infrastructures de l'eau (potable et usée). Le Grand Toronto perçoit 70% de toutes les redevances d'aménagement de l'Ontario.

Il est pertinent de souligner qu'en plus des ententes avec les promoteurs et les redevances d'aménagement qui sont largement utilisées par les municipalités ontariennes pour financer leurs infrastructures municipales, les municipalités ontariennes doivent aussi très souvent percevoir auprès des requérants de développement immobilier des redevances réglementaires imposées par les conseils scolaires pour financer la construction d'écoles requises par les nouveaux développements immobiliers. Le paiement de ces redevances, dénommées *redevances d'exploitation relative à l'éducation* (REE) est subordonné à l'émission des permis de construction par les municipalités.

Le Québec aurait donc un retard important sur l'Ontario dans l'utilisation des mécanismes de diversification des revenus municipaux qui permettent en même temps d'internaliser les coûts publics du développement au coût des nouvelles unités résidentielles.

1.4.3 Le pouvoir général de redevance réglementaire

En 2018, le législateur québécois a accordé à toutes les municipalités du Québec un pouvoir général de redevance réglementaire (dans la LCV, articles 500.6 à 500.11 et dans le CM, articles 1000.6 à 1000.11)⁸.

Les municipalités disposent ainsi d'un pouvoir général avec lequel elles pourront innover pour adopter des prélèvements qui répondent à leurs particularités, à leurs besoins spécifiques et aux orientations qu'elles veulent donner à leur développement. 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 municipal de redevance réglementaire ne cible aucun objet particulier, aucune assiette précise et aucun régime de réglementation spécifique des municipalités. C'est la raison pour laquelle on parle ici d'un pouvoir général de redevance réglementaire mis à la disposition des municipalités.

Il faut toutefois préciser que l'exercice de ce pouvoir se fait sous réserve des conditions prévues au régime de la redevance de développement prévu à la LAU et discuté plus haut (article 500.6 alinéa 3 LCV), lorsque la redevance est perçue du requérant d'un permis de lotissement ou de construction ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation et qu'elle sert à financer les travaux municipaux visés aux articles 145.21 et 145.22 LAU.

Évidemment, le législateur ne pouvait donner plus de liberté aux municipalités que ne l'autorisent le droit constitutionnel et les règles forgées par la jurisprudence. Il pouvait par contre en limiter le champ d'application ou en préciser certaines conditions, ce qu'il a fait. Afin de réduire pour les municipalités les risques de contestations des contribuables, le législateur a usé de prudence et s'en est tenu de façon assez stricte aux enseignements de la jurisprudence. Par exemple, même si les tribunaux n'exigent pas toujours la création d'un fonds distinct et n'interdisent pas strictement les surplus générés, la loi astreint les municipalités québécoises à ces deux règles afin d'offrir plus de solidité juridique aux régimes qui seront adoptés par les municipalités.

Un pouvoir qui peut aussi être exercé par les agglomérations, mais pas les communautés métropolitaines

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 LECCMCA) prévoit que le pouvoir général de redevance réglementaire peut 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.

⁸ Pour alléger le texte, nous utiliserons plus bas les dispositions de la LCV seulement.

Objectifs de la redevance réglementaire

Le législateur a retenu les deux grands objectifs principaux que peut poursuivre une redevance réglementaire (article 500.6 al. 1 LCV) :

1. la redevance qui sert d'abord à financer un régime de réglementation qui relève d'une de ses compétences;
2. la redevance qui vise surtout 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).

Qui peut être soumis au paiement de la redevance réglementaire?

Deux catégories de personnes (physiques ou morales) peuvent être soumises à la redevance réglementaire (article 500.8 LCV) :

1. La personne qui bénéficie du régime réglementaire, ou
2. La personne qui en crée le besoin.

Des exclusions quant aux personnes visées

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.

Rappelons que contrairement au pouvoir de taxation, cette exclusion ne trouve pas sa source dans la règle constitutionnelle de l'article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui interdit de taxer les pouvoirs publics. Comme la redevance réglementaire n'est pas une taxe au sens de la Constitution, elle pourrait donc, en principe, s'appliquer aux pouvoirs publics. Mais ce n'est pas le choix qu'a fait le législateur québécois qui a interdit aux municipalités de viser les pouvoirs publics. Donc, si une municipalité décidait d'imposer une redevance réglementaire sur les grands employeurs (générateurs de déplacements) localisés sur son territoire afin de l'aider à financer les services de transport collectif, elle ne pourrait l'imposer aux employeurs publics, que ce soit les différents ministères, les organismes publics, ou les établissements parapublics (hôpitaux, écoles), par exemple.

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'un particulier ou d'une entreprise sur son territoire.

La redevance réglementaire se distingue du tarif

Une distinction importante entre la redevance réglementaire et la tarification mérite d'être soulignée. 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 nécessairement 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.

Ce que doit comporter le règlement municipal imposant une redevance réglementaire

La municipalité doit adopter un règlement pour imposer une redevance réglementaire. Elle doit y préciser le régime de réglementation qui y est associé et les objectifs poursuivis. Le règlement doit clairement identifier la catégorie des personnes qui devront payer la redevance, son montant ou la façon de le fixer, ainsi que les critères utilisés pour en faire varier le montant, le cas échéant.

La municipalité dispose donc du pouvoir de créer des catégories et d'adopter des taux variables à préciser dans son règlement. Comme la municipalité doit toujours agir de façon non 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. D'ailleurs, la loi le précise (article 500.9 al. 2 LCV).

La loi exige en outre de créer un fonds dédié pour y déposer les redevances. Le règlement doit énoncer les fins pour lesquelles les montants peuvent être utilisés. Le règlement peut aussi prévoir des frais de recouvrement ou pour provision insuffisante (article 500.7 al. 2 LCV).

L'assiette de perception

La plupart des interdictions d'assiette de perception prévues pour le pouvoir général de taxation ont été appliquées à la redevance réglementaire (soit le prix de vente, le revenu, le capital versé, la machinerie, le matériel informatique, la masse salariale, la fortune, une succession, les boissons alcooliques, le tabac, le carburant, le cannabis, une ressource naturelle, l'énergie, l'électricité).

On trouve par contre quatre différences importantes à souligner par rapport au pouvoir général de taxation, qui s'ouvrent en conséquence à la redevance réglementaire (article 500.9 LCV).

Il apparaît donc possible pour une municipalité (ou une agglomération, ne l'oublions pas) d'imposer une redevance réglementaire à l'égard de:

1. la fourniture d'un bien ou d'un service;
2. la présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité;
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.

Tableau 7 – Les caractéristiques du pouvoir général de redevance réglementaire

Pouvoir obligatoire ou discrétionnaire	La municipalité (ou l'agglomération) dispose de toute la discrétion d'adopter et d'imposer une redevance réglementaire sur la base de ce pouvoir.
Règlement	La municipalité (ou l'agglomération) doit adopter un Règlement afin de prévoir toutes les modalités prévues par la loi. Ainsi, le règlement doit : • identifier le régime de réglementation en cause; • préciser les objectifs poursuivis par la redevance; • préciser de qui est exigée la redevance; • fixer le montant de la redevance ou la façon de le calculer; • préciser les critères permettant de faire varier le montant ou le taux; • créer le fonds dédié servant à recevoir de façon exclusive les redevances perçues; • indiquer les modes de perception. Tout critère permettant de faire varier le montant de la redevance doit se justifier par rapport aux objectifs du régime réglementaire.
Échelle	Pouvoir accordé à la municipalité locale, mais aussi à l'agglomération, dans l'exercice de leurs compétences respectives.
Litige	Rien n'est prévu. On devra donc avoir recours aux tribunaux judiciaires.
La personne qui doit payer la redevance	La redevance ne peut être exigée que de la personne qui bénéficie du régime réglementaire ou de celle qui en crée le besoin.
L'assiette	La loi prévoit les mêmes exceptions que pour le pouvoir général de taxation, avec quatre exceptions : la fourniture d'un bien ou d'un service; la présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité; la présence d'une entreprise sur le territoire de la municipalité; et l'utilisation d'un chemin public (sur, sous ou au-dessus) pour fournir un service public.
Le taux	À la discrétion de la municipalité ou de l'agglomération, sous réserve de ne pas générer des montants qui dépasseraient les besoins de financement du régime réglementaire.
Perception	À la discrétion de la municipalité ou de l'agglomération. Elle peut conclure une entente accordant le mandat de perception à une autre personne, dont l'État. Elle peut aussi confier l'application et l'exécution du règlement à ce mandataire.
Fonds	Les redevances doivent être versées dans un fonds réservé.

Usage	Le produit de la redevance doit être utilisé pour financer le régime réglementaire.
Contrôles	La municipalité ou l'agglomération peuvent utiliser leurs pouvoirs généraux de contrôle.
Exclusions	Une redevance qui possède les attributs de la redevance de développement est régie par la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> et non pas par le pouvoir général de redevance réglementaire. L'État et ses mandataires, les réseaux publics et privés d'éducation et de la santé, un centre de la petite enfance (ou toute autre personne déterminée par règlement du gouvernement) ne peuvent pas faire l'objet de la redevance réglementaire municipale. Le gouvernement peut, par règlement, interdire une redevance réglementaire, s'il estime qu'elle entrerait en conflit avec une autre redevance réglementaire de niveau provincial.
Autres exigences	La municipalité ou l'agglomération qui adopte un Règlement imposant une telle redevance réglementaire doit en faire parvenir une copie vidimée au MAMH dans les 15 jours de son adoption.

Imaginons certains exemples de redevances réglementaires pour chacune des quatre options non interdites aux municipalités et agglomérations

Assiette disponible pour l'exercice du pouvoir général de redevance réglementaire	Condition et exemple de redevance réglementaire
La fourniture d'un bien ou d'un service	Une redevance imposée sur des quantités de certains biens fournis ou distribués, et susceptibles de se retrouver aux ordures, comme les articles à usage unique (sacs de plastique, vaisselle jetable...) afin d'en favoriser la réduction et de financer les services de gestion des ordures. Pour en faciliter la gestion, la municipalité pourrait par exemple cibler la restauration rapide de son territoire ou certains types de commerces.
La présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité	Une redevance perçue de l'organisateur de grands événements extérieurs au moment de l'émission du permis d'occupation de l'espace public, afin de contribuer au financement des services de sécurité et aux installations municipales requises, ou encore aux services de nettoyage des ordures générées dans la zone.

La présence d'une entreprise sur le territoire de la municipalité	Une redevance exigée d'une entreprise qui entrepose des produits dangereux sur son territoire, susceptibles d'exiger l'intervention du service de lutte contre les incendies. Par exemple, une redevance calculée par unité de volume de gaz ou de produit chimique entreposé, ou encore selon la capacité des réservoirs d'entreposage. La redevance pourrait cibler les produits pétroliers entreposés, notamment dans des réservoirs souterrains des stations d'essence. Une redevance perçue auprès des grands employeurs, selon le nombre d'employés dépassant un certain seuil, afin de financer les infrastructures cyclables ou les services de transport collectif (l'État, ses mandataires et les organismes publics et parapublics ne pourraient cependant pas être visés).
L'utilisation par une personne d'un chemin public (sur, sous ou au-dessus) pour fournir un service public	Une redevance exigée par la municipalité pour l'utilisation des conduits qu'elle fournit pour l'enfouissement des fils électriques ou de télécommunication sur son territoire, dans les zones où la municipalité exige l'enfouissement des fils d'utilité publique. Comme la loi exclut l'État et ses mandataires, une telle redevance pourrait être perçue des entreprises offrant des services de câblodistribution, mais pas d'une société d'État. Les Chartes des villes de Montréal et de Québec prévoient déjà ce type de redevances.

Partie II

2 Deux études de cas

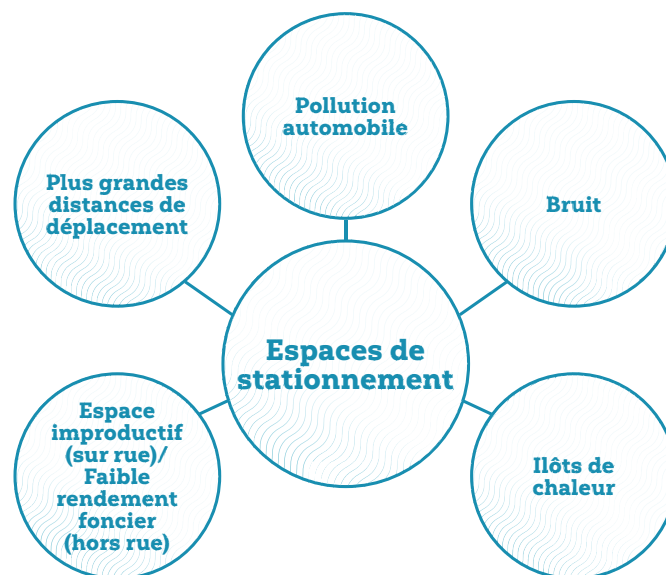
2.1 Cas 1 : La taxe sur les parcs de stationnement de la Ville de Montréal

2.1.1 Le stationnement : une importante perte d'espace dans les milieux urbains

Depuis la seconde moitié du 20^e siècle, l'expansion du réseau routier et l'accroissement de l'utilisation de l'automobile engendrent des conséquences marquées sur l'occupation du sol. Étant à la fois cause et tributaire de l'étalement urbain, l'augmentation du nombre d'automobiles a requis des pouvoirs publics et des entreprises privées la fourniture d'un plus grand nombre d'espaces de stationnement en ville. Aujourd'hui, le stationnement hors rue et sur rue ne suffit plus à la demande. Il est peu productif et encombre inutilement l'espace urbain et les voies de circulation.

La présence d'un grand nombre de cases de stationnement s'explique aussi par les normes minimales de stationnement hors rue que doivent souvent respecter les nouveaux bâtiments. Ce type de mesure a été mis en place par les règlements d'urbanisme dans les années 1950 afin de stimuler l'activité économique sur les rues commerciales et en supposant que les automobilistes devaient bénéficier de stationnements gratuits (Weinberger, Kaehny et Rufo, 2010). Or, les normes minimales de stationnement s'avèrent aujourd'hui incompatibles avec de nombreux autres objectifs poursuivis par les municipalités, comme l'atteinte d'un développement plus dense, la présence d'usages mixtes, l'abordabilité résidentielle, le déploiement d'une meilleure offre en transport collectif et le redéveloppement des quartiers existants.

Figure 2 – Les problèmes associés à la surabondance de stationnement dans les centres-villes

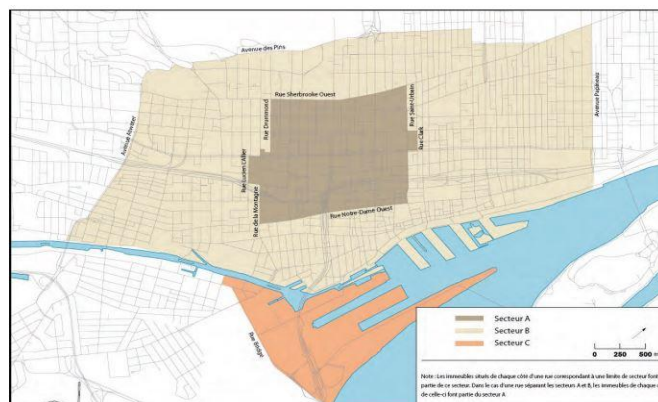


Les normes minimales et une offre trop abondante de stationnement engendrent de nombreux problèmes. D’abord, l’espace dédié au stationnement en milieu urbain représente une perte de valeur foncière importante, ce qui en fait l’élément de design urbain qui dilue le plus la productivité du développement en termes de rendement foncier, particulièrement dans les villes-centres où les terrains constructibles se font rares (McCarty, 2017). Le stationnement sur rue représente une utilisation improductive de l’espace qui pourrait être dédié à d’autres aménagements ou modes de transport. Il freine les initiatives de mobilité durable comme les pistes cyclables et les voies réservées au transport collectif. De plus, l’abondance d’aires de stationnement nuit à la qualité des milieux de vie par la pollution automobile, l’augmentation significative du bruit et l’allongement des distances à parcourir par les piétons et les usagers de la route. Les grands stationnements de surface contribuent à la formation d’îlots de chaleur qui constituent un enjeu de santé publique majeur dans les villes. Enfin, les vastes stationnements de surface et le développement orienté vers l’usage de l’automobile découragent les modes actifs de déplacement en augmentant la distance entre les commerces et les habitations, imposant l’automobile pour se déplacer entre les destinations (Quednau, 2018). La disponibilité et la gratuité du stationnement alimentent ainsi souvent un cercle vicieux qui pousse à l’utilisation de la voiture et accentue la congestion.

2.1.2 Description de la taxe sur les parcs de stationnement de Montréal

Depuis 2010, la Ville de Montréal a mis en place une politique particulière concernant le stationnement hors rue au centre-ville. À chaque année, la Ville adopte un *Règlement concernant la taxe foncière sur les parcs de stationnement*, en vertu duquel elle impose une taxe sur les espaces de stationnement hors rue dans certains secteurs déterminés. Cette taxe est exigée des propriétaires d’immeubles (terrains et bâtiments) **non résidentiels** utilisés ou destinés 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 cible par son Règlement trois zones précises du centre-ville. Ces zones sont présentées par trois couleurs différentes dans la Figure 3 ci-dessous.

Figure 3 – Le périmètre des zones de taxation des parcs de stationnement de la ville de Montréal



Dès sa première adoption en 2010, la Ville de Montréal a justifié l'imposition de cette nouvelle taxe sur le stationnement par sa volonté de répondre à la demande croissante de financement pour le transport collectif, même si la loi n'oblige nullement la Ville à restreindre les fonds à cette fin précise. Les taux en vigueur dans chacune de ces zones varient en fonction du type de parc de stationnement, c'est-à-dire le stationnement intérieur et le stationnement extérieur. Ils sont présentés au tableau qui suit.

Tableau 8 – Les taux et ratios par zone de la taxe de stationnement

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

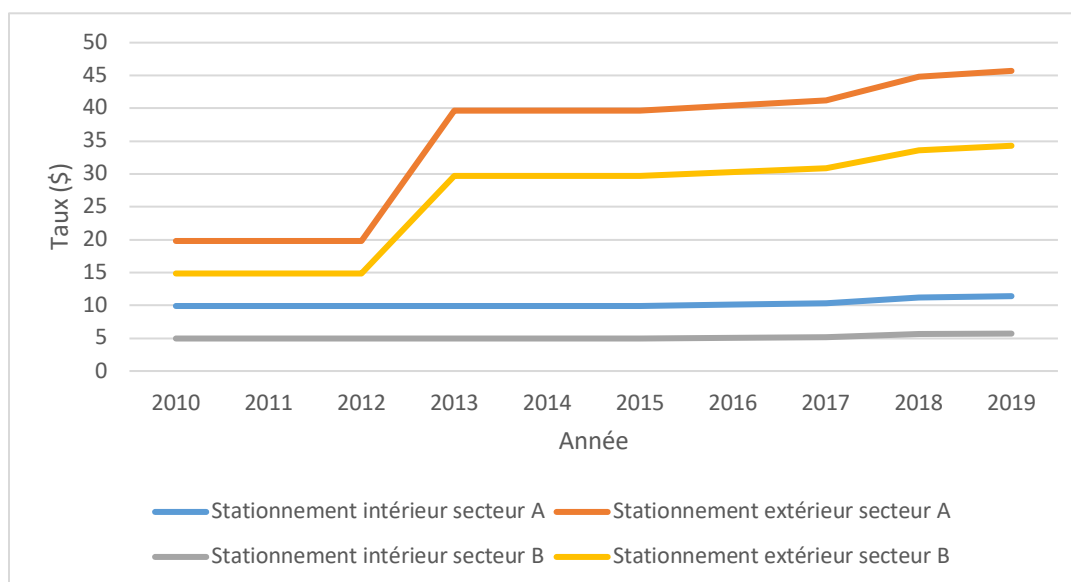
Certaines observations sur les taux permettent de mieux comprendre les objectifs poursuivis par la Ville de Montréal et la façon dont elle utilise ce nouveau pouvoir de taxation.

Il est d'abord important de noter la différence de traitement entre le stationnement intérieur et le stationnement extérieur. Ce dernier utilise beaucoup plus d'espace que le stationnement intérieur pour un même nombre de cases de stationnement et est en conséquence taxé à plus fort taux, dans les trois zones visées. Ainsi, 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, puisque moins se justifie le déplacement en automobile.

Une analyse 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 clairement envoyé un message 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 – La progression des taux de la taxe sur le stationnement par catégorie et par secteur



Le calcul de la somme à être prélevée pour tout immeuble imposable qui comporte un parc de stationnement est établi en multipliant l'assiette de la taxe par le taux, selon la formule suivante :

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

Le Règlement fixe la superficie brute d'une case de stationnement à 32,5 m². La formule se traduit donc par une exemption de taxe pour les premiers 390 m² 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.

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 taxation 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.

Le Règlement ne fait pas de distinction selon que le stationnement doit être payé par l'utilisateur ou offert gracieusement à la clientèle ou aux 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 étaient ainsi touchés.

2.1.3 L'ajustement ou l'abolition des exigences minimales en matière de stationnement

Comme plusieurs villes du Québec, l'arrondissement Ville-Marie, à Montréal, imposait dans ses règlements d'urbanisme un nombre minimal et un nombre maximal d'unités de stationnement en fonction de l'usage et de la catégorie du bâtiment (par exemple, les hôtels devaient avoir au minimum une unité de stationnement par 5 chambres, et un maximum d'une unité par chambre). Or, cette exigence quant au nombre minimal de cases pouvait nuire à l'atteinte des objectifs de la taxe sur les stationnements.

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 l'automobile. Ainsi, l'arrondissement laisse désormais aux promoteurs immobiliers le libre choix de décider s'ils veulent construire des bâtiments avec ou sans espaces de stationnement, et ce, en fonction de leurs propres critères, comme la promotion de la santé publique en encourageant de saines habitudes de vie ou la réduction du coût du logement.

L'arrondissement Ville-Marie n'est pas le seul à avoir aboli ses exigences minimales 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.

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

2.1.4 Les avantages de la taxe sur les espaces de stationnement

Les avantages de cette taxe sont nombreux :

- La taxe peut favoriser l'atteinte d'objectifs de la ville aussi multiples qu'importants, notamment la densification du cadre bâti et la conversion d'usages dérogatoires nuisibles;
- La taxe permet de lever des fonds importants (22,5 millions \$ en 2018 à la Ville de Montréal);
- La municipalité est libre d'utiliser les fonds aux usages qu'elle détermine;
- La taxe bénéficie d'une facilité relative de perception et de contrôle;
- La taxe augmente le prix du stationnement dans les zones où elle s'applique. Elle peut en conséquence inciter l'automobiliste à modifier sa façon de se déplacer et à adopter un mode de transport plus durable.

La taxe sur les stationnements au centre-ville de Montréal a permis de percevoir 199,9 millions \$ entre 2010 et 2018. Pendant la même période, le nombre de cases de stationnement assujetties à la taxe est passé de 59 711 à 52 349 (en utilisant une mesure de 32,5 m² par case). La forte activité immobilière dans le centre-ville s'est traduite par la construction d'immeubles sur plusieurs terrains auparavant utilisés comme stationnements extérieurs. Aucun effet pervers n'ayant été observé, il semble que cette taxe atteint son objectif premier de favoriser un meilleur usage de l'espace urbain et de contribuer au financement des transports collectifs.

La taxe sur les stationnements (entre 2010 et 2018):

- 199,9 millions \$ en revenus
- 7 362 cases (approx.) de stationnement reconverties
- 914 propriétaires fonciers touchés (en 2019)

Ayant déjà fait l'objet de deux contestations judiciaires (*Plessis-Panet c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 1264 et *SQI c. Ville de Montréal*, 2018 QCCS 5323), le règlement de taxation du stationnement de la Ville de Montréal a démontré une solidité juridique certaine. Il est acquis que ce règlement impose une taxe directe (ce qui n'était pas vraiment contesté), mais surtout, la décision de la Cour d'appel permet de clarifier la relation entre l'exercice du pouvoir général de taxation et les modes traditionnels de prélèvements prévus à la LFM. En effet, la Cour d'appel a rappelé que le nouveau pouvoir général de taxation est un régime de taxation complet et distinct des régimes traditionnels de la taxe foncière basée sur la valeur marchande et de la tarification, dont les règles ne lui sont pas opposables.

2.1.5 Lien avec la transition énergétique

Au-delà de la perte d'espace et des nuisances accrues que représente l'automobile, l'abondance des espaces de stationnement et leur prix abordable est un incitatif à l'usage de l'automobile. De plus, l'occupation de l'espace par les stationnements nuit à la mise en place d'options visant à réduire l'utilisation de l'auto-solo. En effet, le stationnement gratuit ou abordable à destination agit comme un incitatif à l'usage de l'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) améliorent l'avantage comparatif du transport collectif.

Les villes-centres sont les lieux où les pouvoirs publics investissent beaucoup pour offrir les meilleures options de transport durable. La taxe qui augmente les coûts de stationnement dans ces secteurs peut donc être un mécanisme bénéfique à la transition énergétique, incitant le citoyen à délaisser son véhicule et à opter pour d'autres modes de transport.

Figure 4 – Les objectifs de la taxe sur le stationnement



La taxe sur les stationnements de la Ville de Montréal représente un exemple intéressant d'application du nouveau pouvoir général de taxation. Contrairement à la taxe foncière traditionnelle qui a pour but de lever des deniers pour les services généraux de la municipalité et qui 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, puisque la municipalité peut cibler certaines assiettes et faire varier les taux par catégories. 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.

2.1.6 Limites de la taxation des parcs de stationnement

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

- La confection d'une base d'imposition conforme, avec l'implantation d'un système simple de mise à jour des dossiers qui évite les omissions;

- La présence d'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'une taxe sur les surfaces de stationnement relève du pouvoir discrétionnaire des municipalités, il peut en découler une concurrence fiscale inter municipale additionnelle pour l'attractivité des investissements. Selon les circonstances, la présence d'une telle taxe pourrait influencer le choix d'une entreprise à la recherche d'un lieu d'implantation.

Il faut souligner que la Ville de Montréal précise, dans le préambule de son règlement sur la taxe de stationnement, qu'elle s'appuie non seulement sur le pouvoir général de taxation, mais également sur la disposition particulière de sa charte⁹ qui l'autorise à exercer tout pouvoir réglementaire en ciblant une partie seulement de son territoire. Les autres municipalités du Québec ne disposent pas d'une disposition équivalente et pourraient craindre de ne pas pouvoir limiter la taxe à certaines portions de leur territoire. Il est important de souligner à ce sujet que la loi qui accorde à toutes les municipalités du Québec ce nouveau pouvoir précise que la municipalité peut accorder toutes les exemptions voulues et prévoir toutes les variations de taux ou de montants qu'elle détermine.

2.1.7 Intérêt pratique pour les municipalités québécoises

De nombreuses villes canadiennes, américaines et européennes tentent de favoriser la conversion des espaces de stationnement en milieu urbain vers un usage plus productif de l'espace, et la densification du milieu bâti. La réduction de l'offre de stationnement permet aux villes de mieux favoriser l'utilisation des transports collectifs et actifs. Elles se dotent du même coup d'un outil de conversion des îlots de chaleur en milieux de vie plus conviviaux, comme des espaces publics ou des parcs.

De concert avec une telle taxe bien ciblée et forgée selon ses particularités et ses besoins spécifiques, la municipalité peut du coup optimiser ses autres pouvoirs, que ce soit en matière d'expropriation ou d'urbanisme, afin influencer et mieux diriger le milieu vers des usages plus productifs et durables. Face à des propriétaires d'espaces de stationnement qui disposent souvent de droits acquis qui représentent un frein parfois insurmontable pour les changements de vocation, le nouveau pouvoir général de taxation des municipalités peut offrir une opportunité inestimable pour la densification et la requalification des villes-centres aux prises avec une abondance d'espaces dédiés au stationnement et un manque d'espaces vacants à développer.

⁹ Article 46 de l'Annexe C, *Charte de la ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4.

**Tableau 9 – Les caractéristiques de la taxe de Montréal
sur le stationnement**

Pouvoir obligatoire ou discrétionnaire	La municipalité a la discrétion d'adopter une telle taxe et d'en établir les taux et les autres modalités
Règlement	La municipalité doit adopter un Règlement afin de prévoir toutes les modalités, comme les taux, les pouvoirs de vérification, et toute autre règle pour l'administration du régime
Échelle	Pouvoir accordé à la municipalité locale seulement, à l'exclusion des MRC, des agglomérations et des communautés métropolitaines
Litige	Tout litige sur la validité du règlement est entendu par les tribunaux de droit commun
L'assiette	La superficie brute des espaces de stationnement (après les premiers 390 m ²) d'immeubles non résidentiels
Le taux	Variable en fonction de la zone et du type (intérieur ou extérieur)
Perception	Facturation jointe au compte régulier de la taxe foncière
Fonds	Les revenus sont déposés au fonds consolidé de la municipalité
Usage	À la discrétion de la municipalité La Ville de Montréal a décidé de consacrer ces fonds au financement des transports collectifs
Contrôles	La loi accorde aux municipalités des pouvoirs de vérification et de contrôle
Exclusions	Les premiers 390 m ² sont exclus, soit environ 12 cases de stationnement, sauf dans le cas de terrains vagues Immeubles résidentiels Stationnements principalement utilisés ou destinés au stationnement d'autobus

2.2 Cas 2 : La redevance de transport à l'égard du REM

2.2.1 Outil de financement d'une infrastructure de transport collectif

La redevance de transport à l'égard du Réseau électrique métropolitain (REM), instaurée dans la grande région de Montréal, est le seul exemple actuel du Québec de redevance servant au financement des transports collectifs. Il est toutefois important de souligner qu'il ne s'agit pas d'un prélèvement à caractère municipal, puisqu'il est plutôt fait au bénéfice de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM). Le conseil d'administration de l'ARTM comporte certes un nombre important de représentants municipaux (huit sur un total de quinze). Ceci n'en fait pas pour autant un organisme à caractère municipal, puisque c'est le gouvernement du Québec qui nomme la présidence ainsi que six autres membres. De plus, les décisions stratégiques de l'ARTM sont soumises aux directives du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, approuvées par le gouvernement et déposées à l'Assemblée nationale¹⁰.

Cette redevance a été conçue pour un cas très particulier, celui du REM. Elle a nécessité l'adoption d'une loi spécifique, ainsi que des ajustements à d'autres lois, afin d'en permettre la mise en œuvre. Nous avons tout de même retenu cet exemple pour une analyse de cas, compte tenu du potentiel de ce type de redevance en matière de financement des infrastructures de transport collectif.

2.2.2 Les discussions préalables à la mise en place de la redevance de transport

Le 17 mai 2016, la Caisse de dépôt et 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, aujourd'hui connu sous le nom du Réseau express métropolitain (REM)¹¹. Cette nouvelle infrastructure, dont la première phase de mise en service est prévue en 2021, constitue l'un des plus grands projets de transport collectif au Québec des cinquante dernières années (REM, 2019). Avec un investissement de plus de 6,3 milliards \$, 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

¹⁰ Voir articles 6, 7, 17, 46 et 47 *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*, RLRQ c. A- 33.3 et article 267 LAU.

¹¹ Les démarches formelles remontent toutefois à 2014 au moment où l'Agence métropolitaine de transport (AMT) transmettait au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) un avis de projet de transport collectif entre le centre-ville de Montréal et la Rive-Sud, dans le cadre de la construction du nouveau pont Champlain. Par la suite, soit en 2015, le gouvernement du Québec a conclu une entente avec la CDPQ, qui a créé la filiale CDPQ Infra, pour en prendre la responsabilité. Plusieurs ajustements législatifs ont par la suite dû être adoptés pour autoriser le projet et distribuer les responsabilités, au moment où l'ARTM remplaçait l'AMT. Voir notamment Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif*, Rapport d'enquête et d'audience publique no. 331, décembre 2016, 296 p.

réseau de transport collectif 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 a le potentiel de stimuler fortement le développement urbain et immobilier à proximité des stations du REM (Blanchette et al., 2018). En effet, 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).

Anticipant une valeur ajoutée susceptible de découler des investissements pour la construction du REM et du développement immobilier induit, la CDPQ 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 investisseurs privés qui construisent de nouveaux immeubles à proximité des stations du REM et aux municipalités sur lesquelles sont situés les immeubles, par le biais de l'augmentation des revenus de la taxe foncière. Or, 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. Ce n'est pas le mécanisme qui a été retenu.

Au départ, le mécanisme envisagé par la CDPQ pour contribuer au financement du REM s'appuyait 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 et 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 de Montréal.

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 représenté par la captation de la plus-value foncière 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 (FORT) et fait partie des 6,3 milliards \$ prévus pour la construction du REM (Vérificateur général du Québec, 2018, p. 29).

2.2.3 L'adoption de la redevance de transport et son assiette

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 (*Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02). Le montage financier fort complexe du REM a été analysé par le Vérificateur général du Québec (2018, p. 37), qui a révélé qu'au-delà de la période de construction, les sources de financement se composeront principalement des revenus d'achalandage et de la redevance de transport dont il est ici question.

La redevance de transport à l'égard du REM a pour assiette 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 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 1^{er} mai 2018, autorise l'ARTM à percevoir 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. 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.

2.2.4 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 portion 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.

De plus, seuls sont assujettis au paiement de la redevance 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 correspondre à une superficie de plancher supérieure à 186 mètres carrés (soit environ 2 000 pieds carrés). De plus, ils doivent être d'une valeur minimale de 782 308 \$, 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^{er} 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 ou 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.

2.2.5 Les modalités entourant la perception de la redevance

Lorsque les paramètres des travaux correspondent aux critères d'assujettissement, la municipalité doit percevoir la redevance de transport pour le compte de l'ARTM avant de délivrer son permis. Si 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, selon la formule suivante:

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

L'ARTM est autorisée à moduler le taux de la redevance de trois façons :

- a) selon la distance séparant les travaux ou les bâtiments assujettis d'un service de transport collectif;

- b) selon les catégories de travaux et de bâtiments prévues par le règlement; et
- c) par zones et à l'intérieur de celles-ci, afin notamment de favoriser la densification et la revitalisation.

Cependant, l'ARTM a plutôt choisi d'appliquer un taux fixe de 109\$/m² pour l'ensemble de son territoire, et ce, pour tous les types de travaux. Tout comme la valeur minimale des travaux, ce taux est indexé par l'ARTM à chaque année. Optant pour une introduction graduelle, l'ARTM applique une augmentation progressive de son taux pour les premières années de perception de la redevance.

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 désignés par la loi 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 redistribue en totalité à la CDPQ. La redevance sera imposée jusqu'à ce que le total des montants versés par l'ARTM totalisera 600 millions \$, ou jusqu'à 50 ans après son entrée en vigueur.

2.2.6 Les avantages de la redevance de transport

Le modèle de la redevance de transport comporte de nombreux avantages. D'abord, il permet de prélever des revenus supplémentaires dédiés aux nouvelles infrastructures de transport collectif. 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 assujéti, et ce, durant les huit premiers mois suivants son entrée en vigueur (ARTM, 2018; ARTM, communication personnelle, 1er août 2019). La redevance de transport donne ainsi un levier financier additionnel à l'ARTM afin de financer le REM. 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 délivrent les permis (ARTM, communication personnelle, 1er 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; il s'agit d'un modèle plus simple à utiliser et à mettre en œuvre que la captation de la plus-value foncière. Finalement, la redevance de transport du REM se base sur le principe du bénéficiaire-payeur, ce qui favorise son acceptabilité sociale.

2.2.7 Lien avec la transition énergétique

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, sur la base de l'impact positif généré par le REM sur le marché immobilier à proximité de ses stations. 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 le bénéfice récolté, soit l'augmentation de la valeur foncière de l'immeuble et l'accessibilité au réseau de transport collectif que leur procure l'implantation de cette nouvelle infrastructure.

Ce modèle de prélèvement novateur au Québec s'inscrit par ailleurs dans le contexte du financement fragile des infrastructures de transport collectif. En effet, le financement de grands projets en transport collectif est toujours difficile pour les sociétés de transport québécoises, qui ne peuvent couvrir ni l'intégralité des coûts d'implantation de nouvelles infrastructures (immobilisations), ni tous les coûts liés à leur exploitation (Meloche et al. 2012). Les recettes tirées de la vente des titres de transport et du FORT 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 face à 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, dans la région de Montréal, ou pour le réseau de TransLink, l'autorité régionale de transports de la région de Vancouver, peut contribuer à résoudre cet enjeu de financement.

2.2.8 Limites de la redevance de transport

Ce modèle de financement soulève tout de même des 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 l'autorisation du projet, avant même que les travaux ne débutent, et sans 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 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 immédiate de la station 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. Le potentiel dissuasif de la redevance de transport et la question de l'abordabilité résidentielle sont abordés à la section 3.2.

Tableau 10 – Les caractéristiques de la redevance de transport du REM

Pouvoir obligatoire ou discrétionnaire	Les modalités et conditions de financement du REM ont d’abord été convenues dans une entente autorisée par le gouvernement du Québec avec la CDPQ (<i>Loi sur les transports</i>, RLRQ c. T-12, article 88.10) La loi autorise l’ARTM à établir le taux et autres modalités de la redevance. Les seuils d’assujettissement sont prescrits par la loi. Les municipalités doivent percevoir, pour le compte de l’ARTM, la redevance à laquelle sont assujettis les travaux réalisés sur leur territoire.
Règlement	L’ARTM a adopté un Règlement afin de prévoir les modalités, comme les taux, les pouvoirs de vérification, et toute autre règle pour l’administration du régime
Échelle	Pouvoir accordé à l’Autorité régionale de transport métropolitain
Litige	Rien n’est prévu. On devra donc avoir recours aux tribunaux de droit commun.
L’assiette	La superficie de plancher des travaux assujettis
Le taux	L’ARTM peut imposer des taux variables, mais le taux de la redevance de transport à l’égard du REM a été fixé à 109 \$/m ² de superficie de plancher (indexation annuelle), avec une application progressive.
Perception	La délivrance du permis est conditionnelle au paiement de la redevance.
Fonds	L’ARTM tient une comptabilité distincte pour chacune des redevances particulières qu’elle établit.
Usage	Les revenus servent à financer les services de transport collectif qu’elle finance, en l’occurrence le REM.
Contrôles	Lorsque les municipalités remettent à l’ARTM les redevances perçues, elles doivent transmettre un rapport détaillant chacun des permis dont la délivrance est conditionnelle au versement de la redevance.
Exclusions	Les travaux évalués en deçà du seuil de 782 308 \$ (indexation annuelle) et ceux d’une superficie inférieure à 186 m² (2 000 pi²) L’État et ses mandataires, les OBNL, les centres de la petite enfance, etc.

Partie III

3 Mises en garde et conclusions

3.1 Mises en garde

L'analyse des nouveaux outils de prélèvements monétaires révèle plusieurs limites qui méritent d'être soulignées et qui appellent à faire un certain nombre de mises en garde.

Le Plan directeur de TEQ demande aux municipalités et aux communautés métropolitaines d'utiliser les leviers à leur disposition pour consolider et densifier les milieux de vie et contribuer dans toute la mesure de leurs moyens à la transition énergétique. Les municipalités sont ainsi invitées à concevoir des taxes et des régimes de redevances réglementaires qui sont non seulement susceptibles d'être acceptés par la population, mais qui doivent aussi passer le test des tribunaux et être compatibles avec les objectifs de la transition énergétique. L'utilisation des nouveaux outils doit également être calibrée afin d'éviter de possibles effets pervers, notamment en matière d'étalement urbain. Les prochains paragraphes présentent certaines mises en garde quant aux écueils que peuvent rencontrer les municipalités dans l'application de leurs nouveaux pouvoirs, ainsi que des recommandations pour les éviter.

3.1.1 Les nouveaux outils ne remplacent pas les pouvoirs traditionnels

Les deux nouveaux outils de prélèvement ne peuvent pas s'analyser de manière isolée. Pour bien en déterminer la portée, il faut les mettre en relation avec ceux qui existaient avant 2018. Ainsi, même si les tribunaux (dont la Cour d'appel du Québec) ont bien établi que le nouveau pouvoir général de taxation est un pouvoir distinct et autonome du pouvoir de taxation foncière dont les modalités sont prévues à la LFM, ils ont rappelé que ce nouveau pouvoir ne permettait pas de contourner, d'exclure ou de modifier les règles de la taxe foncière de la LFM. Dans l'exercice de ce nouveau pouvoir, les municipalités doivent donc éviter d'utiliser comme assiette de taxation la valeur réelle de l'immeuble au sens de la LFM.

3.1.2 Acceptabilité sociale

L'analyse des différents prélèvements qui ont été adoptés, dont la taxe sur les cases de stationnement et la redevance de transport à l'égard du REM, nous permet d'identifier certaines caractéristiques et modalités qui facilitent leur acceptation par la population et par les municipalités.

La variation des taux de redevances doit être justifiée à la lumière des objectifs et de la réalité des activités réglementées. La loi l'exige et l'acceptabilité sociale de la redevance en dépend. Le taux d'une redevance réglementaire visant la modification des comportements, par exemple, devra être suffisamment élevé afin d'atteindre son objectif. La redevance de

développement, quant à elle, doit correspondre à une proportion du coût des infrastructures à financer, déterminée par une étude et fixée au règlement.

Les taxes et les redevances réglementaires peuvent aussi être calibrées en fonction de la capacité de payer des personnes assujetties, qu'elles soient physiques ou morales. La redevance de transport à l'égard du REM, par exemple, qui s'applique aux promoteurs immobiliers privés qui profitent de la proximité à la nouvelle desserte en transport collectif, correspond à environ 9,5% du coût total de l'infrastructure (600 millions \$ sur 6,3 milliards \$)¹² et son taux (109\$ du mètre carré) n'a pas eu d'effet dissuasif sur le développement immobilier. Les seuils d'assujettissement de la valeur et de la superficie des travaux (782 308 \$ et 186 m², respectivement) protègent les plus petits travaux et entrepreneurs. De la même manière, la taxe sur les parcs de stationnement de la Ville de Montréal exempte les douze premières cases de stationnement et épargne ainsi les plus petites entreprises. Les règlements s'appliquant aux personnes physiques devraient également prévoir certaines exemptions, compensations ou modalités afin de minimiser l'impact sur les personnes vulnérables.

D'autres modalités peuvent également faciliter l'acceptabilité sociale des nouveaux prélèvements, comme une imposition graduelle, qui permet de prévoir et offre aux personnes assujetties l'opportunité de s'adapter avant que ne s'applique le plein taux. Finalement, l'engagement (dans le cas du pouvoir général de taxation) ou l'obligation (dans le cas des redevances réglementaires) de verser dans un fonds dédié l'argent recueilli permet aux municipalités de justifier les nouveaux prélèvements et de garantir aux personnes assujetties que les sommes seront investies conformément aux objectifs poursuivis et au régime de réglementation.

3.1.3 Réduction de l'étalement urbain et maintien de l'abordabilité résidentielle

Avant d'adopter un régime de perception basé sur les nouveaux pouvoirs, la municipalité devrait évaluer les risques d'effets pervers, particulièrement en matière d'étalement urbain et d'abordabilité résidentielle.

Chacune à sa façon, la redevance de transport ou la redevance de développement pourrait contribuer à l'étalement urbain au lieu de favoriser un développement durable comme elle le devrait. D'abord, le poids de la redevance de transport pourrait potentiellement freiner le développement immobilier dans la zone desservie par la nouvelle infrastructure de transport collectif et, conséquemment, favoriser l'étalement urbain. Le taux de la redevance doit donc être suffisamment élevé pour contribuer significativement à la nouvelle infrastructure et pour tenir compte de l'attractivité du développement induit, mais suffisamment bas de manière à ne pas dissuader le développement. C'est notamment le cas de la redevance à l'égard du REM, dont les revenus perçus dans les premiers mois de son application témoignent de l'attractivité des zones assujetties. La redevance de transport de TransLink a aussi été calibrée de manière à ne pas affecter la viabilité et le rythme du développement immobilier. Cependant, les données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

¹² Les revenus tirés de la redevance de transport de TransLink, évoquée précédemment, représentent environ 3% de l'ensemble des coûts d'immobilisations de son plan d'investissement en infrastructures, ou 10% de la part du financement régional à ce plan (Coriolis, 2018 : 15).

portant sur l'évaluation du marché de l'habitation indiquent que la conception même du réseau du REM alimente l'étalement urbain (Goudreault, 2020). En effet, selon un récent rapport de la SCHL, le réseau du REM entraîne une surchauffe immobilière plus forte sur la Rive-Sud de Montréal que sur l'île de Montréal où certaines stations s'installent dans des zones peu urbanisées (SCHL, 2020). La vigueur du marché immobilier est à ce point important dans les zones dont le REM induit le développement que des mesures exceptionnelles ont dû être mises en place afin d'établir une barrière additionnelle contre l'étalement urbain et l'absorption de terres agricoles (Desjardins, 2019). Ainsi, l'étalement avéré ne serait pas tant tributaire de la redevance de transport que des caractéristiques inhérentes au REM.

Deuxièmement, nous avons vu que la redevance de développement permet d'internaliser la juste part des coûts en infrastructures publiques au prix des nouveaux développements immobiliers, ce qui, en théorie, diminue l'avantage comparatif des nouvelles constructions plus étalées ou en zone non desservie par rapport à celles qui sont déjà dotées en infrastructures publiques. Par contre, une utilisation non avertie de la redevance de développement pourrait, au contraire, accélérer le développement en marge des villes-centres et des zones métropolitaines, en ajoutant un financement supplémentaire. En effet, une municipalité suburbaine peut profiter de la redevance de développement pour financer des infrastructures dédiées à un développement orienté vers l'auto-solo, en augmentant la capacité de son réseau routier, par exemple, contribuant ainsi à renforcer l'utilisation de l'automobile et à augmenter l'attractivité de ce type de développement par rapport aux municipalités centrales ou limitrophes.

Une municipalité pourrait, au contraire, utiliser la redevance de développement aux fins de la transition énergétique en finançant l'aménagement de voies réservées et de stations de transport collectif intermodales, par exemple. Elle pourrait aussi moduler les taux de manière à favoriser la densité résidentielle et la mixité d'usage, ou pour prioriser le développement dans des zones de revitalisation. La redevance de développement devrait donc être conçue de manière à freiner l'étalement urbain et favoriser les développements immobiliers orientés vers les transports actifs et collectifs, et ce, tout en n'alimentant pas une concurrence inter municipale contraire à l'atteinte des objectifs de transition énergétique.

L'abordabilité du développement dans les zones assujetties aux redevances peut être préservée ou garantie par une modulation des taux en fonction du type de développement (de la même manière qu'ils peuvent être modulés pour prévenir l'étalement urbain), par la relative faiblesse du taux de la redevance, par un règlement d'inclusion de logements sociaux et abordables combinés à un accroissement des densités permises et une réduction (voire l'abolition) des normes minimales de stationnement, par les programmes d'accès à la propriété, etc¹³. Une étude sur les redevances d'aménagement de l'Ontario révèle que leur élimination pourrait inciter les municipalités à ralentir le rythme des autorisations de demandes de permis de construction, réduisant ainsi la disponibilité des nouveaux logements, et donc, par ricochet, leur abordabilité (Found, 2019). Les préoccupations liées au

¹³ Pour une évaluation des mesures favorisant l'abordabilité des logements, voir Litman, T. (2016). *Affordable-accessible housing in a dynamic city: Why and how to increase affordable housing in accessible neighborhoods*. Research Report. Victoria Transport Policy Institute.

libre cours du marché immobilier et de l'accessibilité économique du développement peuvent être explicitement abordées dans la réglementation, comme c'est le cas de la redevance de transport de TransLink¹⁴.

3.1.4 Des pouvoirs peu, pas ou mal utilisés ou qui visent les mauvaises cibles

Le pouvoir général de taxation, la redevance de développement et la redevance réglementaire demeurent peu ou pas utilisés par les municipalités québécoises. Outre l'expertise légale que requiert l'adoption de ces nouveaux règlements, la complexité de l'encadrement juridique, parfois due à la grande latitude laissée aux municipalités ou parfois, au contraire, au grand nombre d'exclusions qu'elles doivent respecter, peut décourager l'adoption de règlements qui, pris un à un ou dans leur globalité, pourraient avoir un impact significatif sur la transition énergétique. En effet, aucune municipalité n'a encore pu utiliser ses nouveaux pouvoirs de manière à s'attaquer directement aux grands émetteurs de GES dans le secteur des transports, soit les grands générateurs de déplacement (les employeurs), les véhicules lourds (le camionnage) et les camions légers (les véhicules de fortes cylindrées). La réglementation provinciale ou municipale pourrait certes imposer un certain contrôle de ces activités. Or, l'écofiscalité a pourtant l'avantage de dissuader les personnes à adopter certains comportements, et ce, tout en finançant des programmes ou des infrastructures qui les incitent à faire des choix compatibles avec les objectifs.

En dépit de la volonté populaire de s'attaquer au défi de l'urgence climatique, la plupart des municipalités hésitent à saisir cette opportunité politique. En effet, la compétitivité inter municipale pousse trop souvent les municipalités à niveler leurs régimes de taxation et de réglementation vers le bas, ce qui les empêche de se défaire de leur dépendance à la taxe sur la valeur foncière, pourtant décriée. Dans ce contexte et compte tenu des possibles effets pervers relevés, le gouvernement du Québec pourrait réfléchir à l'obligation pour certaines catégories de municipalités ou certains territoires métropolitains d'appliquer des régimes de redevances en fonction de paramètres spécifiques favorables au développement durable de nos communautés et à une meilleure intégration du développement du territoire avec les infrastructures de transport collectif. Le gouvernement pourrait également en profiter pour lever certaines exclusions, notamment à son égard et à celui de ses mandataires.

3.2 La redevance du REM : source d'inspiration pour financer les transports collectifs?

3.2.1 Les particularités de la redevance du REM

La redevance de transport du REM est un régime particulier de redevance réglementaire mis en place exclusivement pour le projet du REM. Le REM s'étend à une échelle métropolitaine et exigeait sans contredit des mesures exceptionnelles auxquelles ne peuvent répondre les dispositions législatives accordées aux municipalités qui sont essentiellement conçues à l'échelle de la municipalité locale. Cette dimension locale versus régionale pour la prise en

¹⁴ *Bylaw to Impose Development Cost Charges*, South Coast British Columbia Transport Authority Bylaw 124-2018 A

charge et le financement d'une infrastructure majeure de transport représente une limite importante pour les municipalités qui voudraient s'inspirer du modèle. Mais il y a plus.

3.2.2 L'assiette de la redevance de développement des municipalités

Une redevance perçue par une municipalité au moment de l'émission d'un permis pour financer des travaux ou des équipements municipaux relève, *a priori*, non pas du pouvoir général de redevance réglementaire de la municipalité, mais plutôt de la redevance de développement de la LAU. Nous avons vu que lorsque les conditions d'application de la redevance de développement s'appliquent, la municipalité doit utiliser les pouvoirs prévus à la LAU, et non pas les pouvoirs de la LCV ou du CM en matière de redevance réglementaire (article 500.6 alinéa 3 LCV).

Il faut souligner que la redevance de transport du REM repose sur la même assiette (superficie de nouvelles constructions) et les mêmes circonstances de perception (émission du permis) que ce qu'offre aux municipalités québécoises la redevance de développement prévue à la LAU et dont elles n'ont pas encore su se prévaloir pour financer leurs propres travaux municipaux, comme expliqué plus en détail à l'étude de cas no. 2. En effet, comme la redevance de développement municipale, la redevance de transport perçue au profit de l'ARTM (ou de la CDPQ à qui elle est transférée) est perçue sur une assiette mesurée selon le nombre de mètres carrés des constructions autorisées par permis municipal de construction, multiplié par un taux fixé par règlement.

L'occupation tardive, voire la non-occupation de ce champ par les municipalités québécoises, a sans doute joué un rôle dans la mise en place du financement du REM par la redevance de transport, installée sur une partie de l'assiette offerte à une redevance de développement potentielle de la municipalité. Une municipalité dont le territoire recoupe le rayon assujéti d'une station du REM et qui voudrait instaurer aujourd'hui une redevance de développement en vertu de la LAU devra dorénavant partager la même assiette que la redevance de transport versée à l'ARTM, à partir de l'atteinte du seuil de la redevance du REM.

3.2.3 Le pouvoir de redevance réglementaire des agglomérations et des villes

Nous avons vu que les agglomérations disposent du pouvoir général de redevance réglementaire. Le transport en commun fait justement partie des matières confiées aux agglomérations, selon la LECCMCA (a. 19 paragraphe 2^o). Une opportunité semble donc s'ouvrir pour que les agglomérations puissent financer par ce mécanisme le transport collectif sur leur territoire. Est-ce exact?

La question devient: les agglomérations (ou les municipalités qui ne font pas partie d'une agglomération) peuvent-elles utiliser leur pouvoir général de redevance réglementaire pour financer les infrastructures de transport collectif ?

Il est vrai que la LECCMCA n'interdit pas aux agglomérations de financer leurs dépenses d'agglomération à partir d'un revenu autre qu'une quote-part, qu'une taxe ou qu'une compensation (voir la précision pour l'agglomération de Montréal à l'article 118.79 LECCMCA). La loi précise aussi que l'imposition par l'agglomération d'un mode de financement est réputée faire partie des actes inhérents à l'exercice de ses compétences (article 54 LECCMCA). Ceci n'est toutefois pas suffisant, à notre avis, pour autoriser les agglomérations (et les villes qui ne font pas partie d'une agglomération) et sur le territoire desquelles opère une société de transport en commun prévue à la LSTC, à imposer une redevance de transport pour financer leur contribution au transport collectif. En effet, toute municipalité qui veut utiliser son pouvoir général de redevance réglementaire doit s'assurer de remplir les conditions propres à ce nouveau pouvoir. Or, les conditions d'exercice du pouvoir général de redevance réglementaire des municipalités ou des agglomérations pour financer leur contribution à la société de transport en commun de leur territoire ne sont pas présentes.

Il faut d'abord souligner que les infrastructures de transport en commun appartiennent non pas à l'agglomération ou aux municipalités, mais bien aux sociétés de transport en commun¹⁵, même si les municipalités doivent garantir les obligations de ces sociétés (a. 114 LSTC) et approuver leurs budgets. Il en est de même pour le régime de réglementation applicable aux services et aux infrastructures de transport en commun, qui relève non pas de la responsabilité des agglomérations (ou des municipalités), mais bien de la responsabilité et de la mission des sociétés de transport en commun¹⁶, et ce, même si les conseils d'administration de ces sociétés sont largement composés d'élus municipaux.

Ainsi, on peut difficilement soutenir que les agglomérations ou les municipalités peuvent se servir de leur pouvoir général en matière de redevance réglementaire pour financer leur contribution au transport collectif, puisque le lien étroit entre la perception de la redevance et un régime de réglementation de l'autorité perceptrice n'est pas établi. Le régime de réglementation du transport collectif n'est pas celui de l'agglomération ou de la municipalité, mais celui de la société de transport en commun. Les infrastructures visées ne sont pas non plus la propriété de l'agglomération ou de la municipalité, mais bien de la société de transport en commun.

De plus, rappelons que les lois municipales prévoient que la contribution d'une municipalité à une société de transport de son territoire se fait par taxe générale (ou spéciale dans le cas

¹⁵ *Loi sur les Sociétés de transport en commun*, RLRQ c. S-30.01 (LSTC). Cette loi régit les sociétés de transport en commun de Montréal, Gatineau, Longueuil, Lévis, Laval, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke.

¹⁶ Avec plusieurs exceptions, par exemple pour les sociétés de transport de Montréal, de Laval et de Longueuil, qui doivent conclure des ententes avec l'ARTM et répondre aux normes et objectifs de l'ARTM (article 78.1 LSTC).

où seulement une portion de son territoire est desservi¹⁷), tel que le confirme également l'article 118.5 LECCMCA pour les agglomérations.

3.2.4 Particularité du Réseau structurant de Québec

Le projet de Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec¹⁸ présente certaines particularités par rapport aux autres projets des sociétés de transport en commun. La compétence pour la réalisation du Réseau a été transférée par loi spéciale, en 2019, de l'agglomération à la Ville de Québec¹⁹. La Ville doit certes consulter la Société de transport de Québec (STQ), soit le Réseau de transport de la Capitale (RTC), et doit soumettre toute décision relative à ce projet à l'approbation du gouvernement (article 3 LRSTCVQ), mais elle demeure seule responsable de sa réalisation. Les expropriations nécessaires se feront sous la responsabilité de la Ville. La loi spéciale prévoit cependant que les actifs seront éventuellement transférés à la Société de transport de Québec (article 12 LRSTCVQ), que les emprunts à long terme (lorsqu'ils sont objets de subventions) doivent être contractés par la STQ (article 13 LRSTCVQ), mais que les obligations engagées par la Ville pour le Réseau demeureront la responsabilité de la Ville au moment du transfert des actifs (a. 14 LRSTCVQ).

Bref, même si on déduisait de cette situation juridique particulière l'existence d'une possibilité théorique pour la Ville de Québec d'user de son pouvoir général de redevance réglementaire pour financer le projet de Réseau structurant à l'aide d'une redevance de transport inspirée de la redevance du REM, une importante décision d'opportunité se pose pour la Ville. En effet, si on devait ouvrir cette porte, demeure l'enjeu concernant l'opportunité pour la Ville d'utiliser l'assiette foncière induite par le Réseau pour le financement du réseau lui-même et son impact sur le potentiel de financement des travaux municipaux et d'agglomération rendus nécessaires par la croissance immobilière induite à proximité des gares, à l'aide la redevance de développement.

3.2.5 Le chevauchement de redevances sur une même assiette

Rappelons que les dépenses en capital des grandes infrastructures de transport sont très largement financées au Québec par les gouvernements supérieurs (le Québec et le gouvernement fédéral). S'il devait y avoir un changement important à cette tendance, il ne peut s'improviser et plusieurs ajustements d'importance devront être apportés. Le REM apparaît comme un cas d'exception, s'expliquant en partie du fait que l'organisme propriétaire n'est pas un organisme municipal mais la CDPQ. De nombreux projets ambitieux de transport collectif sont aujourd'hui sur la table et exigeront des investissements colossaux. On peut penser aux projets de prolongement du métro sur l'île de Montréal, au projet de tramway de la Ville de Québec, ou encore ceux de Longueuil ou de Gatineau. Il est

¹⁷ Article 488 LCV et 992 CM.

¹⁸ Voir aussi les dispositions particulières ajoutées à la LECCMCCA, articles 118.23.1.

¹⁹ *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ c. R-25.03, article 2 (LRSTCVQ)

donc normal – et nécessaire – que les pouvoirs publics soient activement à la recherche de nouvelles sources de financement. Une redevance de transport, sur le modèle du REM ou sur le modèle de TransLink, est-elle une bonne option?

Si le gouvernement du Québec veut changer les règles actuelles et élargir aux sociétés de transport en commun un pouvoir de perception d'une redevance de transport, autant les municipalités que le Québec doivent être conscients qu'ils devront s'engager dans une discussion importante pour le partage rationnel d'une même assiette de perception, afin de maximiser l'impact possible de ce type de prélèvement pour la transition énergétique et dans un esprit de développement durable. La conception des grands projets de transport collectif financés à coups de millions de dollars devra réellement être axée sur le développement durable et non pas alimenter l'étalement urbain.

Plus que jamais, les villes devraient remettre en cause l'absence généralisée de prélèvement de redevance de développement sur leur territoire, puisque la question du chevauchement de deux redevances sur une même assiette risque de devenir incontournable. Cet exercice pourrait s'avérer salutaire, autant pour Québec que le monde municipal, afin de prendre conscience de l'importance névralgique de l'intégration des mécanismes de développement urbain avec les infrastructures de transport collectif, et du bon usage, aux bonnes fins et sur les bons territoires, des divers mécanismes de prélèvements monétaires pour mieux orienter le développement immobilier pour l'avenir durable de nos communautés.

3.3 Remarques finales

Le présent rapport avait pour objectif d'établir les assises juridiques des nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires des municipalités québécoises afin d'évaluer leur potentiel en matière de transition énergétique dans le domaine de l'aménagement et des transports terrestres, et ainsi outiller les municipalités du Québec dans la prise de décisions entourant l'exercice optimal de ces nouveaux pouvoirs. Alors que la première partie a élargi la discussion en incluant trois régimes municipaux de redevances réglementaires, qu'elle a présenté les conditions juridiques nécessaires à leur mise en œuvre et a analysé leurs effets potentiels en matière de transition énergétique, la seconde a montré en détail le fonctionnement de deux prélèvements particuliers susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la transition énergétique, soit la taxe sur les cases de stationnement de la Ville de Montréal et la redevance de transport du Réseau express métropolitain.

L'analyse a permis de faire un certain nombre de constats, de mises en garde et de recommandations quant au potentiel d'utilisation de ces nouveaux pouvoirs par les municipalités. Elle a identifié plusieurs restrictions et 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. 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 souvent 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 stationnement ou d'une éventuelle redevance sur l'immatriculation); et du constat de la relative hésitation des municipalités québécoises à recouvrer des promoteurs la totalité des coûts publics directs

engendrés par les nouveaux développements immobiliers, tel que l'autorise pourtant la LAU par le biais de l'entente relative aux travaux municipaux et la redevance de développement.

Les deux études de cas soulèvent également plusieurs questions quant au contexte socio-économique et politico-administratif qui permet 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. 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 : le cas de la taxe sur les stationnements de Montréal illustre la puissance potentielle d'un instrument que la ville a su adapter à ses besoins pour forcer le développement de terrains vagues du centre-ville.

Les municipalités du Québec sont certes invitées à innover dans l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs. Cette étude révèle que ce potentiel s'est déjà traduit par des réalisations inspirantes, mais que les limites ou les risques d'effets pervers sont bien réels. Les municipalités se butent à certaines difficultés qui doivent retenir l'attention de Québec. La discussion doit se poursuivre si Québec veut réellement que les municipalités s'engagent résolument vers une contribution significative en faveur de la transition énergétique.

Bibliographie

- 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>, 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. (2019). Mission.
<<https://www.artm.quebec/mission/>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Autorité régionale de transport métropolitain. (2018). Rapport annuel 2018 : planifier, organiser, financer, promouvoir. <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.
- BAPE (2016), *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif*, Rapport d'enquête et d'audience publique no. 331, décembre 2016, 296 p.
- 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.
- 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.
- 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>, 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.
- Desjardins, J. (2019). « Près de 3M\$ pour protéger les terres autour du REM », *La Terre de chez nous*, Vol. 90, no. 16, 10 avril 2019, p. A11.

- Goudreault, Z. (2020). « Le REM pourrait accentuer l'étalement urbain », *Journal Le Métro*, 21 février 2020, p. 1, 3
- Gouvernement du Québec. (2018). Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023/En bref, www.plandirecteur.teq.gouv.qc.ca, consulté le 11 décembre 2019.
- Found, A. (2019). *Development charges in Ontario; is growth paying for growth?*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No. 41, University of Toronto.
- 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.
- Litman, T. (2016). *Affordable-accessible housing in a dynamic city: Why and how to increase affordable housing in accessible neighborhoods*. Research Report. Victoria Transport Policy Institute.
- Lewis, P., Torres, J. et Fortin P., M.-A. (2019) « La planification des transports et l'aménagement du territoire : un mariage de raison? », dans Proulx, M.-U. et Prémont, M.-C., *La politique territoriale au Québec*, PUQ, p. 151 – 178.
- 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) et Université du Québec à Montréal (UQÀM). (2019) *Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf, consulté le 13 mars 2019.
- 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/appele-memoire-chantier-financement.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.
- Quednau, R. (2018). « 3 Major Problems with Parking Minimums », Strong Towns, <<https://www.strongtowns.org/journal/2018/7/2/3-major-problems-with-parking-minimums>>, consulté le 28 février 2020.

- Réseau express métropolitain. (2019). Bâtir un réseau pour le Grand Montréal. <<https://rem.info/fr>>, consulté le 20 octobre 2019.
- Société canadienne d'hypothèque et de logement. (2020). Évaluation du marché de l'habitation. RMR de Montréal. Date de diffusion : Premier trimestre de 2020. <<https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/data-research/publications-reports/housing-market-assessment/2020-q01/housing-market-assessment-montreal-68619-2020-q01-fr.pdf?rev=e7433720-3fd6-4954-bb9d-272c9626a5e1>>, consulté le 24 avril 2020.
- 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>, consulté le 20 octobre 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.
- Weinberger, R., J. Kaehny et M. Rufo (2010). *U.S. Parking Policies: An Overview of Management Strategies*, Institute for Transportation and Development Policy, <<https://www.itdp.org/2010/02/23/u-s-parking-policies-an-overview-of-management-strategies/>>, consulté le 28 février 2020.

Législation citée

Constitution canadienne

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.)

Lois fédérales

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

Lois annuelles

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

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

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

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 du Québec

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 la Communauté métropolitaine de Montréal, RLRQ c. C-37.01

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 l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, RLRQ c. E-20.001

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

Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c. Q-2

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

Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec, RLRQ c. R-25.03

Loi sur les Sociétés de transport en commun, RLRQ c. S-30.01

Loi sur les transports, RLRQ c. T-12

Lois de l'Ontario

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

Jurisprudence

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

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

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

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

Reference Re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2019 ONCA 544 (en appel devant la Cour suprême du Canada)

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

Spraytech c. Hudson (Ville), [2001] 2 RCS 241

Règlements

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

Règlement de l'Ontario 82/98, concernant les dispositions générales, adopté en vertu de la Loi sur les redevances d'aménagement

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

Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, (RLRQ c. A-19.1, r. 0.1)

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

Liste des abréviations

AMT	Agence métropolitaine de transport
APCHQ	Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec
ARTM	Agence régionale de transport métropolitain
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CCMM	Chambre de commerce du Montréal métropolitain
CM	<i>Code municipal</i>
ENAP	École nationale d'administration publique
FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre
GES	Gaz à effet de serre
IDU	Institut de développement urbain du Québec
LAU	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>
LCM	<i>Loi sur les compétences municipales</i>
LCMM	<i>Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal</i>
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
LECCMCA	<i>Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations</i>
LFM	<i>Loi sur la fiscalité municipale</i>
LQE	<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
LRA	<i>Loi sur les redevances d'aménagement (Ontario)</i>
LRSTCVQ	<i>Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec</i>
LSTC	<i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques

MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques
MRC	Municipalité régionale de comté
OBNL	Organisme à but non lucratif
REE	Redevance d'exploitation relative à l'éducation
REM	Réseau électrique métropolitain ou Réseau express métropolitain
RTC	Réseau de transport de la Capitale
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
STQ	Société de transport de Québec
TEQ	Transition énergétique Québec
TVQ	Taxe de vente du Québec