

Le 21 novembre 2023

Commission de l'aménagement du territoire
Assemblée nationale du Québec

CAT - 009M
C. P. PL 39
Loi sur la fiscalité municipale et
d'autres dispositions législatives

**Objet : Consultations particulières sur le projet de loi 39 modifiant la
*Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives***

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

Je vous remercie de m'avoir invitée à vous offrir mes commentaires sur ce projet de loi fort attendu. Mon expertise en matière de fiscalité municipale se concentre plus spécifiquement sur l'écofiscalité ou sur l'utilisation des pouvoirs fiscaux aux fins de développement durable, principalement en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir général de taxation (PGT), du pouvoir général de prélever des redevances réglementaires (PGRR) et des redevances de développement (RD). Mon analyse du projet de loi à l'étude s'est donc réalisée sous le prisme du développement urbain durable, plus particulièrement à l'égard des principes d'équité sociale, du respect de l'environnement et de l'augmentation de la capacité financière des municipalités québécoises.

Je tiens d'abord à féliciter le gouvernement et les équipes ayant travaillé à la conception de ce projet de loi dont certaines dispositions offriraient davantage de latitude aux municipalités quant à l'utilisation de leurs pouvoirs de perception de prélèvements monétaires. Cependant, l'apport de certaines modifications et l'ajout de quelques mécanismes supplémentaires le rendraient encore plus robuste et en faciliteraient l'application.

Mes commentaires sont ordonnancés en fonction de trois lois plus spécifiques faisant l'objet de modifications, à savoir la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Au sujet des modifications proposées aux dispositions qui encadrent l'adoption des RD (art. 2 PL39), je me permets les observations et les propositions suivantes :

- En premier lieu, la définition d'« infrastructures » dans les règles du MAMH devrait être élargie pour inclure les infrastructures vertes (les solutions fondées sur la nature), puisque celles-ci doivent être priorisées dans un contexte de mitigation et d'adaptation aux changements climatiques. De plus, les infrastructures et les équipements de transports collectifs devraient aussi pouvoir être financés par les RD.

- Ensuite, la possibilité que la ministre puisse exempter toute personne du paiement d'une contribution et puisse prescrire des règles différentes pour toute municipalité présente un risque d'iniquité entre les municipalités et entre les personnes visées.
- Afin de minimiser ce risque d'iniquité, justement, et de contestation judiciaire, la ministre pourrait édicter ou proposer des règles permettant de calculer les contributions devant être prises en charge par les promoteurs immobiliers.
- Finalement, afin de minimiser la compétition intermunicipale qui freine l'adoption des redevances, les municipalités dont l'indice de vitalité économique se situe dans les deux premiers quintiles devraient être dans l'obligation d'adopter un règlement encadrant la perception des RD d'ici les 4 prochaines années.

Loi sur les cités et villes

Concernant la taxe sur les logements vacants (art. 5 PL39), je salue l'idée de la permettre explicitement. Je me permets les observations et les recommandations suivantes :

- La ministre pourrait offrir aux municipalités un guide d'application de ces dispositions, notamment en offrant des critères permettant de déterminer qu'un logement soit vacant ou soit réputé vacant.
- Quant au taux de la taxe, qui est d'un maximum de 1% de la valeur imposable (par. 2 art. 500.5.1 LCV), celui-ci pourrait être d'un maximum de 3%, de manière à s'aligner avec ceux imposés à Toronto et à Vancouver. Cela offrirait aux municipalités la latitude nécessaire pour envoyer un signal de prix aux propriétaires en augmentant le taux progressivement avec le temps, et ce, tout en donnant aux propriétaires suffisamment de temps pour modifier leur comportement de sous-utilisation ou de spéculation.
- Finalement, les différents ministères devraient mettre à disposition leurs bases de données aux municipalités afin que celles-ci puissent vérifier l'information déclarée par les propriétaires.

Concernant le PGT et le PGRR, dont l'utilisation n'est pas touchée par le présent projet de loi, je recommande que le ministère facilite leur adoption en obligeant leur perception lorsque leur prélèvement requiert la collaboration d'un mandataire (500.5 LCV), de la même manière que les commerçants sont obligés de percevoir les taxes de vente. De plus, considérant l'impact de certains bâtiments institutionnels sur les services et les infrastructures municipales, les mandataires de l'État (hôpitaux, écoles, etc.) devraient être assujettis au PGT et au PGRR ou, du moins, ces prélèvements devraient être pris en compte dans le calcul des compensations tenant lieu de taxes.

Loi sur la fiscalité municipale

Le projet de loi introduit la possibilité de faire varier les taux de taxes foncières en fonction de sous-catégories d'immeubles (résidentiels et non résidentiels) déterminées en fonction d'une caractéristique du rôle d'évaluation foncière, sauf sa valeur et sa localisation (art. 38 PL39, sous-section 244.64.8.4 et art. 34 et 35 PL39, sous-section 244.61.1). Il introduit aussi la possibilité d'établir des taux sectoriels de taxe foncière générale (art. 38 PL39, sous-section 244.64.11), et

maintient la possibilité d'avoir deux paliers de taxation pour les catégories d'immeubles non résidentiels et industriels (art. 39 PL39, sous-section 244.64.25).

Faire varier les taux en fonction de caractéristiques du rôle d'évaluation et en fonction de secteurs pourrait permettre une meilleure adéquation entre le coût en infrastructures et en services municipaux associé à une unité d'évaluation et le compte de taxes foncières des propriétaires d'immeubles. Par exemple, les propriétés d'une plus grande superficie pourraient payer davantage que les plus petites unités résidentielles. Quant aux secteurs, ceux-ci pourraient être déterminés de manière à atténuer certaines distorsions et à rendre la taxation plus équitable en fonction des services rendus par la municipalité. Ainsi, les taux pourraient être moins élevés dans les secteurs où sont localisées certaines rues privées, ou ils pourraient être plus ou moins élevés dans certains secteurs où les valeurs foncières sont particulièrement faibles ou élevées dues à la localisation de la propriété (propriétés en bordure d'un attrait ou d'une nuisance).

Quant à l'objectif de revitalisation ou de densification, une variation à la baisse du taux dans les secteurs à revitaliser ou à densifier pourrait permettre l'atteinte de cet objectif « puisque l'augmentation de valeur qui en découle est moins taxée qu'elle le serait avec un taux unique »¹. Cependant, l'imposition d'une redevance de revitalisation, telle que permise en Alberta et au Manitoba, pourrait aussi servir cet objectif en finançant les projets publics de revitalisation. Les redevances de revitalisation permettent parfois l'imposition de deux taux distincts sur la même unité d'évaluation, ce qui n'est pas permis dans le régime d'imposition actuel. Je recommande qu'un projet de loi distinct portant sur les redevances de revitalisation soit éventuellement étudié.

L'introduction de ces nouveaux mécanismes pourrait rendre la perception de la taxe foncière plus juste et équitable. Leur application est néanmoins d'une grande complexité, comme en témoigne le 4^e alinéa de l'article 244.64.8.3 (art. 38 du PL39, 2^e par.). De plus, cette latitude dans le prélèvement des taxes foncières pourrait mener à une multitude d'approches dans l'application de la taxe foncière, ce qui requiert une vigilance particulière afin de diffuser les meilleures pratiques et d'éviter que se répandent des conséquences non anticipées. Ainsi, il m'apparaît souhaitable que les mesures suivantes soient introduites :

- L'établissement de sous-catégories d'immeubles ou de secteurs devrait se faire par l'adoption d'un règlement, lequel doit être précédé d'un avis de motion et du dépôt d'un projet de règlement lors d'une séance antérieure à son adoption, et non pas par résolution, qui peut être adoptée séance tenante.
- Le règlement établissant le ou les secteurs devrait pouvoir être adopté à chaque année, et non pas uniquement avant la date du 15 août qui précède le nouveau rôle (244.64.11 LFM), afin que les municipalités puissent appliquer les nouvelles dispositions de la loi dès son entrée en vigueur et qu'elles puissent corriger les erreurs ou les distorsions non anticipées annuellement.

¹ Lévesque, Suzanne. (2023) *Pour mettre fin à la crise du logement, le gouvernement et les municipalités doivent s'entendre sur un plan ambitieux pour des villes abordables, résilientes et vertes*. Institut de développement urbain, p. 31.

- Le greffier devrait devoir transmettre au MAMH la copie des règlements adoptés en vertu des articles relatifs à l'établissement de nouveaux paramètres de perception afin de permettre au Ministère de suivre l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs et d'en faire rapport.
- Un fonds d'aide technique devrait être créé afin que les plus petites municipalités puissent avoir accès à l'expertise nécessaire pour profiter pleinement de ces nouvelles dispositions.

Finalement, je suis d'avis que le ministère devrait envisager la création d'un observatoire sur la fiscalité municipale au Québec dont le mandat serait d'étudier et de diffuser les meilleures pratiques en matière de perception des nouveaux pouvoirs de prélèvements monétaires par le biais d'un rapport annuel d'orientation, par exemple. Cet observatoire pourrait aussi avoir le mandat d'analyser et de diffuser les innovations réglementaires en matière d'aménagement et d'urbanisme, de manière à faciliter l'atteinte des objectifs de la *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*.

En vous remerciant,

Fanny Tremblay-Racicot, Ph. D.

Professeure agrégée, École nationale d'administration publique
Directrice, Centre de recherche sur la gouvernance