

Projet de loi n°39
Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et
d'autres dispositions législatives

CAT - 008M
C. P. PL 39
Loi sur la fiscalité municipale et
d'autres dispositions législatives

Mémoire

PRÉPARER L'AVENIR VERS UN NOUVEAU RÉGIME FISCAL

Mémoire présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire

Dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n°39

Novembre 2023



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE ET RÉDACTION

Philippe Aungier O'Brien, conseiller – Affaires publiques

Émile Perreault, coordonnateur – Affaires publiques

Samuel Pagé-Plouffe, M. Sc. Pol, directeur – Affaires publiques et gouvernementales

Jeanne Robin, M. ATDR, directrice principale

COORDINATION

Christian Savard, M. ATDR, directeur général



Table des matières

Sommaire des recommandations.....	4
Un projet de loi qui propose des moyens, mais pas de destination.....	7
Un projet de loi qui pourrait nous rapprocher des objectifs... ou nous en éloigner	7
Quatre principes clés pour une réforme fiscale responsable	8
Préparer l'avenir : vers un nouveau régime fiscal	9
Diversifier les sources de revenus.....	10
Structurer et orienter la taxation par secteur.....	11
Pour passer de la fiscalité à l'écofiscalité	12
Encourager – et non décourager – la densification	13
Structurer et orienter les redevances de développement	15
Saisir l'opportunité du projet de loi 39 pour créer une approche structurante.....	15
Une approche globale et structurante	17
La taxe sur les logements inoccupés: une mesure positive à bonifier.....	18
Un taux insuffisant pour répondre à l'objectif et à l'urgence de la crise.....	18
Inclure les logements dans les immeubles négligés et abandonnés	19
Application et technologie : les solutions existent déjà	20
Protéger les pouvoirs et les finances des municipalités des recours en « expropriation déguisée »	21
Une occasion à saisir.....	22



Sommaire des recommandations

Un premier pas vers un nouveau régime fiscal

Le projet de loi 39 constitue un premier pas vers un régime d'écofiscalité au Québec. Nous ne devons pas en rester là. Vivre en Ville considère que nous devons profiter de cette étape pour lancer un véritable chantier sur l'écofiscalité, pour identifier et mettre en œuvre des mesures fiscales cohérentes pour l'aménagement du territoire.

Recommandation 1

Adopter le projet de loi d'ici la fin de la session parlementaire, tout en s'engageant à une nouvelle intervention législative sur la fiscalité municipale qui fera l'objet d'une consultation approfondie des experts et de la société civile afin de déployer une véritable stratégie d'écofiscalité.

Diversifier les sources de revenus

Il est nécessaire de diversifier les sources de revenus des municipalités, notamment en leur allouant un point de TVQ et en enchâssant ce principe dans la loi comme le propose le projet de loi. C'est une proposition que nous appuyons, et que nous avons d'ailleurs formulée en 2009 comme élément d'une politique de développement urbain viable.

Recommandation 2

Adopter la disposition qui enchâsse dans la loi le versement annuel aux municipalités des revenus tirés de la croissance d'un point de TVQ.

Structurer et orienter la taxation par secteur

Nous saluons les pouvoirs proposés aux Villes en matière de taxation sectorielle, mais le projet de loi devrait prendre le parti de l'écofiscalité quant à la fixation des taux sectoriels. Ces taux devraient tenir compte de la densité et de l'optimisation des infrastructures existantes. La taxation foncière devrait encourager la densification, et non la décourager.

Recommandation 3

Modifier le projet de loi pour que les taux sectoriels de la taxe foncière générale tiennent compte des principes d'écofiscalité et des coûts en infrastructures et services.

Recommandation 4

Prévoir des modalités fiscales avantageuses pour certaines catégories d'immeubles – notamment les immeubles résidentiels de six logements et plus – qui favorisent la densification et qui permettent d'atténuer la crise de l'habitation.

Structurer et orienter les redevances de développement

Les redevances de développement devraient aussi tenir compte des principes d'écofiscalité, et devraient éviter de nuire aux bonnes pratiques. Dans le contexte de la crise de l'habitation, le Québec a besoin de beaucoup plus de logements et de densification pour favoriser la création de milieux de vie complets ; les redevances ne devraient pas constituer un obstacle à cet objectif. Des mesures structurantes seront plus efficaces pour y arriver qu'une approche discrétionnaire, au cas par cas.



Recommandation 5

Insérer deux exclusions dans le projet de loi 39 pour exempter les centres-villes et les cœurs de village ainsi les projets de logement à but non lucratif des redevances de développement. (voir détails dans le texte)

Recommandation 6

Outiller les municipalités afin de favoriser une application responsable des redevances de développement à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération dans une perspective d'aménagement durable du territoire.

La taxe sur les logements inoccupés: une mesure positive à bonifier

Nous saluons le choix du gouvernement de permettre aux municipalités d'imposer une taxe sur les immeubles comportant des logements vacants ou sous-utilisés. Nous proposons deux ajustements à cette mesure pour qu'elle soit réellement efficace, adaptable à la diversité des marchés résidentiels à travers les régions du Québec, et pour qu'elle ne récompense pas la négligence d'immeubles résidentiels.

Recommandation 7

Adopter un taux maximal de 5 % pour assurer l'efficacité de la taxe sur un immeuble comportant un logement vacant ou sous-utilisé. (voir détails)

Recommandation 8

Préciser, au besoin, que la taxe sur les immeubles comportant un logement vacant ou sous-utilisé s'applique sur les immeubles négligés, abandonnés ou faisant l'objet d'un avis de détérioration, même si un ordre d'évacuation y est applicable. (voir détails)

Recommandation 9

Exiger la déclaration annuelle des propriétés résidentielles et des revenus locatifs par logement via le relevé 31 et rendre ces données disponibles aux municipalités sous forme de données ouvertes.

Protéger les pouvoirs et les finances des municipalités des recours en « expropriation déguisée »

Le gouvernement, les municipalités et la plupart des organismes, juristes et experts interpellés sur le sujet s'entendent pour dire que des récentes décisions des tribunaux – établissant des indemnisations excessives suite à l'exercice régulier de pouvoirs de zonage par les municipalités – ont des conséquences graves pour les pouvoirs des municipalités, notamment en matière de zonage et donc en matière de protection des milieux naturels. Il y a urgence d'agir pour corriger cette situation qui sape le travail, les pouvoirs et les finances des municipalités.

Recommandation 10

Protéger les moyens d'action et les finances des municipalités, en codifiant le principe selon lequel l'exercice par une municipalité des pouvoirs d'urbanisme – notamment lorsqu'ils sont exercés à des fins de protection de milieux naturels d'intérêt, de boisés et de corridors écologiques identifiés dans les documents de planification – ne peut donner lieu à une indemnisation.





Un projet de loi qui propose des moyens, mais pas de destination

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Son expertise diversifiée lui permet de réaliser de nombreuses activités de recherche, d'accompagnement, de formation et de sensibilisation.

Dans le cadre de sa mission de défense des droits collectifs, Vivre en Ville prend régulièrement position sur les enjeux de fond et d'actualité pour contribuer à faire évoluer les pratiques, les politiques publiques et les choix budgétaires vers un cadre plus favorable au développement de collectivités viables. C'est donc avec un grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de loi n°39, et nous remercions la Commission de l'aménagement du territoire de nous donner l'occasion de présenter nos recommandations.

Un projet de loi qui pourrait nous rapprocher des objectifs... ou nous en éloigner

Le 2 novembre dernier, le gouvernement du Québec annonçait le dépôt du projet de loi 39, et a fait connaître son intention de favoriser « *un aménagement durable du territoire en (...) octroyant aux municipalités des leviers fiscaux pour mieux aménager leurs territoires* »¹.

Le projet de loi codifie le partage de la croissance d'un point de la TVQ, ce qui est un pas en avant pour la diversification des revenus des municipalités. C'est une mesure que nous saluons.

Le projet de loi propose aussi des nouveaux pouvoirs dont bénéficieront les municipalités et qui devraient, pour le gouvernement, leur permettre d'optimiser leur planification territoriale, d'améliorer les pratiques de densification et d'accélérer la construction de logements, une nécessité en pleine crise de l'habitation. Les municipalités ont besoin, en effet, de meilleurs leviers fiscaux pour mieux aménager leur territoire et prendre des décisions qui seront susceptibles de contribuer au développement de collectivités viables.

Tout en faisant face à des défis financiers importants, les municipalités du Québec sont appelées à jouer un rôle crucial en matière d'aménagement du territoire, d'organisation des transports publics et d'habitation, notamment. Tout en maintenant leur équilibre budgétaire et en limitant le fardeau fiscal de leurs citoyennes et citoyens, on leur demande d'agir sur plusieurs fronts à la fois: protection du territoire agricole, lutte contre les changements climatiques, création d'environnements favorables à la santé, gestion optimale des infrastructures, pour ne nommer que ceux-là.²

Bien que Vivre en Ville appuie de manière générale le projet de loi, rien ne garantit que ces pouvoirs seront utilisés pour rencontrer les objectifs du Québec: rien dans le projet de loi n'offre la certitude que ces pouvoirs serviront, dans l'intérêt public, à bâtir des collectivités viables et des milieux de vie de qualité plutôt qu'à rencontrer des impératifs budgétaires immédiats.

De tels pouvoirs auront probablement des effets bénéfiques. **Ils devraient encourager de meilleures pratiques, mais ils pourraient aussi nous en éloigner, comme ce fut parfois le cas par le passé.** Il manque au projet de loi une orientation prescriptive; sans une telle orientation, le projet de loi se limite à proposer des moyens, sans indiquer clairement à quoi ils doivent servir.

¹ QUÉBEC. CABINET DE LA MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (2023). « Dépôt du projet de loi 39 - Une fiscalité municipale tournée vers l'avenir », 2 novembre 2023, [[En ligne](#)].

² VIVRE EN VILLE (2014). *Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises: assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes*, mars 2014, [[En ligne](#)].



Quatre principes clés pour une réforme fiscale responsable

Pour Vivre en Ville, la révision de la fiscalité municipale doit être guidée par les principes suivants³ :

- Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme, tant celles des municipalités que celles des paliers supérieurs de gouvernement;
- Assurer l'équité, en rapport avec leurs choix, entre les ménages, les entreprises et les organisations;
- Internaliser les coûts du développement urbain, tant en matière d'infrastructures et de services que d'externalités environnementales, économiques et sociales;
- Favoriser l'émergence de collectivités viables, résilientes, efficaces, prospères et qui assurent le bien-être de leurs habitants.

Principe 1 - Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme

La réforme du cadre fiscal devra permettre de stopper la fuite en avant des nombreuses municipalités qui échangent, en ouvrant de nouveaux lotissements, des responsabilités à long terme d'entretien, de réparation et de remplacement d'infrastructures, contre des entrées à court terme de liquidités sous forme de taxes. Pour assurer l'équilibre des finances publiques, la réforme fiscale devra assurer que les revenus liés aux développements permettent de couvrir à la fois les obligations courantes et les investissements liés aux travaux majeurs à venir. Outre l'équilibre budgétaire des municipalités, la réforme doit viser à long terme un allègement des charges qui pèsent sur les paliers de gouvernement supérieurs.

Principe 2 - Assurer l'équité

Le cadre fiscal actuel introduit une distorsion entre les coûts réels des services publics et les coûts assumés par les ménages, les entreprises et les organisations. Pour assurer l'équité et soutenir ainsi des choix économiquement plus viables, le nouveau cadre fiscal devra se rapprocher du principe bénéficiaire-payeur. Il fera ainsi en sorte que le compte de taxe reflète mieux, en particulier, les coûts réels des choix en transport et en habitation.

Principe 3 - Internaliser les coûts du développement urbain

Le cadre fiscal devra aussi favoriser l'équité à long terme en assurant l'internalisation des coûts du développement urbain, en particulier en terrain non urbanisé. Il devra notamment intégrer des mesures qui compensent les dommages environnementaux encourus, la perte de jouissance collective des espaces utilisés ainsi que les surcoûts des infrastructures, des équipements et des services (municipaux et gouvernementaux). Il enverra ainsi un signal fiscal clair sur les charges qui accompagnent les choix de développement les plus coûteux collectivement, et évitera qu'ils soient assumés par les finances publiques.

Principe 4 - Favoriser l'émergence de collectivités viables

L'environnement fiscal des municipalités doit devenir une « écofiscalité » qui agira comme un véritable levier pour la création de collectivités viables. La réforme fiscale devrait s'assurer d'encourager les meilleures pratiques, de décourager celles qui sont néfastes et de donner les moyens financiers aux municipalités pour tendre vers un aménagement durable du territoire :

- ◆ la reconstruction de la ville et de la banlieue sur elles-mêmes – et ainsi la protection du territoire agricole et des milieux naturels ;
- ◆ l'articulation de l'urbanisation et du transport en commun ;
- ◆ la localisation stratégique et l'accessibilité des activités et des équipements;

³ Cette section reprend l'essentiel des arguments présentés dans VIVRE EN VILLE (2014). *Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises: assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes*, mars 2014, [[En ligne](#)].



- ◆ l'aménagement d'espaces publics de qualité ;
- ◆ la création de quartiers complets, qui assurent la proximité des commerces et des services, résilients face aux changements démographiques, économiques et climatiques.

Le projet de loi devrait s'inspirer de ces principes pour établir un régime fiscal qui soit cohérent avec les grands principes de l'État québécois en matière d'aménagement et d'urbanisme.

De plus, il devrait garantir que les nouveaux pouvoirs qu'il propose soient conformes avec ces orientations et les objectifs de l'État en matière d'aménagement du territoire, notamment en matière de densification. On peut difficilement parler d'écofiscalité lorsqu'il est question de nouveaux pouvoirs qui ne sont pas accompagnés d'une orientation claire et cohérente sur leur application, sur l'atteinte d'objectifs en matière d'aménagement, et sur les résultats attendus.

Nous pouvons nous fier sur les expériences passées pour le montrer. En 2016, le gouvernement du Québec a permis aux municipalités de recourir à une redevance de développement pour financer les coûts en infrastructures municipales liés à la construction de nouvelles unités de logements. Bien que cet outil a le potentiel de contribuer aux objectifs en matière d'aménagement durable du territoire, son application jusqu'à présent a généralement comme conséquence d'imposer un surcoût pour les projets plus denses, en contradiction avec le principe d'écofiscalité.⁴ C'est une mesure qui était partie d'une bonne idée : la Ville de Gatineau, qui a été la première à introduire une redevance de développement avant même que ce pouvoir ne soit balisé par le gouvernement⁵, comptait exempter de la redevance les logements construits au centre-ville, une bonne pratique d'écofiscalité ; le cadre que le gouvernement a par la suite adopté pour affirmer le droit d'établir des redevances a eu l'effet inverse jusqu'à présent.

L'enjeu est similaire pour la taxation foncière : en vertu des pouvoirs qui leurs sont conférés, plusieurs villes « imposent des taxes foncières plus élevées aux bâtiments résidentiels comptant six logements ou plus, comparativement aux immeubles de moins grande taille », ce qui désincite à la densification.⁶

Pour passer de la fiscalité à l'écofiscalité, le gouvernement a l'opportunité de préparer l'avenir en créant un régime fiscal qui puisse contribuer au développement de collectivités viables. Il devrait saisir cette occasion pour améliorer ce projet de loi et lui donner une réelle orientation.

Préparer l'avenir : vers un nouveau régime fiscal

Le Plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) annonçait que le gouvernement avait l'intention d'« accroître la flexibilité du régime fiscal municipal afin de favoriser l'aménagement durable du territoire », d'ici l'automne 2023 :

Des ajustements au régime fiscal municipal seront proposés afin d'offrir des outils supplémentaires permettant d'appuyer les municipalités dans l'atteinte de leurs objectifs en matière d'aménagement (ex. : milieux de vie complets, consolidation et densification de certains secteurs). De plus, des outils d'accompagnement seront proposés afin d'accroître le recours à des outils fiscaux actuellement peu utilisés qui pourraient participer au développement durable des territoires (ex.: écofiscalité).⁷

⁴ SASSEVILLE, Jean (2023). «Des villes freinent les nouvelles constructions», 24 mai 2023, Les Affaires, [\[En ligne\]](#).

⁵ Rappelons pour le contexte que, lors de cette première tentative, la ville de Gatineau avait été déboutée par les tribunaux, ce qui a mené à l'intervention législative du gouvernement du Québec.

⁶ GOUDREAU, Zacharie (2022). «Ces villes qui taxent la densité urbaine», Le Devoir, 9 décembre 2022, [\[En ligne\]](#).

⁷ QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et Ministère de la Culture et des Communications (2023). *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire: plan de mise en œuvre 2023-2027*, [\[En ligne\]](#).



Le projet de loi 39 ne répond qu'à moitié à cette volonté. Des outils supplémentaires fiscaux sont proposés aux villes, mais sans orientation claire sur leur usage, il n'assure pas l'atteinte d'objectifs d'aménagement du territoire, notamment en matière de densification.

C'est pourquoi Vivre en Ville considère que le projet de loi 39 ne peut constituer que la première étape vers l'ouverture d'un véritable chantier sur l'écofiscalité.

Nous avons recommandé – par notre mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires – l'ouverture d'un tel chantier, pour mener à la mise en place d'une « une combinaison de mesures écofiscales qui serait assurément plus efficace que d'attendre que 1100 municipalités tracent chacune sa propre route vers l'écofiscalité. »⁸ Ce serait l'occasion d'adopter des solutions fiscales novatrices qui, appliquées de manière cohérente, permettraient au gouvernement d'atteindre les ambitions annoncées en matière d'aménagement du territoire.

Nous recommandons donc que le projet de loi soit adopté dès que possible – compte tenu des impératifs budgétaires sur lesquels il se répercute – mais qu'il soit suivi rapidement d'un chantier plus large pour aborder la question de la fiscalité municipale et de l'aménagement du territoire et pour assurer la cohérence – et éviter la contradiction – des mesures, des initiatives et des pouvoirs des municipalités et de l'État.

Recommandation 1

Adopter le projet de loi d'ici la fin de la session parlementaire, tout en s'engageant à une nouvelle intervention législative sur la fiscalité municipale qui fera l'objet d'une consultation approfondie des experts et de la société civile afin de déployer une véritable stratégie d'écofiscalité.

Diversifier les sources de revenus

La décision du gouvernement d'enchâsser dans la loi l'allocation d'un point de TVQ, pour diversifier les sources de revenus des municipalités, est à saluer.

Nous appuyons cette mesure que nous avons par ailleurs recommandée dès 2009 dans un mémoire déposé dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques portant sur un document d'orientation du gouvernement du Québec sur les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020⁹.

Les municipalités ont besoin d'un soutien financier structurel, et non ponctuel. Ce transfert sera une contribution substantielle et récurrente du gouvernement au financement des services et des infrastructures municipales. Vivre en Ville recommande donc que cette mesure soit adoptée.

Recommandation 2

Adopter la disposition qui enchâsse dans la loi le versement annuel aux municipalités des revenus tirés de la croissance d'un point de TVQ.

⁸ VIVRE EN VILLE (2021). *Désormais*, Mémoire présenté à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, octobre 2021, [\[En ligne\]](#).

⁹ VIVRE EN VILLE (2009). *Le développement urbain viable au cœur de la stratégie québécoise des émissions de GES*. [\[En ligne\]](#).



Structurer et orienter la taxation par secteur

L'étalement urbain a des conséquences de plus en plus prohibitives pour les finances publiques du Québec, en plus d'être délétère pour la santé humaine, la biodiversité et l'atteinte de nos cibles climatiques.

Le gouvernement du Québec l'a reconnu, au cours des dernières années, à plusieurs reprises. La Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, adoptée en juin 2022, affirme la prise de conscience de l'État québécois :

L'étalement urbain est coûteux pour le Québec. Il entraîne des investissements massifs en fonds publics pour l'ajout et le maintien à long terme de nouvelles infrastructures : routes, aqueducs, égouts, casernes, bibliothèques, écoles ou cliniques. Ce type de croissance urbaine, où les infrastructures sont soutenues par un plus petit nombre de personnes, hypothèque les ressources des citoyennes et citoyens ainsi que les finances du Québec. Les pressions de développement sont particulièrement importantes autour des principaux centres urbains, qui regroupent près des trois quarts de la population québécoise.¹⁰

C'est un diagnostic qui engage la responsabilité du gouvernement et des municipalités envers les générations futures, et qui doit nous pousser à l'action. La fiscalité municipale – qui a été le moteur de l'étalement urbain au cours des dernières décennies – est un chantier essentiel dans le virage vers un aménagement du territoire plus efficace et plus durable.

Le rapport *PORTES OUVERTES*, publié par Vivre en Ville il y a un an, rappelle que « l'abordabilité relative des maisons construites dans un contexte d'étalement urbain camoufle une multitude de subventions directes et indirectes de la part des gouvernements. »¹¹

Pour démontrer le coût de l'étalement, une étude de la municipalité régionale de Halifax a chiffré cette réalité : elle estimait qu'une maison dans un quartier résidentiel de basse densité coûtait en moyenne plus de deux fois plus en subventions directes et indirectes qu'un logement dans un quartier urbain dense.¹² La ville d'Edmonton a quant à elle évalué que dans le cas d'au moins 17 des 40 projets immobiliers prévus sur son territoire, les coûts à la municipalité excéderaient les revenus de taxation de près de 4 milliards de dollars sur les 60 années suivantes. La ville de Calgary a évalué qu'en adoptant un modèle de croissance plus dense qui utiliserait 25% moins de superficie, elle économiserait, au bas mot, 11 milliards de dollars.¹³

DES CONSÉQUENCES DÉLÉTÈRES POUR LES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC

Au-delà des coûts assumés par les municipalités, l'étalement urbain a des effets sur les finances publiques du Québec, à l'échelle des paliers supérieurs de gouvernement, et sur les grands objectifs que s'est donnés et se donnera le Québec en matière de protection des milieux naturels, de promotion de la santé ou de lutte contre les changements climatiques, par exemple.

Or, il n'existe pas, pour les services assumés par l'État, de mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement. C'est donc l'ensemble de la société québécoise qui supporte actuellement, à travers les impôts et autres taxes, une partie des coûts entraînés par le développement immobilier. L'État subventionne ainsi des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe. La fiscalité municipale ne reflète ni les conséquences de l'étalement urbain sur les budgets d'immobilisation et d'exploitation des

¹⁰ QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et Ministère de la Culture et des Communications (2022). *Mieux habiter et bâtir notre territoire - Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, [En ligne].

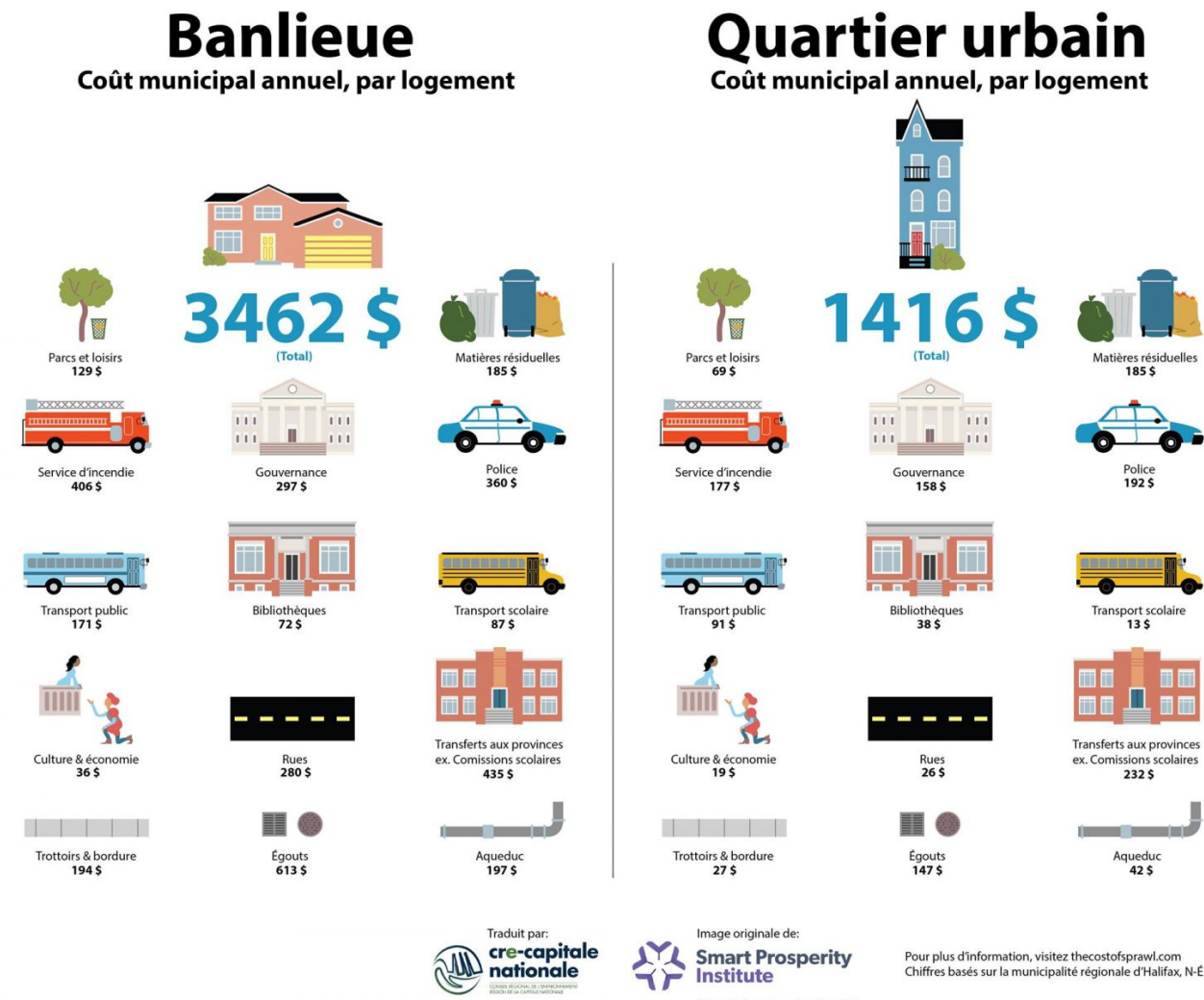
¹¹ VIVRE EN VILLE (2022). *PORTES OUVERTES*, Coll. «L'Index», 64 p. [En ligne].

¹² Halifax Regional Municipality (2004). «Settlement Pattern & Form with Service Costs Analysis», [En ligne].

¹³ Sustainable Prosperity Institute (2013). «Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations», [En ligne].



administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associée à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.¹⁴



Source : Institut pour l'IntelliProsperité

Pour passer de la fiscalité à l'écofiscalité

Le projet de loi 39 propose de conférer aux municipalités des pouvoirs de taxation qui ont, en théorie, le potentiel de limiter l'étalement urbain et ses coûts environnementaux, sociaux et budgétaires.

De tels pouvoirs fiscaux, s'ils sont bien utilisés, pourraient avoir des effets bénéfiques à plusieurs égards : encourager la construction résidentielle par la densification, limiter l'étalement urbain et encourager un développement du territoire qui soit respectueux des finances publiques. Encourager, aussi, la construction de logements aux bons endroits, de manière à optimiser les infrastructures existantes.

Les pouvoirs proposés par le projet de loi 39 pourraient nous rapprocher de ces objectifs, mais ils pourraient aussi nous en éloigner. Le projet de loi ne contient en effet aucune orientation prescriptive pour diriger l'utilisation des pouvoirs.

¹⁴ VIVRE EN VILLE (2021). *Désormais*, Mémoire présenté à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, octobre 2021, [\[En ligne\]](#).



Ainsi, ces pouvoirs que le gouvernement souhaite voir utiliser pour encourager la densification et les projets immobiliers durables et respectueux des finances publiques pourraient, a contrario, être utilisés pour punir la construction résidentielle, taxer la densification et récompenser les projets qui contribuent à l'étalement urbain et dont les externalités finiront par être payées par l'État.

C'est pourquoi Vivre en Ville considère indispensable l'inscription dans le projet de loi n°39 d'une orientation claire guidant l'utilisation de ces pouvoirs de taxation.

Tel que présenté, le projet de loi permettrait aux municipalités de diviser leur territoire en secteurs, pour des fins de taxation, et autorise une variation dans les taux sectoriels, sans préciser sur quelle base. Nous croyons que ces taux devraient tenir compte des principes d'écofiscalité, et du coût réel de l'étalement urbain. Ainsi, le projet de loi pourrait spécifier que ces taux devraient être **plus élevés dans les secteurs moins denses** et dans les secteurs qui exigent d'importantes dépenses en nouvelles infrastructures. Inversement, ils devraient être **moins élevés dans les quartiers plus denses** et dans les quartiers où le développement optimise les infrastructures existantes.

Recommandation 3

Modifier le projet de loi pour que les taux sectoriels de la taxe foncière générale tiennent compte des principes d'écofiscalité et des coûts en infrastructures et services.

Encourager – et non décourager – la densification

Les municipalités peuvent imposer des taxes foncières plus élevées pour la catégorie des immeubles résidentiels comportant six logements ou plus, et elles sont de plus en plus nombreuses à le faire : d'après un rapport publié en décembre 2022, le recours à ces taux plus élevés s'est répandu dans 136 municipalités au Québec.¹⁵

Il n'y a aucun doute que cette pratique est aux antipodes de l'écofiscalité. Le gouvernement du Québec s'est fixé pour objectif d'encourager la densification et la consolidation. Ces taux plus élevés ont pour effet de décourager l'atteinte de ces objectifs, en plus de se répercuter sur les personnes qui choisissent de vivre en milieu dense.

Le projet de loi 39 est une occasion appropriée pour encadrer ces pratiques. Le Québec a besoin de davantage d'immeubles résidentiels de six logements et plus ; ils devraient faire l'objet d'allègements fiscaux plutôt que d'un taux plus élevé.

Recommandation 4

Prévoir des modalités fiscales avantageuses pour certaines catégories d'immeubles – notamment les immeubles résidentiels de six logements et plus – qui favorisent la densification et qui permettent d'atténuer la crise de l'habitation.

Le gouvernement s'était aussi proposé d'étudier, dans le cadre du projet de loi 122, des mesures de simplification administrative « réduisant la taxe sur les immeubles de plus faible valeur, surtout ceux appartenant à des petites et moyennes entreprises (PME), tout en haussant, selon une balise maximale, la taxation des grandes entreprises »¹⁶. Vivre en Ville avait appuyé cette initiative.

Les petits commerces et les services de proximité sont essentiels aux collectivités viables et aux milieux de vie de qualité ; les confronter aux mêmes taxes foncières que les grandes enseignes peut avoir pour effet de vider les milieux de vie de ces petits commerces locaux qui sont au cœur de la vitalité des rues principales.

¹⁵ GOUDREAU, Zacharie (2022). «Ces villes qui taxent la densité urbaine», Le Devoir, 9 décembre 2022, [En ligne].

¹⁶ QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2020). *Projet de loi no 67, Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, [En ligne].



Nous encourageons donc le gouvernement à adopter des mesures pour alléger les taxes foncières qui impactent les commerces et services de proximité qui structurent nos artères principales et contribuent au dynamisme de nos collectivités.



Structurer et orienter les redevances de développement

Les redevances de développement permettent aux municipalités de financer, par les nouveaux développements, les infrastructures qu'ils rendent nécessaires.

Si les villes souhaitent récupérer les coûts imposés par les nouvelles constructions, la méthode la plus simple et transparente de prédire ces coûts est de mesurer et de tenir compte de l'étalement urbain. De même, **la manière la plus simple et transparente de limiter ces coûts est d'encourager la consolidation et de décourager l'étalement.**

Malheureusement, le régime actuel de redevances de développement n'a pas eu cet effet structurant. Il a été intégré dans la loi sans une orientation claire qui encouragerait les municipalités à utiliser les redevances pour limiter l'étalement. Ainsi, dans plusieurs cas, des mauvaises pratiques – tout à fait contraires à l'écofiscalité – ont été adoptées : certaines villes québécoises ont imposé des redevances uniformes « par porte » ; d'autres ont choisi, à toutes fins pratiques, de « taxer la densité » en imposant des redevances plus importantes pour les immeubles contenant plus de 11 logements¹⁷.

Bien conçues et bien appliquées, les redevances de développement pourraient freiner l'étalement urbain, protéger les milieux naturels et les terrains agricoles, assurer l'optimisation des infrastructures existantes, accélérer la construction résidentielle dans des secteurs prioritaires, et protéger les finances municipales.

Mal appliquées, elles peuvent freiner la construction résidentielle, encourager de mauvaises pratiques d'aménagement, mener à un étalement urbain plus prononcé et – par conséquent – augmenter le besoin de nouvelles infrastructures, et donc, de dépenses publiques.

Saisir l'opportunité du projet de loi 39 pour créer une approche structurante

Pour éviter les effets punitifs des redevances de développement, le projet de loi 39 donne à la ministre un pouvoir discrétionnaire d'exclusion de certaines personnes, de certaines catégories de terrains et de constructions, et de certaines affectations des sommes récoltées.

Le gouvernement a raison de restreindre certains usages des redevances de développement. Vivre en Ville ne s'oppose pas à l'article 2 du projet de loi, qui propose entre autres que la ministre puisse exempter des personnes, ou des catégories de constructions, de terrains ou de travaux, des redevances.

Cependant, une approche discrétionnaire ne mènera pas nécessairement à de meilleurs résultats : elle ne serait pas nécessairement plus structurante. Elle ne permettrait pas de garantir que les meilleurs projets qui méritent une exemption de redevances de développement – ou que les terrains qui doivent prioritairement être développés, de manière à répondre à l'intérêt public – seront exemptés.

Le projet de loi 39 est une occasion à saisir pour adopter une approche plus structurante. Le législateur pourrait ainsi décider – dans le cadre du projet de loi – que les redevances de développement ne devraient pas nuire à la construction résidentielle dans des zones prioritaires, par exemple dans les centres-villes ou autour des infrastructures de transport collectif structurant, tout en limitant l'étalement urbain et en protégeant les contribuables des développements immobiliers les plus coûteux pour la collectivité.

Nous proposons donc que le législateur se saisisse de cette occasion pour préciser dès maintenant l'usage approprié des redevances de développement. Nous recommandons – à la place d'un pouvoir d'exemption

¹⁷ « [...] La redevance de développement atteindra 5000 \$ par porte à Terrebonne l'an prochain. À Repentigny, elle variera de 1000 \$ par logement (pour les immeubles de 4 à 11 unités) à 2500 \$ par logement (pour les immeubles de plus grande taille)», voir GOUDREAU, Zacharie (2022). «Ces villes qui taxent la densité urbaine», Le Devoir, 9 décembre 2022, [En ligne].



discrétionnaire – **deux exemptions claires et transparentes**, qui permettront d'accélérer la construction résidentielle, qui respecteront les finances publiques et qui seront conformes à l'intérêt public.

- ◆ **Les redevances de développement ne devraient pas s'appliquer dans les centres-villes et dans les cœurs de village**, là où il faut encourager la densification et la consolidation : ce sont précisément les zones où la nouvelle construction résidentielle coûte le moins cher aux municipalités et à l'État.

La loi pourrait préciser qu'elles devraient s'appliquer, au contraire, aux nouveaux projets immobiliers en périphérie, où les infrastructures nouvelles exigent d'importantes dépenses publiques.

- ◆ Pour stimuler et accélérer la construction et créer des conditions d'abordabilité dans le marché résidentiel, **ces redevances ne devraient pas s'appliquer aux projets résidentiels à but non lucratif**.

Ces projets garantissent la livraison de logements abordables pérennes, c'est-à-dire qu'on peut être certains qu'ils resteront abordables à long terme. Un grand nombre d'acteurs s'investit pour créer des projets à but non lucratif. Le Québec a plus que jamais besoin de ces projets, dont le montage financier est souvent serré, et nous devrions les encourager avec les outils fiscaux qui sont mis à disposition des municipalités.

Recommandation 5

Insérer deux exclusions dans le projet de loi 39 pour exempter les centres-villes et les cœurs de village ainsi les projets de logement à but non lucratif des redevances de développement.

Proposition d'ajout (en rouge) à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

145.21. (...) L'exigence d'une contribution visée au paragraphe 2° du premier alinéa n'est pas applicable à

1° un projet de construction résidentielle à but non lucratif;

2° un terrain dans une partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» en vertu d'un plan particulier d'urbanisme;

3° un organisme public au sens du premier alinéa de l'article 3 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) ou à un centre de la petite enfance au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1).

POURQUOI IMPOSER SEULEMENT LE DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN?

Depuis 2018, une redevance indexée est appliquée sur les nouvelles constructions se situant dans un rayon de 1 km des futures stations du Réseau express métropolitain (sauf les gares des quartiers centraux, où le rayon est de 500 m). Cette redevance, qui capte la plus-value foncière liée à la proximité du REM, est versée à la CDPQ Infra pour financer une partie des coûts de construction.

Il est à se demander, si une redevance est appliquée pour financer les infrastructures de transport en commun, pourquoi une telle approche ne serait pas justifiée pour payer les nouvelles infrastructures autoroutières.



Prenons l'exemple des commerces situés à proximité du réseau autoroutier. Se situer à côté d'une autoroute est un choix commercial profitable : accès automobile facilité, visibilité des enseignes. Mais il « contribue au détournement des autoroutes de leur vocation première, la liaison interurbaine, au profit des déplacements quotidiens. Les commerces retirent donc des bénéfices privés des investissements publics consentis dans le réseau routier, tout en contribuant à diminuer l'efficacité de ces infrastructures. »¹⁸

Si on impose des redevances sur le développement à proximité des infrastructures de transport en commun, mais pas sur le développement près des infrastructures autoroutières, on rame à contre-courant des objectifs annoncés par le gouvernement dans la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT). Une logique de bénéficiaire-payeur plus cohérente exigerait que le gouvernement du Québec impose, de manière uniforme sur le territoire, des redevances sur le développement situé à proximité du réseau autoroutier.

Une approche globale et structurante

Comme mentionné dans notre première recommandation, le gouvernement devrait s'engager à déployer un véritable chantier avec l'ensemble des parties prenantes pour réfléchir de manière plus approfondie à la fiscalité municipale.

La façon dont on souhaite appliquer sur le territoire les redevances de développement ainsi que leur redistribution devrait être l'un des enjeux abordés dans le cadre de ce chantier. Par exemple, à de nombreuses occasions, et depuis plusieurs années, Vivre en Ville a recommandé que l'application des mesures fiscales dépasse les frontières administratives et pour qu'elles s'appliquent, par exemple, à l'échelle de l'aire urbaine, plutôt qu'à l'intérieur des limites administratives des municipalités.

La marge de manœuvre fiscale des municipalités est directement liée à leur contexte. Lorsqu'une municipalité choisit d'appliquer une redevance, elle est obligée de prendre en considération la concurrence de ses voisines. C'est pourquoi nous avons recommandé, dans le cadre de l'étude du projet de loi 122, que le pouvoir d'exiger des redevances réglementaires puisse être à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération.

De la même manière, Vivre en Ville propose de réfléchir à la façon dont nous souhaitons redistribuer les redevances de développement dans les collectivités. Les sommes recueillies pourraient financer des projets d'aménagement durable du territoire aux bons endroits dans toutes les régions du Québec.

Recommandation 6

Outils les municipalités afin de favoriser une application responsable des redevances de développement à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération dans une perspective d'aménagement durable du territoire.

¹⁸ VIVRE EN VILLE (2014). *Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités*, mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, octobre 2014. [[En ligne](#)].



La taxe sur les logements inoccupés: une mesure positive à bonifier

De nombreuses juridictions imposent une taxe sur les logements vacants ou sous-utilisés. Des États (la France¹⁹, l'Irlande, l'Espagne, le Royaume-Uni²⁰) et d'autres juridictions canadiennes comme la Colombie-Britannique et certaines villes (Vancouver, Toronto et Ottawa)²¹ y ont déjà recours.

Vivre en Ville soutient fortement le choix du gouvernement d'inscrire une telle mesure dans la loi québécoise. Bien qu'elles varient d'une juridiction à l'autre, le bilan de ce type de mesures démontre que l'imposition de telles taxes a pour effet de remettre les logements vacants dans le marché résidentiel. Compte tenu de la crise de l'habitation qui a cours au Québec, aucun logement ne devrait être retiré du marché.

Un taux insuffisant pour répondre à l'objectif et à l'urgence de la crise

Dans l'établissement du taux approprié pour répondre au besoin immédiat de remettre des logements vacants sur le marché, nous considérons que plusieurs éléments sont à considérer.

D'abord, l'urgence réelle de la crise de l'habitation, qui continue d'avoir un impact grave au quotidien pour la population québécoise, requiert des mesures fortes. Autrement dit, si l'imposition d'une taxe sur les logements vacants est une mesure efficace – et nous sommes convaincus qu'elle l'est – pourquoi se limiter à un seuil maximal de 1 % ?

Il faut considérer, ensuite, les conditions qui varient d'une région à l'autre, et assurer que ce nouveau pouvoir de taxation puisse être adapté aux réalités locales. La ministre des Affaires municipales a d'ailleurs tenu compte de ces variations régionales et locales, dans l'annonce de cette mesure :

« Je vais donner le meilleur exemple : aux Îles-de-la-Madeleine, il y a des gens qui gardent la maison, la résidence ou le logement, le loue ou la loue seulement trois mois par année, quatre mois par année – c'est sûr que les locations sont très, très chères, c'est très élevé – puis le restant de l'année, la maison ou le logement est vacant. Donc, c'est sûr que nous, on s'est dit : une municipalité, en situation de crise du logement, on ne peut pas accepter qu'un logement soit vacant comme ça. »²²

Il est très possible que – dans certaines régions où la crise de l'habitation est plus grave qu'ailleurs, et où une taxe sur les logements vacants est plus nécessaire qu'ailleurs – une taxe de 1 % soit insuffisante, et ne mène qu'à une augmentation des prix des sous-locations ou de la location touristiques.

Pour toutes ces raisons, nous encourageons le législateur à augmenter le seuil maximal de la taxe sur un immeuble comportant un logement vacant ou sous-utilisé. Comme il ne s'agit pas d'un taux uniforme imposé à travers le Québec, une augmentation de ce seuil maximal permettrait aux municipalités d'ajuster cette taxe de manière à répondre aux réalités locales, et à s'assurer de pouvoir remettre des logements sur le marché résidentiel.

¹⁹ SEGU, Mariona (2020). «The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France», Journal of Public Economics, [\[En ligne\]](#).

²⁰ SEGU, Mariona (2018). «IEB Report - Does the taxation of vacant properties improve housing affordability in cities?», [\[En ligne\]](#).

²¹ REARDON, Matthew et Wafa KHAN (2023). «Taxer les logements vacants», 24 avril 2023, Association du Barreau canadien, [\[En ligne\]](#).

²² CHOUINARD, Tommy (2023). «Québec permet aux villes de taxer les logements vacants et sous-utilisés», 2 novembre 2023, La Presse, [\[En ligne\]](#).



Recommandation 7

Adopter un taux maximal de 5 % pour assurer l'efficacité de la taxe sur un immeuble comportant un logement vacant ou sous-utilisé.

Proposition de modification (en rouge) des articles 5 et 9 du projet de loi 39

2° le taux de la taxe applicable à l'égard de la période de référence ne doit pas excéder ~~1%~~ 5% de la valeur imposable de l'unité d'évaluation dans laquelle l'immeuble est compris.

Inclure les logements dans les immeubles négligés et abandonnés

De nombreuses municipalités sont confrontées à des cas de négligence ou d'abandon d'immeubles à logements. Cette négligence a non seulement des coûts importants pour les villes, mais elle fait également en sorte que des logements sont retirés du marché résidentiel, contribuant ainsi à la crise de l'habitation.

Les pouvoirs relativement limités des villes pour éviter ces situations font en sorte qu'elles peuvent perdre pendant des années : citons le cas, parmi d'autres, d'un immeuble résidentiel sur la rue Saint-André, à Montréal, qui est sans occupant depuis 15 ans et se trouve dans un état de détérioration avancé. La Ville a tenté de négocier avec le propriétaire et a imposé des amendes, mais le propriétaire de l'immeuble « ne coopère pas du tout ». ²³ Ce n'est malheureusement pas le seul cas au Québec.

Les articles 5 et 9 du projet de loi spécifient qu'un logement est considéré comme occupé « pendant toute période où y est applicable un ordre d'évacuation émis par une autorité judiciaire ou administrative ».

Il serait bien sûr déraisonnable d'imposer une taxe d'inoccupation à un immeuble assujéti à un ordre d'évacuation sans que ce soit la responsabilité du propriétaire. A contrario, un propriétaire qui néglige ou abandonne volontairement un immeuble résidentiel au point où il devient insalubre ou impropre à l'habitation retire de facto des logements du marché résidentiel.

Nous souhaitons nous assurer que de tels cas de figure n'échapperaient pas à l'application de cette taxe et nous suggérons donc que le législateur tienne compte de cet enjeu, en assurant que de négliger ou d'abandonner un immeuble à logements n'ait pas pour effet de donner un congé de taxes aux propriétaires responsables.

Recommandation 8

Préciser, au besoin, que la taxe sur les immeubles comportant un logement vacant ou sous-utilisé s'applique sur les immeubles négligés, abandonnés ou faisant l'objet d'un avis de détérioration, même si un ordre d'évacuation y est applicable.

Proposition de modification (en rouge) des articles 5 et 9 du projet de loi 39

Pour l'application du premier alinéa, un logement est réputé être occupé :

1° pendant toute période où y est applicable un ordre d'évacuation émis par une autorité judiciaire ou administrative, sauf dans les cas où l'immeuble dans lequel il se trouve a été abandonné, négligé ou à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit sur le registre foncier ;

2° pendant toute période où son occupant, lorsqu'il s'agit de sa résidence principale, ne peut l'occuper en raison de son état de santé; (...)

²³ ARCAND, Zoé (2023). «Que faire avec les immeubles à logements abandonnés?», 19 mai 2023, Journal Métro, [En ligne].



Application et technologie : les solutions existent déjà

Tout en saluant la mesure, Vivre en Ville profite de l'occasion pour attirer l'attention des membres de la Commission sur les moyens, mécanismes et les technologies nécessaires pour que cette mesure soit appliquée avec efficacité et de manière à livrer des résultats concluants.

En effet, créer une taxe basée sur l'occupation ou l'inoccupation des logements exige d'avoir accès aux données et d'avoir les solutions administratives et technologiques pour les gérer facilement. Pour appliquer cette taxe, il faudra recenser les logements, et savoir lesquels sont occupés ou vacants, d'une année à l'autre.

Idéalement, une telle solution devrait éviter de créer trop de nouvelles obligations de déclaration pour les particuliers, ou d'exigences administratives pour les pouvoirs publics, qui seront inévitablement responsables de la vérification et de la conformité à cette taxe.

Il existe une solution simple à ces enjeux, de surcroît une solution à coût nul. Pour libérer les particuliers et les municipalités de toute lourdeur administrative, nous recommandons que le gouvernement du Québec exige tout simplement la déclaration annuelle – par un simple ajout au relevé 31 – des propriétés résidentielles (et, le cas échéant, des revenus locatifs ventilés par logement).

Une telle approche – une solution élégante et d'une grande simplicité – aurait également l'avantage de donner au Québec d'importantes données sur le marché résidentiel : **rappelons que malgré que l'habitation est une compétence québécoise, le Québec reste dépendant de statistiques fédérales très incomplètes pour avoir des données de base sur la situation du logement.** De nombreuses juridictions, comme l'Italie, la Belgique et l'Irlande, exigent d'ailleurs la déclaration annuelle de ces informations, une bonne pratique dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Les données recueillies pour le Québec devraient être rendues disponibles en données ouvertes, ce qui serait en soi largement suffisant pour que les municipalités puissent appliquer la taxe sur les immeubles comportant des logements vacants ou sous-utilisés²⁴.

Recommandation 9

Exiger la déclaration annuelle des propriétés résidentielles et des revenus locatifs par logement via le relevé 31 et rendre ces données disponibles aux municipalités sous forme de données ouvertes.

²⁴ Pour aller plus loin, notons que Vivre en Ville a développé une solution technologique applicable à grande échelle et à coût nul pour le gouvernement du Québec. Il s'agit du Registre des loyers, qui peut être consulté à l'adresse suivante: registredesloyers.quebec.



Protéger les pouvoirs et les finances des municipalités des recours en « expropriation déguisée »

Comme le gouvernement, les Villes et de nombreux observateurs, Vivre en Ville considère que le concept d'« expropriation déguisée » demeure une menace importante pour les finances municipales et pour l'exercice des pouvoirs municipaux.

Dans le cadre des initiatives gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, ces pouvoirs sont devenus essentiels. À titre d'exemple, en vertu des nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), les municipalités régionales de comté (MRC) seront tenues d'identifier et de protéger les corridors écologiques essentiels à la biodiversité.

La capacité des municipalités à exercer certains pouvoirs a été sévèrement limitée au cours des dernières années par certaines interprétations des tribunaux qui vont très certainement à l'encontre de l'intention du législateur. Ces décisions ont pour effet d'exiger que l'exercice de certains pouvoirs municipaux ayant un effet sur la valeur des immeubles – en matière de zonage, notamment – puisse donner lieu à une indemnisation, comme s'il s'agissait d'une expropriation.

Le gouvernement a reconnu ce problème et a indiqué son intention de le régler, mais ailleurs que dans le cadre de la *Loi concernant l'expropriation* (projet de loi 22). Cela demeure donc toujours un enjeu.

Vivre en Ville s'est prononcé à plusieurs reprises pour une réforme qui protégerait les pouvoirs municipaux et les finances municipales, notamment dans le cadre du projet de loi 22.

En 2022, nous avons demandé à intervenir devant la Cour suprême dans le litige entre la Ville de Mascouche et la propriétaire Ginette Dupras (cette demande a été faite conjointement avec le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), Agiro, la Fondation David Suzuki, Nature Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ), et le Réseau de milieux naturels protégés (RMN).²⁵ Notons que la Cour suprême a rejeté la demande d'autorisation d'appel²⁶ : une décision qui signifie que c'est bien au législateur d'agir pour corriger la situation.

L'exercice légitime par les municipalités des pouvoirs prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou dans la *Loi sur le patrimoine culturel* doit être protégé, et ne devrait pas donner lieu à des indemnisations. C'est un principe qui devrait être enchâssé dans la loi. Au-delà de ce principe, Vivre en Ville ne prend pas position sur le moyen, la méthode ou le mécanisme approprié pour régler le problème de l'expropriation déguisée ; nous invitons néanmoins le gouvernement à agir rapidement en ce sens.

Recommandation 10

Protéger les moyens d'action et les finances des municipalités, en codifiant le principe selon lequel l'exercice par une municipalité des pouvoirs d'urbanisme – notamment lorsqu'ils sont exercés à des fins de protection de milieux naturels d'intérêt, de boisés et de corridors écologiques identifiés dans les documents de planification – ne peut donner lieu à une indemnisation.

²⁵ VIVRE EN VILLE (2022). «Expropriation déguisée: sept organismes s'adressent à la Cour suprême», 5 juillet 2022, [\[En ligne\]](#).

²⁶ VIVRE EN VILLE (2022). «La Cour suprême n'entendra pas la cause sur l'expropriation déguisée», 29 septembre 2022, [\[En ligne\]](#).



Une occasion à saisir

Le projet de loi 39 est une opportunité pour le gouvernement d'adopter des moyens concrets ainsi qu'une orientation claire qui seront mis au service de ses ambitions en matière d'aménagement du territoire.

C'est aussi une première étape vers un véritable et nécessaire chantier sur l'écofiscalité, qui permettrait de se donner une vue d'ensemble sur les politiques fiscales, d'identifier les meilleures pratiques et d'en assurer une application cohérente. Nous continuons de croire que ce projet de loi devra être suivi par une réévaluation plus large des moyens fiscaux dont disposent l'État et les municipalités pour agir en matière d'aménagement du territoire.²⁷

Un tel chantier permettrait d'identifier des solutions innovantes en matière de fiscalité. À titre d'exemple, Vivre en Ville a proposé – notamment dans le cadre de l'étude du projet de loi 122²⁸ et de la consultation sur la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire – une redevance nationale spécifique pour tout projet qui induit une artificialisation du territoire. (Actuellement, l'absence d'un mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement fait que l'État se retrouve à subventionner des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe. Une redevance nationale à l'artificialisation du territoire favoriserait une meilleure utilisation du territoire, et agirait à titre de compensation pour les dommages environnementaux et pour les conséquences budgétaires à l'État.)

Un examen en profondeur des pratiques fiscales permettrait également d'identifier des alternatives plus efficaces à la taxation foncière, qui seraient plus à même de favoriser la densification et une meilleure utilisation du territoire. Un impôt sur la valeur foncière, par exemple, tiendrait compte – comme son nom l'indique – de la valeur des terrains sans taxer l'usage, ce qui, dans le cas d'un zonage résidentiel, serait de nature à encourager la construction d'un plus grand nombre de logements sur un terrain donné.

Par le Plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), le gouvernement s'est engagé à mettre la fiscalité municipale au service de ses objectifs. Le Plan annonce l'intention de l'État d'« orienter la croissance urbaine vers des milieux déjà dotés d'infrastructures et de services publics, situés au cœur de nos villages et de nos villes, limitant ainsi l'étalement urbain » et d'adopter des « formes d'aménagement qui permettent de contrer la perte de milieux naturels et de territoires agricoles (...) qui permettent de consolider et de diversifier les territoires, notamment en augmentant la densité d'occupation du sol et en favorisant des formes compactes d'aménagement, et ce, à l'échelle des milieux. »²⁹

Si le législateur souhaite inscrire le projet de loi 39 dans cette démarche, des amendements seront nécessaires pour passer des intentions aux actes.

Ce projet de loi est donc une occasion à saisir. Une orientation claire doit être donnée pour garantir que les nouveaux pouvoirs accordés aux municipalités deviendront des instruments efficaces pour l'atteinte des objectifs annoncés par le gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

²⁷ Ce serait aussi une occasion immanquable de simplifier et clarifier la Loi sur la fiscalité municipale.

²⁸ VIVRE EN VILLE (2017). *Des gouvernements de proximité bien équipés : vers un équilibre entre autonomie et démocratie locale*, Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des Consultations particulières et auditions spéciales sur le projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, février 2017, [\[En ligne\]](#).

²⁹ QUÉBEC. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et Ministère de la Culture et des Communications (2023). *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire: plan de mise en œuvre 2023-2027*, [\[En ligne\]](#).





VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ GATINEAU

200-A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053