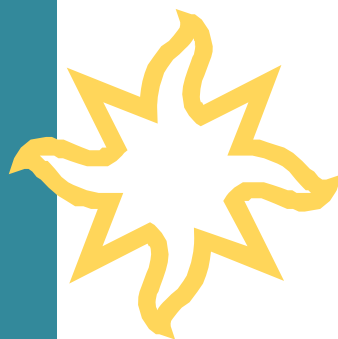


Consultations sur le projet de
loi n° 39, Loi modifiant la Loi
sur la fiscalité municipale et
d'autres dispositions
législatives

Pour une fiscalité municipale en soutien à un aménagement plus durable du territoire

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission de
l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec
Novembre 2023



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	5
COMMENTAIRES SUR CERTAINS ARTICLES DU PROJET DE LOI	7
CONCLUSION	11
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	12

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte plus de 1700 membres, dont les candidats et candidates à la profession. Ses membres interviennent à tous les niveaux de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes à but non-lucratif, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs d'intégrité, d'excellence, de bienveillance, de collaboration, de proactivité et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec puisse en bénéficier.

INTRODUCTION

Si la fiscalité municipale n'est pas un sujet directement relié à l'urbanisme et l'aménagement, elle exerce une influence importante sur le développement du territoire. Depuis plusieurs années, le consensus est à l'effet qu'il faut diversifier les sources de revenus des municipalités, dont les responsabilités n'ont cessé de croître au fil du temps. Que ce soit en urbanisme, en protection de l'environnement, en mobilité ou bien en patrimoine, les municipalités sont en première ligne de nombreuses préoccupations actuelles ; des ressources supplémentaires sont nécessaires pour qu'elles assument pleinement les missions qui relèvent de leurs compétences.

Au-delà de la simple question des revenus, les mesures fiscales constituent un système d'incitatifs et de contraintes qui influence les choix des acteurs privés en lien avec le développement du territoire, contribuant ainsi à l'atteinte des objectifs en urbanisme ou les contrecarrant. La fiscalité doit donc être déployée en soutien aux objectifs d'aménagement du territoire et les nouvelles dispositions fiscales doivent permettre non seulement d'augmenter les revenus, mais aussi d'infléchir positivement le développement, notamment en privilégiant la consolidation urbaine.

Conscient de cette réalité, l'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) a pris position en faveur d'une réforme du régime fiscal, notamment dans le cadre des consultations sur la Stratégie nationale de l'aménagement du territoire, devenue la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT). La fiscalité doit également contribuer à l'atteinte de nos objectifs environnementaux et climatiques plus larges, en s'inspirant de la notion de l'écofiscalité et plus spécifiquement en visant l'internalisation des coûts de l'extension urbaine. C'est pourquoi nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 39 et souhaitons le commenter.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le projet de loi n° 39 propose de doter les municipalités de nouveaux pouvoirs, qui permettront de répondre à certains défis et de déployer la taxe foncière de manière plus fine et ciblée, ce que nous trouvons intéressant. Toutefois, l'impact réel des différentes mesures dépendra de leur adoption par les municipalités et de l'utilisation qu'elles en feront. À l'annonce du dépôt du projet de loi, la ministre des Affaires municipales a présenté certaines dispositions comme favorisant l'aménagement durable du territoire, mais en réalité les nouveaux pouvoirs sont plutôt neutres sur le plan de l'écofiscalité et de la consolidation urbaine. Il n'existe aucune balise qui assure que ces pouvoirs seront utilisés en lien avec les objectifs affichés en aménagement du territoire. En d'autres mots, ces pouvoirs pourraient simplement servir à lever des revenus supplémentaires sans vision cohérente de développement territorial.

Par exemple, le pouvoir déjà existant des redevances au développement prévu à l'article 145.21 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme peut être utilisé pour encourager la consolidation urbaine, par exemple en le modulant selon les secteurs ou bien en imposant une redevance moins élevée pour les formes plus denses. Or, plusieurs municipalités qui utilisent ce pouvoir ont décidé d'imposer des frais uniformes par unité de logement peu importe la typologie ou la localisation. Ainsi, le mécanisme n'est pas utilisé comme outil pour infléchir positivement le développement et il n'est pas non plus en concordance directe avec les infrastructures à construire pour faire face aux projets de développement.

Tel que proposés, plusieurs nouveaux pouvoirs du projet de loi pourraient aboutir au même constat. C'est notamment le cas avec les nouveaux pouvoirs en lien avec la taxe foncière, soit la possibilité de créer des sous-catégories additionnelles ou de moduler la taxe par secteur. Nous croyons qu'il faut un équilibre entre l'autonomie municipale et une certaine uniformité dans l'utilisation de ces pouvoirs, afin de maintenir une cohérence à l'échelle de la province. Selon nous, il est essentiel de baliser ces pouvoirs et de guider leur utilisation, tel que le gouvernement souhaite le faire avec les redevances au développement, afin que l'utilisation tende à soutenir concrètement un aménagement plus durable du territoire. Il sera aussi important d'obliger un arrimage entre l'utilisation de ces pouvoirs fiscaux et les outils d'urbanisme, notamment pour le nouveau pouvoir de moduler les taux par secteurs, qui est par définition une mesure territorialisée. Dans le présent mémoire nous proposons une série de bonifications

qui vont dans ce sens tout en laissant une latitude aux municipalités.

Il importe aussi de noter que, bien que pertinent, ce projet de loi ne représente pas une réforme majeure du régime fiscal, mais plutôt une mise au point. Exception faite de la formalisation du partage des revenus de la taxe de vente du Québec, il ne représente pas non plus une diversification tangible des sources de revenus des municipalités, mais plutôt un raffinement des modalités de la taxe foncière. Ainsi, nous continuons de penser qu'un chantier plus large sur la fiscalité municipale reste à mener.

→ Recommandation 1 : Organiser un chantier sur la fiscalité municipale en vue d'une réforme en profondeur et un virage vers l'écofiscalité

Il sera aussi important que le ministère des Affaires municipales (MAM) assure un accompagnement et une veille afin de soutenir l'émergence et la diffusion des meilleures pratiques en matière de taxation au sein des municipalités, ainsi que pour mieux comprendre l'impact des différentes mesures sur le développement du territoire.

→ Recommandation 2 : Assurer un accompagnement gouvernemental ainsi qu'un suivi de l'utilisation des nouveaux pouvoirs par les municipalités et leurs impacts réels sur le développement. Ceci pourrait comprendre une veille sur l'adoption des nouveaux mécanismes, la rédaction de guides de meilleures pratiques, la facilitation du partage des expériences entre les municipalités, la diffusion d'exemples inspirants et le financement de la recherche en matière de fiscalité municipale.

COMMENTAIRES SUR CERTAINS ARTICLES DU PROJET DE LOI

REDEVANCES AU DÉVELOPPEMENT (ARTICLE 2)

L'Ordre accueille favorablement l'encadrement proposé des redevances au développement. Nous sommes d'avis que ces redevances constituent un outil important pour permettre aux municipalités de financer les nouvelles infrastructures, mais, comme mentionné plus haut, nous souhaitons que les frais imposés soient en adéquation avec les nouvelles infrastructures à construire. Il est effectivement important qu'ils ne constituent pas une nouvelle source de revenus généraux, appliqués sans discrimination à toutes les nouvelles unités.

En plus d'assurer ce lien plus direct entre les projets et les infrastructures, ce nouvel encadrement doit aussi encourager un déploiement des redevances de façon à soutenir la consolidation des secteurs déjà urbanisés. À notre sens, les redevances doivent surtout être utilisées de façon à internaliser les coûts d'infrastructures dans les secteurs d'extension urbaine, plutôt que dans les secteurs en consolidation. Ainsi, nous proposons que l'encadrement, que ce soit à travers le futur article 226.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ou à travers le règlement en découlant, prévoit des dispositions pour obliger une différenciation territoriale, notamment afin de limiter le recours aux redevances dans les secteurs centraux et à consolider, tels qu'identifiés dans la planification.

→ Recommandation 3 : Exempter les secteurs centraux et à consolider des redevances au développement, ou les limiter aux stricts besoins d'infrastructures liés directement aux projets. Ceci pourrait se faire à même la loi ou dans le futur règlement.

TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS (ARTICLE 5 ET 9)

La taxe sur les logements vacants représente une avenue intéressante pour encourager une utilisation optimale du parc de logements existant, surtout dans le contexte d'une crise de l'habitation. Toutefois, nous tenons à souligner que l'opérationnalisation d'une telle taxe implique des coûts administratifs importants pour les municipalités qui décideraient de faire appel à ce nouveau pouvoir. Pensons par exemple à la mise en place d'un système de déclaration, de processus d'enquête ainsi que l'embauche

d'inspecteurs. Les difficultés actuelles des municipalités à assurer le respect de leur zonage en matière d'hébergement touristique donne une idée de l'ampleur du défi.

Ainsi, il sera important que les revenus engendrés par la taxe sur les logements vacants soient assez élevés pour permettre aux municipalités de récupérer les coûts d'administration et que son montant soit réellement dissuasif. D'ailleurs, plusieurs groupes qui se sont exprimés dans le cadre des consultations ont recommandé des taux allant de 2 à 5% de la valeur évaluée du bâtiment plutôt que le 1% proposé dans le projet de loi. Sans prendre position en faveur d'un taux précis, l'Ordre est favorable à une augmentation de celui-ci.

→ Recommandation 4 : Hausser le taux maximum possible de la taxe sur les logements vacants au-delà du 1% de la valeur au rôle prévu dans le projet de loi.

Il serait également pertinent d'élargir ce pouvoir de taxation à certains locaux vacants non-résidentiels, afin de permettre non seulement d'atténuer la crise de l'habitation, mais aussi de soutenir le renforcement du dynamisme des centres-villes et des autres centralités.

→ Recommandation 5 : Permettre aux municipalités de taxer les locaux vacants non-résidentiels dans les secteurs centraux ou les secteurs industriels spécialisés.

Enfin, nous notons que les résidences secondaires qui ne sont pas offertes en location touristique seraient exclues de la taxe, selon le projet de loi. Si nous comprenons la volonté de ne pas pénaliser les propriétaires de résidences secondaires détenues dans un but d'occupation personnelle, l'utilisation de ces logements comme résidences secondaires entre néanmoins en concurrence avec leur utilisation comme logements principaux à l'année, particulièrement dans les régions de villégiature. Ainsi, nous croyons qu'il faut réfléchir à la possibilité d'élargir la mesure proposée aux résidences secondaires, même sans location, dans certains cas, par exemple selon leur localisation.

TAXE SUR LES TERRAINS VACANTS DESSERVIS (ARTICLE 30)

La possibilité de majorer la taxe sur les terrains vacants desservis est également une mesure pertinente, particulièrement dans le contexte du virage vers la consolidation mise de l'avant par la PNAAT et du renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Nous soutenons

l'essentiel de ce qui est proposé à cet égard dans le projet de loi, mais nous nous questionnons au sujet du crédit de taxe obligatoire pour les terrains acquis par succession. Cette disposition complique inutilement le mécanisme et ne nous paraît pas nécessaire : certes, l'imposition d'une taxe majorée représente un désavantage, mais il ne prive pas l'héritier de ses droits. Il ne s'agit pas d'une pénalité, mais bien d'une pression salutaire afin d'optimiser l'utilisation de la propriété.

→ **Recommandation 6 : Supprimer le mécanisme de crédit de taxe obligatoire pour les terrains acquis par succession.**

SOUS-CATÉGORIES D'IMMEUBLES À DES FINS DE TAXATION (ARTICLES 26, 34 ET 38)

Ces nouveaux articles offriraient une plus grande souplesse au déploiement de la taxe foncière et ouvriraient la voie à de nombreuses possibilités de modulation en faveur d'un aménagement plus durable du territoire. Par exemple, il serait possible d'imposer un taux plus important sur les grands terrains sous-occupés. Cependant, il n'y a aucune garantie que ces nouveaux pouvoirs soient utilisés dans une approche s'inspirant des concepts d'écofiscalité. Ils pourraient même être utilisés en contradiction à ceux-ci. À titre d'exemple, actuellement plusieurs municipalités imposent un taux plus élevé à la catégorie des immeubles de six unités et plus, même si l'habitat dense offre des bénéfices sur le plan environnemental. Ainsi, nous croyons que la loi devrait comprendre des principes directeurs afin d'encadrer l'utilisation de ses nouveaux pouvoirs et ainsi établir des règles claires pour tous. Ces principes devraient notamment comprendre la notion de l'écofiscalité, la favorisation des formes plus denses d'occupation du sol, de la mixité et de la compacité en milieu urbain, ainsi que la conservation des milieux naturels et des terres agricoles.

→ **Recommandation 7 : Intégrer dans la loi des principes directeurs afin de guider l'utilisation du pouvoir de créer des sous-catégories d'immeubles.**

MODULATION DE LA TAXATION SELON LES SECTEURS (ARTICLE 39)

Le pouvoir de moduler le taux de taxation par secteur est également un nouvel outil très intéressant, notamment pour encourager la consolidation de secteurs centraux. Par exemple, une municipalité pourrait mettre en place un taux préférentiel pour le centre-ville par rapport aux zones commerciales

périphériques afin de privilégier la revitalisation du premier. Mais, tout comme le pouvoir de créer de nouvelles sous-catégories à des fins de taxation, le projet de loi ne prévoit aucune balise quant à l'utilisation que les municipalités pourront en faire, ni aucun signal concret quant aux objectifs préconisés d'une telle modulation. Il serait tout à fait possible d'utiliser ce pouvoir en réponse à des impératifs politiques et à des pressions d'acteurs intéressés ou d'autres lobbys, plutôt qu'en soutien à une vision pérenne de développement du territoire. C'est évidemment à éviter absolument.

Compte tenu que la modulation des taux par secteur est par définition une mesure territorialisée, il nous paraît incontournable que l'utilisation de ce pouvoir soit arrimée aux outils d'urbanisme de la municipalité, dans la lignée de la vision de la PNAAT. Ainsi, nous proposons d'intégrer dans la loi une obligation de cohérence de la taxation par secteur avec les orientations du plan d'urbanisme, ainsi qu'en respect des finalités de planification maintenant prévues à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Bien que symbolique, une telle disposition enverrait un message clair aux municipalités et pourrait aussi être prise en compte par les tribunaux en cas de contestation. Cette exigence pourrait également constituer, accessoirement, un encouragement à l'actualisation des outils de planification.

→ **Recommandation 8 : Préciser que la division du territoire à des fins de taxation, ainsi que les taux modulés associés, doivent se faire en cohérence avec les orientations du plan d'urbanisme de la municipalité ainsi qu'avec les finalités de la planification territoriale (article 2.2.1 de la LAU).**

CONCLUSION

Le projet de loi n° 39 représente une avancée intéressante en matière de fiscalité municipale qui donnera, le cas échéant, des nouveaux pouvoirs pour taxer de manière à atténuer certains problèmes et influencer positivement le développement du territoire des villes et villages. Toutefois, certains de ses pouvoirs gagneraient à être mieux balisés, dans le respect de l'autonomie des municipalités. Nous encourageons les députés à le bonifier lors de l'étude détaillée, avant de l'adopter.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Organiser un chantier sur la fiscalité municipale en vue d'une réforme en profondeur et un virage vers l'écofiscalité
- **Recommandation 2** : Assurer un accompagnement gouvernemental ainsi qu'un suivi de l'utilisation des nouveaux pouvoirs par les municipalités et leurs impacts réels sur le développement. Ceci pourrait comprendre une veille sur l'adoption des nouveaux mécanismes, le développement de guides de meilleures pratiques, la diffusion d'exemples inspirants et le financement de la recherche en matière de fiscalité municipale.
- **Recommandation 3** : Exempter les secteurs centraux et à consolider des redevances au développement, ou les limiter aux stricts besoins d'infrastructures liés directement aux projets. Ceci pourrait se faire à même la loi ou dans le futur règlement.
- **Recommandation 4** : Hausser le taux maximum possible de la taxe sur les logements vacants au-delà du 1% de la valeur au rôle prévu dans le projet de loi.
- **Recommandation 5** : Permettre aux municipalités de taxer les locaux vacants non-résidentiels dans les secteurs centraux ou les secteurs industriels spécialisés.
- **Recommandation 6** : Supprimer le mécanisme de crédit de taxe obligatoire pour les terrains acquis par succession.
- **Recommandation 7** : Intégrer dans la loi des principes directeurs afin de guider l'utilisation du pouvoir de créer des sous-catégories d'immeubles.
- **Recommandation 8** : Préciser que la division du territoire à des fins de taxation, ainsi que les taux modulés associés, doivent se faire en cohérence avec les orientations du plan d'urbanisme de la municipalité ainsi qu'avec les finalités de la planification territoriale (article 2.2.1 de la LAU).

RÉDACTION

*David Alfaro Clark, urbaniste
Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales*

