

Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec : un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale

Marie-Claude Prémont et Fanny Tremblay-Racicot

Volume 49, numéro 2-3, 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1086482ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1086482ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Prémont, M.-C. & Tremblay-Racicot, F. (2019). Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec : un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 49(2-3), 315–407. <https://doi.org/10.7202/1086482ar>

Résumé de l'article

La convergence de la crise climatique avec la pandémie de COVID-19 a permis de confirmer, voire de révéler pour plusieurs, des phénomènes comme la lourde dépendance à l'automobile, la place prépondérante qu'elle occupe dans les villes et la tyrannie qu'elle impose dans la conception des espaces et des milieux de vie. Le présent article avance l'idée selon laquelle les municipalités doivent profiter des conséquences de la crise sanitaire pour mettre en œuvre les nouveaux outils dont elles disposent afin d'ouvrir la voie à des changements systémiques, graduels et stables en vue de mieux répondre aux exigences de la crise climatique et d'un développement plus soutenable. Le présent article a pour principal objectif de contribuer à la connaissance du concept de la redevance réglementaire et de ses trois régimes, dont les contours juridiques sont présentés en détail : la redevance sur les carrières et les sablières; la redevance de développement, y compris sa relation avec l'entente avec les promoteurs; et, enfin, le pouvoir général de redevance réglementaire. Bref, la redevance réglementaire pourrait, d'une part, améliorer la contribution des municipalités aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre (GES) et la qualité de vie des citoyens qui les habitent et y travaillent et, d'autre part, favoriser l'équité fiscale entre contribuables municipaux en réduisant la dépendance à la taxe foncière.

Le pouvoir de redevance réglementaire des municipalités du Québec : un outil propice au développement urbain durable et à l'équité fiscale*

par Marie-Claude PRÉMONT**
et Fanny TREMBLAY-RACICOT***

La convergence de la crise climatique avec la pandémie de COVID-19 a permis de confirmer, voire de révéler pour plusieurs, des phénomènes comme la lourde dépendance à l'automobile, la place prépondérante qu'elle occupe dans les villes et la tyrannie qu'elle impose dans la conception des espaces et des milieux de vie. Le présent article avance l'idée selon laquelle les municipalités doivent profiter des conséquences de la crise sanitaire pour mettre en œuvre les nouveaux outils dont elles disposent afin d'ouvrir la voie à des changements systémiques, graduels et stables en vue de mieux répondre aux exigences de la crise climatique et d'un développement plus soutenable. Le présent article a pour principal objectif de contribuer à la connaissance du concept de la redevance réglementaire et de ses trois régimes, dont les contours juridiques sont présentés en détail : la redevance sur les carrières et les sablières; la redevance de développement, y compris sa relation avec l'entente avec les promoteurs; et, enfin, le pouvoir général de redevance réglementaire. Bref, la redevance réglementaire pourrait, d'une part, améliorer la contribution des municipalités aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre (GES) et la qualité de vie des citoyens qui les habitent et y travaillent et, d'autre part, favoriser l'équité fiscale entre contribuables municipaux en réduisant la dépendance à la taxe foncière.

* Une première version de certaines parties de notre article ont été présentées dans deux rapports produits pour Transition énergétique Québec (TEQ) qui peuvent être consultés en ligne : <<https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/a-propos/publications/etudes-et-analyses>>, particulièrement le rapport suivant : Fanny TREMBLAY-RACICOT et autres, *Les pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et la transition énergétique en aménagement du territoire et transport terrestre : encadrement juridique et études de cas*, avril 2020. Nous remercions Sylvain Déry et Nicholas Jobidon pour leur contribution à l'étude pour TEQ.

** Professeure titulaire, École nationale d'administration publique (ENAP).

*** Professeure adjointe, École nationale d'administration publique (ENAP).

The convergence of the climate crisis with the Covid-19 pandemic has confirmed, or revealed for many, such phenomena as heavy car dependency, the preponderant place it occupies in our cities and the sway it holds on city design and living spaces. In this paper, we argue that municipalities must take advantage of the consequences of the health crisis to implement the new tools at their disposal in order to pave the way for systemic, gradual and stable changes to better meet the demands of the climate crisis and seek more sustainable development policies. Our main objective is to contribute to the understanding of the concept of regulatory charges and the three regimes available to implement them. The main legal features of these levies are presented in detail: the charge on quarries and sand pits, the development charge including its connexion with the agreement with real-estate developers and, finally, the general power of regulatory charges. First, regulatory charges could improve municipal contributions to GHG reduction objectives and the quality of life for citizens who live and work in the municipalities and, second, they could further fairness in taxation for municipal taxpayers by reducing the dependence on property taxes.

SOMMAIRE

I. La crise sanitaire comme révélateur d'un potentiel de changements au profit de la crise climatique	319
A) L'éprouvante leçon de la pandémie de la COVID-19 et son incidence sur les émissions de gaz à effet de serre	319
B) Le passage des changements circonstanciels aux changements systémiques	322
C) La redevance réglementaire pour transformer les milieux de vie	324
II. Le concept de la redevance réglementaire	326
A) Un pouvoir qui permet d'échapper à certaines limites du pouvoir de taxation	326
1. La non-application de certaines règles constitutionnelles	326
2. La distinction entre la taxe directe et la taxe indirecte	327
3. La règle de l'immunité fiscale mutuelle entre niveaux de gouvernement	329
4. La règle de l'habilitation législative	330
B) Les caractéristiques propres de la redevance réglementaire	331
1. Le possible lien organique avec les permis	331
2. La redevance réglementaire au service d'un régime de réglementation	333
3. La redevance réglementaire de niveau municipal	337
4. Les deux cibles possibles de la redevance réglementaire	338
III. La redevance sur les carrières et sablières	343
A) Le caractère obligatoire de la perception de la redevance	343
B) La qualification juridique de la redevance sur les carrières et sablières.....	344
C) Une source de revenu intéressante pour les municipalités.....	346
IV. La redevance de développement et l'entente avec les promoteurs	347
A) La complémentarité entre les deux mécanismes	347
1. Des mécanismes d'aménagement du territoire	347
2. Des investissements privés qui commandent d'importantes dépenses publiques	348
3. Une affaire de développement durable et d'équité fiscale entre contribuables municipaux : internaliser ou limiter l'externalisation des coûts de l'étalement urbain.....	352
B) L'entente relative aux travaux municipaux.....	355
1. Les objectifs de l'entente.....	355

2.	La qualification juridique de l'entente.....	358
3.	Les conditions de validité de l'entente fixées par la loi.....	359
4.	L'utilisation limitée de l'entente par les municipalités du Québec.....	360
5.	Les limites de l'entente avec les promoteurs.....	361
C)	La redevance de développement.....	363
1.	Les objectifs de la redevance de développement.....	363
2.	La qualification de la redevance de développement.....	366
3.	La distinction entre les deux mécanismes.....	367
4.	Les exigences de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.....	374
5.	L'objet de la redevance de développement.....	376
6.	La rareté de mise en œuvre d'un tel régime.....	377
7.	Un retour sur l'adoption de la redevance du développement.....	378
8.	Un potentiel à développer.....	380
9.	Une brève comparaison avec l'Ontario.....	382
10.	L'utilisation de la redevance de développement dans les municipalités des zones métropolitaines et péri-métropolitaines.....	384
V.	Le pouvoir général de redevance réglementaire.....	388
A)	Les conditions prévues par la loi.....	388
1.	Les conditions générales.....	388
2.	Deux possibilités d'objectifs principaux de la redevance réglementaire.....	389
3.	Deux catégories de personnes pouvant être visées.....	390
4.	L'exclusion de personnes visées.....	391
5.	L'assiette de perception.....	392
6.	Le contenu du règlement municipal.....	393
B)	Les formes éventuelles d'une redevance réglementaire.....	394
1.	La distinction entre la redevance réglementaire et la tarification.....	394
2.	La distinction entre la prohibition et la redevance qui vise les comportements.....	397
3.	Les formes qui ne sont pas explicitement exclues par la loi.....	399
4.	Les autres prélèvements liés à l'émission d'un permis, mais distincts de la redevance de développement.....	401
C)	Un pouvoir qui peut aussi être exercé par les agglomérations.....	402
	Conclusion : Passer des effets involontaires de la taxation à l'effet recherché de la redevance réglementaire.....	403

*Pour triompher,
le mal n'a besoin que de l'inaction des gens de bien*

Edmund Burke (1729-1797)

I. La crise sanitaire comme révélateur d'un potentiel de changements au profit de la crise climatique

A) L'éprouvante leçon de la pandémie de la COVID-19 et son incidence sur les émissions de gaz à effet de serre

Si la leçon de la pandémie de COVID-19 est difficile à encaisser en raison de son coût humain et économique colossal, elle a cependant démontré que la réduction draconienne des émissions de gaz à effet de serre (GES) est effectivement *possible*, au Québec comme à l'échelle planétaire¹. Au cours des mois de mars et d'avril 2020, les ventes d'essence et d'autres produits pétroliers au Québec ont respectivement chuté de 50 % et de 20 %; si le ralentissement se poursuit, les réductions d'émissions québécoises pourraient atteindre 10,3 millions de tonnes d'équivalents en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂) d'ici la fin de 2020, non loin de l'objectif de 13,2 Mt éq. CO₂². À l'échelle planétaire, les réductions d'émissions de CO₂ pour 2020 pourraient atteindre 8 %, soit un impact six fois plus important que la crise financière de 2008³.

Plusieurs se demandent si, une fois la crise résorbée, les États ne vont pas tenter de rattraper les pertes économiques abyssales et les coûts faramineux engagés dans des programmes, en acceptant des reculs importants en matière de protection de l'environnement et d'émission des

¹ Annabelle CAILLOU, « Grâce à la crise, la planète respire mieux », *Le Devoir*, 6 avril 2020, p. B5; Eric GALBRAITH et Ross OTTO, « Coronavirus Response Proves the World Can Act on Climate Change », *The Conversation*, 19 mars 2020, en ligne : <<https://theconversation.com/coronavirus-response-proves-the-world-can-act-on-climate-change-133999>>.

² Pierre-Olivier PINEAU, « GES au Québec : en voie d'atteindre la cible « grâce » au Covid-19 », *Webinaire Accès transports viables*, 28 avril 2020, en ligne : <https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/04/GESauQuébecCovid19_Pineau28avril2020.pdf>.

³ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, « Global Energy Review 2020 », Flagship Report, avril 2020, en ligne : <<https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>>.

GES⁴. L'autorisation, au cœur de la pandémie, d'un projet de pipeline pour le pétrole extrait des sables bitumineux de l'Alberta, au moment même où le prix du pétrole de l'Ouest canadien s'enfonçait dans un creux historique⁵, rappelle que les progrès en matière de développement durable et de transition énergétique peuvent non seulement stagner sur de longues périodes, mais aussi encaisser des reculs majeurs.

L'hypothèse contraire circule également. À l'ère d'une démondialisation annoncée par certains⁶, les sociétés contemporaines seraient peut-être pareillement remuées de l'intérieur. Elles pourraient être à la recherche de nouvelles mesures à mettre en place pour éviter de retourner à l'implacable course effrénée qui déversait hier encore ses polluants dans les environnements, notamment par la circulation automobile excessive qui s'est subitement mise en berne. Dans la région métropolitaine de Montréal, par exemple, les débits quotidiens sur les autoroutes ont connu une chute variant de 17 à 38 %⁷, avec une diminution de la circulation automobile personnelle plus importante que celle du camionnage, ce qui a entraîné pour conséquence une baisse sans précédent du niveau de congestion, qui a dépassé 50 % de réduction⁸.

La pandémie de COVID-19 et l'application de mesures draconiennes de protection de la santé publique qui se sont étendues sur des semaines, et des mois, ont radicalement changé au cours de cette période le visage des municipalités, avec des transformations particulièrement frappantes dans les grandes villes. Outre la chute libre des GES dans les zones industrielles et urbaines de la planète et l'aspect désertique des centres-villes normale-

⁴ Certains États l'ont même fait au cœur de la crise, notamment l'Alberta et l'Ontario au Canada ainsi que les États-Unis. Voir Geneviève PAUL, « L'illusion de la déréglementation comme réponse à la pandémie », *Le Devoir*, 11 avril 2020 (site web).

⁵ Alexandre SHIELDS, « Le gouvernement Trudeau se réjouit de la construction du pipeline Keystone XL », *Le Devoir*, 31 mars 2020 (site web).

⁶ Paul JOURNET, « Vers la démondialisation? C'était déjà commencé », *La Presse*, 4 avril 2020 (site web).

⁷ Jean-Thomas LÉVEILLÉ, « Les mesures d'isolement sont bénéfiques pour l'environnement », *La Presse*, 20 mars 2020 (site web).

⁸ TOMTOM TRAFFIC INDEX, « Montreal Traffic », 9 juin 2020, en ligne : <https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/montreal-traffic/>.

ment grouillants, des transformations totalement inimaginables se sont déroulées sous nos yeux incrédules. Par exemple, la mégapole de New York a fermé de grandes artères à la circulation automobile pour permettre d'ouvrir plus d'espaces à la promenade des piétons. Qui aurait pu imaginer un tel retournement de situation au royaume de l'automobile? L'imposition des consignes de distanciation physique a rapidement fait prendre conscience aux villes qu'il était nécessaire, même urgent, mais aussi possible de redistribuer aux piétons et aux cyclistes les espaces délaissés par l'automobile⁹. Au cœur de la pandémie, on redécouvre partout les vertus des circuits courts pour les marchandises (même si les livraisons à domicile ont pu contribuer à une croissance de transport routier), on prend goût au télétravail forcé, on repense les habitudes de consommation. À l'ère du confinement planétaire, l'image et le rythme des villes se sont radicalement transformés, au Québec comme ailleurs. Momentanément.

Nous ne plaidons pas le bénéfice des événements dramatiques : nous constatons simplement que, malgré les tragédies humaines et le choc terrible subis par les sociétés, les citoyens qui ont accepté de faire d'énormes sacrifices pour endiguer la pandémie ne voudront peut-être pas retourner docilement au monde précédent que la puissance des événements ravageurs a mis en pause pour un temps. Surtout, nous nous appuyons sur l'observation soulignée dès 1942 par Pitirim Sorokin¹⁰ que les calamités sont, pour le meilleur ou le pire, de formidables disrupteurs et catalyseurs de changements. En pleine remontée d'une deuxième vague de la COVID-19 et à l'instar de Maurice J. Cohen¹¹, nous soutenons que les pouvoirs publics doivent tenter de tirer profit de la crise pour induire des changements aux bénéfices durables, en dépit des défis soulevés, au lieu de reporter à plus tard les enjeux de la crise climatique afin de prioriser les enjeux sanitaires. En effet, comme le soulignent Rubén D. Manzanedo et

⁹ Marie-Soleil CLOUTIER, « Redistribuer l'espace dans les villes », *Le Devoir*, 15 avril 2020, p. A-7.

¹⁰ Maurice J. COHEN, « Does the Covid-19 Outbreak Mark the Onset of a Sustainable Consumption Transition? », (2020) 16-1 *Sustainability: Science, Practice and Policy* 1-3 (DOI: 10.1080/15487733.2020.1740472).

¹¹ *Id.*

Peter Manning¹², il vaut mieux apprendre de la crise sanitaire pour mieux gérer la crise climatique, plutôt que d'en mettre une sur la voie de garage au profit de l'autre.

Si la pandémie a pu démontrer que le changement était possible, elle convainc aussi qu'il sera laborieux de maintenir certaines mesures à moyen et à long terme. C'est pourquoi nous ciblons ici des mesures qui pourraient permettre des changements systémiques concernant non seulement des modifications aux comportements individuels (sans les écarter), mais également et surtout des changements structureaux qui influent de manière durable sur l'aménagement du territoire et les finances municipales.

B) Le passage des changements circonstanciels aux changements systémiques

Notre analyse s'appuie sur l'hypothèse qu'il est possible de passer de changements circonstanciels, radicaux et temporaires, à des changements systémiques, graduels et stables. Les changements rigides imposés dans tout le Québec depuis la déclaration de l'urgence sanitaire du 13 mars 2020 s'appuient sur des pouvoirs prévus par la *Loi sur la santé publique*¹³. Par définition, ces pouvoirs sont exceptionnels et doivent prendre fin dès que les strictes conditions prévues quant à leur exercice sur le plan légal ne sont plus respectées¹⁴. Le gouvernement a entamé les mesures graduelles de déconfinement dès le 4 mai 2020 en levant certains barrages routiers qui limitaient fortement les déplacements entre les régions du Québec, puis a progressivement rouvert les différents secteurs de l'économie et des services, de sorte que le transport routier a repris de plus belle. En outre, les

¹² Rubén D. MANZANEDO et Peter MANNING, « Covid-19: Lessons for the Climate Change Emergency », (2020) 742 *Science of the Total Environment* 140563.

¹³ *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2, art. 118-122.

¹⁴ Marie-Claude PRÉMONT et Marie-Ève COUTURE-MÉNARD, « Le concept juridique de l'urgence sanitaire : une protection contre les virus biologiques et... politiques », (2020) 7-2 *Bulletin d'information A+*, 12 p. ; Marie-Claude Prémont, Marie-Eve Couture-Ménard et Geneviève Brisson, « L'état d'urgence sanitaire au Québec : un régime de guerre ou de santé publique ? », (2021) 55 *RJTUM* 233.

circonstances de la pandémie font craindre une perte d'attrait pour les transports collectifs¹⁵.

La reconnaissance de la crise climatique, éclairée par le contexte de la crise sanitaire, devrait amener les pouvoirs publics à mettre en œuvre ce qui est connu depuis longtemps : des changements systémiques qui seuls peuvent apporter des transformations durables. Parmi ces changements souhaités figurent au premier rang l'aménagement durable du territoire et une meilleure harmonisation avec des modes de transport collectif et actif. Doit être révolue l'époque où la spéculation immobilière qui s'active à la frange des grandes villes peut dicter aux élus municipaux ou provinciaux la manière dont seront développées les infrastructures publiques, qu'elles soient municipales (services d'aqueduc ou d'égout, routes) ou provinciales (hôpitaux, centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), routes et autoroutes provinciales, scolaires (écoles)).

Comme la production d'électricité au Québec est déjà renouvelable à près de 100 %, les gains pour réduire les émissions de GES doivent prioritairement être trouvés auprès de la source principale des émissions, soit le transport, plus précisément le transport routier¹⁶. L'aménagement du territoire ainsi que les compétences et les pouvoirs accordés aux autorités municipales apparaissent au premier plan des solutions possibles. Il faut que cessent les subventions indirectes à l'étalement urbain qui rongent tous les petits gains faits par les comportements individuels. Les municipalités, tout comme le Québec, doivent se mettre à la tâche en utilisant l'ensemble des mécanismes juridiques existants pour cesser de subventionner l'étalement urbain et faire payer le coût réel d'un développement insoutenable qui se répercute sur l'ensemble des contribuables. Nous présenterons et analyserons dans les prochaines sections la redevance réglementaire (ainsi que le lien avec l'entente relative aux travaux municipaux), dans ses formules

¹⁵ Henri OUELLETTE VÉZINA, « Déconfinement : le métro perdra du terrain au profit de l'automobile », *Journal Métro*, 15 mai 2020 (site web).

¹⁶ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2017 et leur évolution depuis 1990*, en ligne : <www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/>.

spécifiques comme sa nouvelle mouture de pouvoir général mis à la disposition des autorités municipales.

C) La redevance réglementaire pour transformer les milieux de vie

Il est temps de mettre sur table l'ouverture à un monde nouveau et transformé par les instances publiques de l'échelle municipale du Québec, et ce, grâce à l'utilisation par les municipalités de leurs pouvoirs en matière de redevance réglementaire, encore trop méconnus. Les municipalités ont l'occasion de se familiariser avec le concept de la redevance réglementaire comme outil leur permettant d'affronter certaines pressions économiques engendrées par la crise sanitaire et les enjeux environnementaux qui frappent l'ensemble des paliers de gouvernement.

La redevance réglementaire pourrait jouer un rôle crucial pour aider les municipalités à mieux se préparer à la demande anticipée des citoyens, en exigeant que soient mieux protégés leurs milieux de vie qui prennent un contour différent en contexte de confinement. La redevance réglementaire pourrait peut-être mieux prendre le relais d'orientations gouvernementales de développement durable, qui ont jusqu'ici toujours peiné à percer l'irréductible frontière de l'autonomie réglementaire municipale. La redevance réglementaire pourrait-elle aussi aider les municipalités à faire ce qu'elles réclament depuis fort longtemps, soit diversifier leurs sources de revenus et réduire leur dépendance à la taxe foncière? Pourrait-elle directement réduire le fardeau de la taxe foncière (ou ralentir sa progression)? En effet, sans autre mesure, la principale source de financement des municipalités du Québec, soit la taxe foncière générale¹⁷, est appelée à devenir, dans l'après-crise de la pandémie de COVID-19, encore plus obérante pour tous, mais en particulier pour les commerces de proximité et les petits propriétaires, souvent ceux-là mêmes dont on a vanté, au cœur de la pandémie, la contribution vitale pour fournir les services pourtant décrétés essentiels. Certains de ces commerces de proximité pourront-ils se relever lorsque les

¹⁷ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, en ligne : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf>.

citoyens se seront accoutumés à ce qu'ils hésitaient à faire avant, devenue pour un temps un moyen de survie, soit la commande en ligne?

Bref, les municipalités sont-elles bien outillées pour modifier leur approche réglementaire en contexte de pandémie de COVID-19 ou à la suite de cette dernière dans un sens mieux avisé pour le bien-être collectif des populations de toutes les municipalités du Québec, en quête de renouveau de la protection de leurs milieux de vie? Le gouvernement du Québec devrait-il mieux guider le rôle que pourrait jouer la redevance réglementaire municipale à l'échelle de son territoire? Le gouvernement québécois est-il prêt à s'assurer que la redevance réglementaire ne sera pas seulement un outil pour les municipalités qui tirent déjà bien leur épingle du jeu de la concurrence tacite intermunicipale? Comment la redevance réglementaire municipale peut-elle contribuer à la reprise de la vie sociale et économique, en meilleure harmonie avec le développement durable et la transition énergétique? En quoi ces nouveaux outils peuvent-ils favoriser une meilleure gestion des finances municipales? Voilà en gros les questions qui ont inspiré notre réflexion.

Notre objectif consiste à expliciter les paramètres juridiques de la redevance réglementaire afin de mieux circonscrire les perspectives d'application par les municipalités québécoises au bénéfice du développement urbain durable et des finances municipales. Nous ne voulons pas en faire une analyse critique ni nous adonner à un exercice de droit comparé. Nous proposons plutôt une discussion sur la redevance réglementaire en quatre temps. Nous brosserons d'abord le tableau du concept juridique de la redevance réglementaire, qui doit être distingué du pouvoir de taxation ou du pouvoir de la tarification auxquels les municipalités sont déjà bien rompues. Nous présenterons par la suite les trois régimes de redevance réglementaire dont disposent les municipalités québécoises, soit la redevance sur les carrières et les sablières, la redevance de développement et le pouvoir général de redevance réglementaire. Enfin, une réflexion sur les lacunes actuelles de ces régimes nous permettra de faire le lien entre les pouvoirs municipaux et leur organisation. En conclusion, nous proposerons quelques observations sur de possibles effets pervers à éviter de même que sur la relation entre les pouvoirs de la province et ceux des municipalités.

II. Le concept de la redevance réglementaire

- A) Un pouvoir qui permet d'échapper à certaines limites du pouvoir de taxation
1. La non-application de certaines règles constitutionnelles

Le pouvoir de redevance réglementaire est un mécanisme à la fois apparenté à la taxation mais aussi distinct de cette dernière. La redevance réglementaire permet ainsi à l'autorité taxatrice de se libérer de certaines limites constitutionnelles applicables au pouvoir de taxation, tout en devant s'astreindre à ses particularités propres. Il faut souligner que ce pouvoir, graduellement découvert et mis en œuvre par les pouvoirs publics, puis validé et circonscrit par les tribunaux, n'est pas explicitement énoncé dans la *Loi constitutionnelle de 1867* (ci-après « LC 1867 »).

Le pouvoir de redevance réglementaire est d'abord et avant tout une construction jurisprudentielle¹⁸, reconnaissant que le fédéral et les provinces disposent *implicitement* de pouvoirs pour faire des prélèvements monétaires distincts de leurs pouvoirs de taxation prévus par la Constitution, et ce, pour financer de façon circonscrite leurs activités se rattachant aux champs de compétence que la Constitution leur attribue. Contrairement à la taxation qui permet aux pouvoirs publics de lever des deniers généraux dont l'usage est déterminé par un processus indépendant de celui du prélèvement, la redevance réglementaire doit viser, dès sa conception, un usage ou un objectif qui lie les pouvoirs publics.

Cependant, comme la redevance réglementaire présente tout de même des caractéristiques importantes qui sont communes avec celles d'une taxe, la distinction entre les deux notions soulève des questions aussi difficiles que déterminantes, puisque l'une et l'autre seront soumises à des règles constitutionnelles différentes. En effet, même si la redevance *ressemble* à une taxe et en présente certains attributs, elle pourra échapper

¹⁸ Axel FOURNIER, « Les nouveaux pouvoirs de taxation des municipalités », dans S.F.P.B.Q., vol. 456, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2019, p. 105-152.

à certaines exigences de la LC 1867, qui s'appliquent à la taxation, et non à la redevance réglementaire.

La première de ces règles constitutionnelles est celle qui limite le pouvoir de taxation des provinces à la taxe directe. La deuxième, qui ne s'applique qu'à la taxe, est celle de l'immunité réciproque des deux niveaux de gouvernement. La troisième règle, enfin, qui distingue la taxe de la redevance réglementaire, est celle qui prescrit que la taxation doit nécessairement émaner du Parlement ou de la législature. Ces trois règles s'appliquent donc à la taxation, mais non à la redevance réglementaire. Voyons ce qu'il en est de plus près.

2. La distinction entre la taxe directe et la taxe indirecte

Rappelons d'abord que le fédéral jouit des pouvoirs de taxation directe et indirecte (LC 1867, art. 91 (3)), tandis que la Constitution limite la province (et donc la municipalité qui tient ses pouvoirs de la province) aux seules taxes directes (LC 1867, art. 92 (2)). C'est pourquoi les municipalités québécoises ont, à maintes reprises, vu certains de leurs prélèvements monétaires contestés devant les tribunaux au motif qu'ils étaient de la nature d'une taxe indirecte.

La distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte est, en principe, une affaire classée depuis 1887 par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, dans un conflit opposant le Québec aux banques¹⁹. Depuis cette date, les tribunaux canadiens n'ont jamais remis en cause la définition de John Stuart Mill retenue par le Conseil privé dans cette affaire afin d'établir la distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte : « Les impôts sont directs ou indirects. L'impôt direct est celui qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les impôts indirects sont ceux qu'on exige d'une personne dans l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre : c'est le cas des taxes d'accises et des droits de douanes. »

Les banques en activité dans la province de Québec reprochaient à cette dernière de tenter de lever une taxe indirecte auprès du système

¹⁹ *Bank of Toronto v. Lambe*, [1887] 12 A.C. 575 (C.P.).

bancaire, au motif qu'elles allaient nécessairement faire répercuter cette taxe annuelle sur leurs clients. Le Conseil privé a répondu que, pour tout impôt qui se veut direct, on trouvera nécessairement des situations où quelqu'un d'autre pourrait en porter le fardeau; tout comme pour tout impôt indirect, il existe des situations où la personne qui paie en porte directement le fardeau. Il faut donc s'attacher à la tendance générale de l'impôt, et non aux situations particulières ou anecdotiques. La taxe levée au Québec par une loi de 1882 est exigée directement de la banque, observe le Conseil privé, dans le but raisonnable d'obtenir un revenu pour des objets provinciaux de ceux qui font des profits dans la province. Si la banque peut arriver à se faire rembourser par ses clients, elle a recours à des moyens détournés et obscurs qui ne changent pas la nature de la taxe perçue : celle-ci a donc été jugée directe.

L'histoire a démontré la solidité de la distinction établie en 1887, puisque les seules taxes indirectes que les tribunaux canadiens ont depuis confirmées sont les droits de douanes et d'accises, ainsi que l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants, abolie au moment de l'introduction de la taxe fédérale sur les produits et services (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 locataire²⁰.

En présence de redevance réglementaire, nous verrons que la ressemblance avec une taxe indirecte ne permet pas à elle seule de conclure à un exercice *ultra vires* de la province ou d'une municipalité.

²⁰*Germain c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 1144.

3. La règle de l'immunité fiscale mutuelle entre niveaux de gouvernement

L'article 125 de la LC 1867 interdit à un niveau de gouvernement de taxer les biens et les propriétés de l'autre gouvernement. C'est la deuxième règle constitutionnelle qui différencie la taxe de la redevance réglementaire. En bref, le fédéral ne peut taxer la province, pendant que cette dernière ne peut taxer le fédéral. Cette exigence constitutionnelle a mené à l'invalidation d'une loi fédérale de 1981 qui taxait à sa réception et à son exportation le gaz naturel transitant par pipeline²¹. Le fédéral soutenait que son prélèvement s'appuyait sur ses compétences en matière de réglementation du commerce et des échanges et en matière d'exportation. Particulièrement touchée par cette mesure, l'Alberta a obtenu gain de cause en soutenant plutôt que le fédéral tentait de taxer ses ressources naturelles, propriété de la province, ce qu'a reconnu le plus haut tribunal du pays.

C'est aussi le principe de l'immunité fiscale de l'article 125 de la LC 1867 qui a mené à l'invalidation d'un prélèvement par la bande autochtone Westbank de la Colombie-Britannique sur les biens de la société British Columbia Hydro, mandataire de l'État²². La Cour suprême y rappelle que l'immunité de l'article 125 de la LC 1867 s'applique aux taxes, mais pas aux redevances réglementaires, de sorte que le droit constitutionnel n'interdit pas à un niveau de gouvernement d'imposer une redevance réglementaire à un autre. La distinction s'avère importante. Dans son rappel de l'historique de l'article 125 de la LC 1867, la Cour suprême précise que le principe de l'immunité fiscale relative a pour objet de servir le fédéralisme et d'accorder à chaque palier de gouvernement un espace opérationnel pour gouverner sans intervention externe. Cet article permet d'empêcher un niveau de gouvernement d'empiéter sur un autre niveau, par la voie de la taxation²³. Toutefois, le fédéralisme canadien se voulant

²¹ *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004. La Cour suprême conclut que la mesure relève de la taxation et que l'article 125 de la LC 1867 doit donc s'appliquer. La loi fédérale qui taxe la propriété de la province est en conséquence *ultra vires* de ses pouvoirs.

²² *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134 (ci-après « affaire *Westbank* »).

²³ *Supra*, note 21.

souple, même si la taxation entre niveaux de gouvernement est interdite, ce n'est pas le cas des redevances réglementaires rattachées aux compétences de l'autorité taxatrice. Il devient alors déterminant de se pencher sur l'objectif premier pour établir la nature véritable des dispositions contestées.

La Cour suprême rappelle que les gouvernements ne sont pas exonérés du paiement de frais d'utilisation, comme la taxe d'eau, en partie parce que le montant perçu ne peut être dépensé que pour fournir ce service. En ce sens, les frais d'utilisation ressemblent plutôt à un prix exigé pour des produits qu'à une forme de taxation, et ils ont été classés en tant que sous-catégorie de la redevance réglementaire, et donc autorisés entre niveaux de gouvernement. C'est ainsi que le Conseil privé de Londres a confirmé, en 1919, que le gouvernement fédéral devait effectivement payer les frais d'utilisation de l'eau que fournissait la Ville de Lévis au bureau de poste, ce que refusait de faire le fédéral en s'appuyant sur l'article 125 de la LC 1867²⁴.

4. La règle de l'habilitation législative

La troisième règle constitutionnelle qui distingue la taxe de la redevance réglementaire repose sur l'article 53 de la LC 1867 qui exige que toute taxe trouve sa source dans une habilitation législative adoptée par le Parlement canadien ou une législature provinciale. La disposition n'a pas pour objet d'interdire au Parlement ou aux législatures de déléguer ce pouvoir, comme au Conseil des ministres²⁵ ou à une municipalité²⁶, quant aux modalités de la taxe ou à son mécanisme d'application. Cependant, le délégataire ne pourrait établir une taxe de son propre chef sans habilitation législative²⁷.

²⁴ *The Minister of Justice for the Dominion of Canada v. The City of Levis*, [1919] A.C. 505 (C.P.).

²⁵ *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565 (ci-après « affaire *Eurig* »).

²⁶ Tous les pouvoirs fiscaux des municipalités sont des pouvoirs délégués par la province.

²⁷ L'affaire *Eurig*, préc., note 25, conclut que la loi ontarienne autorisait la délégation d'un pouvoir de frais et non pas de taxation; la loi n'autorisait pas

A contrario, lorsque le prélèvement relève de la redevance réglementaire, il n'est pas soumis à cette exigence. C'est ainsi que la Cour suprême a validé la perception fixée par Parcs Canada d'un droit de permis commercial pour l'obtention du droit de vendre des boissons alcoolisées dans le parc national Jasper (au taux de 3 % de la valeur brute des vins et spiritueux et de 2 % pour la bière, achetés chaque année par le bar ou le restaurant), et ce, pour financer l'entretien dudit parc. Le prélèvement étant qualifié de redevance réglementaire répondant aux exigences constitutionnelles qui lui sont propres pouvait être établi par Parcs Canada²⁸, sans être adopté par le Parlement.

Maintenant que nous avons répertorié les règles constitutionnelles qui distinguent la taxe de la redevance réglementaire, nous mettrons en évidence les caractéristiques propres à la redevance réglementaire.

B) Les caractéristiques propres de la redevance réglementaire

1. Le possible lien organique avec les permis

L'article 92 (9) de la LC 1867 accorde explicitement et de manière ciblée aux provinces un pouvoir précis leur permettant de réglementer par « licences » pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux. Aussi longtemps que les provinces ou les municipalités se sont limitées à délivrer des permis ou des licences à montant fixe, aucun enjeu constitutionnel particulier n'a été soulevé²⁹.

l'adoption d'une taxe, même directe, comme la Cour suprême l'avait déterminé en l'occurrence. Le juge Major écrit au paragraphe 41 :

[L']établissement d'une taxe est une mesure qui revêt une importance exceptionnelle sur le plan politique et qui est assujettie à des règles et à des exigences spéciales auxquelles le régime contesté ne satisfait pas. Le règlement de l'Ontario 293/92 est inconstitutionnel et *ultra vires* puisqu'il vise à établir une taxe en l'absence d'une autorisation claire et non ambiguë en ce sens émanant de la législation.

²⁸ *620 Connaught Ltd. c. PG Canada*, [2008] 1 R.C.S. 131 (ci-après « affaire 620 Connaught »).

²⁹ Le permis à taux variable a effectivement été le déclencheur de plusieurs contestations constitutionnelles. Voir pour des exemples révélateurs les affaires suivantes : affaire *620 Connaught*, préc., note 28); affaire *Eurig*, préc., note 25;

L'affaire *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*³⁰ avait d'abord offert une interprétation de l'article 92 (9) de la LC 1867 sur les licences susceptible de permettre aux provinces de lever une taxe indirecte, lorsqu'elle se limite à recouvrir des dépenses de nature réglementaire. Puis les tribunaux ont eu à se prononcer plus précisément sur la question lors de la contestation d'un régime ontarien de réglementation qui exigeait de producteurs agricoles de payer des droits de permis variables, calculés selon le poids des produits livrés aux entreprises de transformation. En effet, la Cour suprême a alors validé le droit de prévoir des droits de permis variables, même s'ils peuvent constituer une taxe indirecte³¹.

Le permis au montant variable permettait à la Cour suprême de conclure que les alinéas 9, 13 et 16 de l'article 92 de la LC 1867 créaient collectivement un pouvoir de réglementation au moyen d'un permis. Le pouvoir d'imposer un permis variable constitue un pouvoir accessoire nécessaire à son plein exercice : il englobe la possibilité de prévoir des droits pour couvrir les dépenses d'administration de ces régimes de réglementation, peu importe que leur incidence soit directe ou indirecte³². C'est ainsi qu'a pu prendre forme la relation organique entre un permis à taux variable et le concept de la redevance réglementaire.

Par la suite, les tribunaux ont eu l'occasion de faire les distinctions pertinentes entre le concept de la redevance réglementaire et le mécanisme du permis lui-même, qui peut s'inscrire en sous-catégorie de la redevance réglementaire. Surtout, les tribunaux ont pu mettre au point les règles propres à assurer la validité de l'exercice d'un pouvoir par voie de redevance réglementaire, lié ou non à la délivrance d'un permis, ce que nous aborderons ci-dessous.

Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction, [1931] R.C.S. 357 (ci-après « affaire *Lawson* »).

³⁰ *Lawson*, préc., note 29.

³¹ *Renvoi re The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, [1957] R.C.S. 198.

³² *Id.*

2. La redevance réglementaire au service d'un régime de réglementation

Pendant que, d'un côté, la redevance réglementaire échappe à certaines limites imposées à l'exercice du pouvoir de taxation, elle est, d'un autre côté, soumise à ses propres exigences et limites.

La doctrine juridique reconnaît généralement que la décision de 1993 de la Cour suprême dans l'affaire *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*³³ représente la première reconnaissance explicite et générale par cette cour qui énonce alors les conditions principales auxquelles doit satisfaire la redevance réglementaire pour assurer sa validité³⁴. Cette affaire est particulièrement significative pour le Québec puisqu'elle a directement inspiré le législateur qui a accordé en 2008 aux municipalités un pouvoir spécifique de redevance réglementaire, soit la redevance sur les matériaux extraits et transportés hors des carrières et des sablières, que nous présenterons plus bas.

Dans cette affaire, la municipalité de district de Coquitlam de la Colombie-Britannique avait modifié son approche de réglementation des carrières et des sablières de son territoire en passant du permis à montant fixe à un permis calculé selon le volume de matériaux extraits. Les exploitants soumis à l'application de la redevance faisaient valoir que la disposition législative sur laquelle s'appuyait la municipalité était *ultra vires* de la province du fait qu'elle autorise une charge de la nature d'une taxe indirecte, contrevenant ainsi à l'article 92 (2) de la LC 1867. On peut reconnaître ici le lien de filiation qui lie les deux instruments, soit le permis fixe et le permis à droits variables. La Cour suprême s'est demandé si le pouvoir de réglementer par permis pouvait aller jusqu'à autoriser la mise en place de droits de permis variables.

³³ *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371 (ci-après « affaire *Allard Contractors* »).

³⁴ François GIRARD, « Les redevances réglementaires : de concept jurisprudentiel à législation », dans S.F.C.B.Q., vol. 317, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 127-176.

Le droit constitutionnel canadien avait reconnu depuis la fin du XIX^e siècle qu'un permis fixe constituait une forme de taxation directe³⁵. Pour un droit de permis variable, il faut analyser chaque cas plus en profondeur, car on ne peut conclure de façon générale si c'est une taxe directe ou une taxe indirecte. Revenant sur la distinction entre ces deux types de taxes et confirmant le constat que les droits volumétriques ont un effet général indirect, la Cour suprême observe que l'on pourrait alors déduire que ces droits seraient *ultra vires* de la province. Cependant, poursuit-elle, il faut pousser plus loin l'analyse du sens à donner à l'article 92 (9) de la LC 1867 pour vérifier sa capacité d'englober une taxation indirecte. La Cour suprême avait déjà estimé que l'alinéa 9 de cet article, de concert avec les alinéas 13 et 16, comportait un pouvoir de réglementation par permis et que celui-ci n'était pas restreint par l'exigence en matière de taxation directe³⁶. Par contre, souligne la Cour suprême, si l'on devait interpréter l'alinéa 9 comme permettant de lever des taxes indirectes beaucoup plus élevées que ce qu'exige un régime de réglementation, on viderait de tout son sens la règle inscrite à l'alinéa 2, qui interdit à la province de percevoir une taxe indirecte.

Il faut donc vérifier si les droits variables sont justifiés comme accessoires d'un régime provincial de réglementation valide ou rattachés à ce dernier, car ce qui est susceptible *a priori* d'apparaître comme une taxe indirecte peut se justifier comme mesure accessoire d'un régime valide de réglementation de la province, conclut le plus haut tribunal du pays.

Dans cette analyse, les règlements municipaux doivent être examinés conjointement avec la loi de la province, dans une démarche globale liant ces droits au régime de réglementation des routes municipales. Les droits volumétriques en cause, même s'ils peuvent être considérés comme une taxe indirecte, peuvent être valides en tant qu'accessoires d'un régime de réglementation ou rattachés à ce dernier. La validité des droits perçus se confirme par leur rattachement aux alinéas 9, 13 et 16 de l'article 92 de la LC 1867, pris dans leur ensemble. Ils appartiennent dès lors au pouvoir dont dispose la province (et la municipalité à qui ce droit est

³⁵ *Bank of Toronto c. Lambe*, préc., note 19.

³⁶ *Lawson*, préc., note 29.

délégué) d'établir une redevance réglementaire pour assurer la mise en œuvre et le respect de son régime réglementaire.

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

La Cour suprême précise que l'absence de mention explicite de l'utilisation des fonds est certes un point faible de la rédaction réglementaire de la municipalité, mais ne l'invalide pas automatiquement, car elle se réserve le pouvoir de vérifier le lien étroit entre le prélèvement et son usage, afin d'établir que ce qui pourrait autrement apparaître comme une taxe indirecte se justifie en tant qu'accessoire d'un régime de réglementation.

On a aussi opposé que les droits générés pourraient être supérieurs aux besoins du régime, mais cet argument a également été rejeté. Il n'appartient pas au tribunal de procéder à une analyse pointilleuse et détaillée des finances d'une municipalité. Un excédent des prélèvements par rapport aux besoins n'entraîne pas automatiquement l'invalidité de la perception, tant que la preuve démontre que les municipalités ont raisonnablement tenté de faire correspondre les recettes provenant des droits aux

frais du régime. Donc, même si les droits volumétriques peuvent être considérés comme une taxe indirecte, ils peuvent se justifier en tant qu'accessoires d'un régime de réglementation valide ou rattachés à ce dernier.

Trois ans plus tard, la Cour suprême a eu l'occasion de revenir sur le concept de la redevance réglementaire appliqué à l'administration publique locale, dans une décision qui ajoutait que le régime réglementaire associé à la redevance réglementaire pouvait provenir de plus d'un secteur de l'administration publique, en l'occurrence, le secteur municipal et le secteur de l'éducation³⁷. L'affaire *Ontario Home Builders Association c. Conseil scolaire de la région de York* mettait en cause la validité d'un régime de redevances de développement en Ontario, servant à financer non pas un régime municipal, mais un régime scolaire. La redevance en cause devait aider au financement de la construction d'écoles rendues nécessaires par les nouveaux développements immobiliers. La particularité de cette redevance est qu'elle fait interagir à la fois la réglementation des conseils scolaires de l'Ontario et les fonctions d'aménagement et d'urbanisme des municipalités. La loi autorisait les conseils scolaires à subordonner la délivrance des permis de construction municipaux au versement d'une redevance d'exploitation relative à l'éducation (REE), en vue de contribuer à la construction de nouvelles écoles rendues nécessaires par le développement immobilier autorisé par la municipalité. Cette dernière avait alors la responsabilité de la perception de la redevance, au moment de la délivrance de ses permis de construction. Cette affaire était bien particulière : elle permettait au conseil scolaire de lever une redevance réglementaire sous l'autorité d'une compétence qui n'était pas la sienne, mais celle de la municipalité en matière d'aménagement du territoire. Cependant, le juge La Forest a réitéré le rôle – et la puissance – des redevances réglementaires, car lorsqu'une province adopte des droits qui sont indirects, tout en se rattachant à une autre compétence que celle de la taxation, la limite de la taxe directe ne s'applique plus. Il en a conclu qu'au fond l'article 92 (9) LC 1867 est quelque peu redondant : en effet, il ne constitue pas une source indépendante et exclusive de compétence en

³⁷ *Ontario Home Builders Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929.

matière de redevances réglementaires pour les provinces. Autrement dit, la province peut aussi lever une redevance réglementaire sans la greffer à un mécanisme de permis ou de licence.

Cette affaire démontre bien la puissance et la flexibilité qu'offre un régime de redevance réglementaire pour solliciter la collaboration de plusieurs instances publiques à l'atteinte d'un même objectif d'intérêt commun.

3. La redevance réglementaire de niveau municipal

Nous avons vu que, contrairement à la taxe, la redevance réglementaire n'est pas soumise à l'exigence constitutionnelle d'être prévue par la loi³⁸. Est-ce à dire que la municipalité peut, sur la base de ses pouvoirs et de ses compétences, adopter un régime de redevance réglementaire à sa guise? Évidemment, une réponse négative s'impose car, selon le principe séculaire bien reconnu, en tant que « créature de la province »³⁹, la municipalité ne dispose que des pouvoirs qu'a bien voulu lui déléguer cette province. La municipalité ne pourra donc adopter un règlement prévoyant la perception d'une redevance réglementaire que si la loi l'y autorise de façon explicite.

L'ensemble des municipalités québécoises disposent aujourd'hui de trois régimes distincts de redevances réglementaires que leur accorde effectivement la loi⁴⁰. Ces trois régimes sont présentés dans les sections qui suivent, dans l'ordre chronologique de leur introduction dans les lois du Québec touchant les municipalités : la redevance sur les carrières et les

³⁸ Voir l'affaire *620 Connaught*, préc., note 28.

³⁹ La municipalité est une simple « créature de la province », comme l'ont rappelé à maintes reprises la Cour suprême et la Cour d'appel du Québec, notamment dans les affaires suivantes : *Godbout c. Ville de Longueuil*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Westmount (Ville) c. P.-G. du Québec*, [2001] R.J.Q. 2520-2556 (C.A.).

⁴⁰ Nous ne souhaitons pas nous prononcer sur leur qualification juridique, et nous tenons à rappeler que notre article ne traite pas de la contribution aux fins de parcs (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1 (ci-après « LAU »), art. 117.1-117.16), ni de la nouvelle contribution introduite à la LAU concernant le logement abordable, social ou familial (art. 145.30.1-145.30.3).

sablières, la redevance de développement et le pouvoir général de redevance réglementaire. Nous les présenterons de manière détaillée, en vue d'étudier dans quelle mesure ces régimes peuvent contribuer ou non au renouveau réglementaire auquel pourrait convier la crise climatique en période postpandémie, comme nous l'avons proposé en introduction.

Précisons tout de suite qu'une redevance réglementaire peut avoir deux cibles distinctes.

4. Les deux cibles possibles de la redevance réglementaire

Nous avons vu que la redevance réglementaire vise le plus souvent à financer un régime de réglementation. C'est le cas de la redevance perçue par les municipalités de la Colombie-Britannique qui permet d'exiger une contribution pour l'entretien des routes municipales utilisées par le transport lourd sortant des carrières et des sablières⁴¹. La redevance du parc national Jasper permet aussi de faire participer à l'entretien du parc les restaurateurs qui y servent des boissons alcoolisées⁴². Dans ces cas de figure, la redevance est perçue de la personne qui crée le besoin du régime réglementaire, comme pour le transport lourd qui endommage les routes, ou de la personne à qui profite le régime, comme les restaurateurs du parc national Jasper – et leurs clients – qui bénéficient du bon entretien du parc.

Par ailleurs, la redevance réglementaire peut viser un autre objectif premier que celui du financement d'un régime de réglementation. En effet, le mécanisme de la redevance réglementaire permet également d'avoir pour principal objectif d'influencer ou de modifier le comportement ou les actions de personnes physiques ou morales. L'exemple le plus clair et le plus répandu de la poursuite de cet objectif par le mécanisme de la redevance réglementaire est celui de la consigne⁴³. En effet, le mécanisme de la consigne ne génère pas de revenus pour les pouvoirs publics, car cette façon de faire ne sert pas à financer un service, sauf le mécanisme de la

⁴¹ *Allard Contractors*, préc., note 33.

⁴² *620 Connaught*, préc., note 28.

⁴³ La Cour suprême donne l'exemple de la consigne comme redevance réglementaire dans les affaires suivantes : *Westbank*, préc., note 22; *620 Connaught*, préc., note 28.

consigne en tant que tel. La consigne a plutôt pour objectif d'empêcher, autant que possible, que la bouteille vide ne se retrouve au dépotoir. Pour atteindre cet objectif, toute la chaîne de distribution des boissons doit être mise à contribution, par le paiement et le remboursement de la consigne à chaque étape du parcours du contenant. C'est ainsi que le distributeur ou le fabricant qui livre les contenants chez le détaillant doit percevoir tout de suite la consigne auprès de ce dernier (montant qu'il remet à un organisme chargé de la gestion du système). Le détaillant se fait par la suite rembourser la consigne par l'acheteur qui la lui paie, lequel acheteur est ainsi encouragé à ramener le contenant vide afin de se faire rembourser la consigne qu'il a déboursée au moment de son achat. Le système de consigne vise donc, au bout de la chaîne de distribution, à encourager le consommateur à ramener la bouteille dans le circuit au lieu de l'envoyer aux ordures⁴⁴.

Rappelons que les seules personnes pouvant être soumises à la redevance réglementaire, selon les limites posées par les tribunaux, sont celles qui bénéficient du régime ou qui en créent le besoin. La question s'est posée quant à la consigne. Or, les tribunaux ont reconnu que le consommateur qui paie la consigne à l'achat de la boisson en crée le besoin en raison de sa consommation de boissons dont les contenants se retrouveraient sinon à la poubelle. Or, comme la consigne doit aussi être payée par le fabricant et le détaillant, il faut reconnaître, dit le tribunal, que c'est toute la société qui bénéficie de la réduction des rebuts déversés dans les dépotoirs et d'un cycle de vie des produits qui diminue la quantité de déchets. Au final, la consigne ne sert pas à générer des revenus, comme pour la disposition des ordures, mais bien à faire décroître le volume des ordures, en influençant le comportement des consommateurs.

Un autre exemple de redevance dont l'objectif consiste à modifier les comportements est celle que l'on perçoit sur chaque tonne de déchets basculée dans un dépotoir. L'objectif du système est d'envoyer un signal à travers la chaîne de production des déchets en vue de la réduction du volume d'ordures enfouies au dépotoir. On pourrait toutefois y voir un mécanisme

⁴⁴ Voir l'analyse de la consigne comme redevance réglementaire par la Cour supérieure de la Nouvelle-Écosse : *Cape Breton Beverages Ltd. and Burt Stonehouse v. AG of Nova Scotia*, [1997] CanLII 9915 (NS SC).

qui s'approche de la tarification. Effectivement, dans un contexte où l'autorité qui perçoit le montant est propriétaire de tous les dépotoirs où s'applique la perception, on serait en situation de tarification à la tonne déversée pour l'utilisation des dépotoirs. Cependant, lorsque l'autorité taxatrice n'est pas la seule propriétaire des dépotoirs sur son territoire, et que des camions en provenance d'autres régions utilisent ces installations, le mécanisme de tarification ne peut répondre correctement à l'objectif de réduction de l'enfouissement pour le maintien de la capacité des dépotoirs du territoire. Dans l'affaire *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-Law 234 1992 (Re)*⁴⁵, avant la mutation de tarification à redevance réglementaire, les dépotoirs de la région assujettie se plaignaient de l'iniquité d'une perception d'un tarif des ordures qui ne pouvait s'appliquer à celles qui provenaient de l'extérieur de la région. Ces circonstances illustrent bien que seule la redevance réglementaire, applicable à tous les dépotoirs de la région, peut assurer que tous les déversements de déchets dans l'aire de contrôle de l'autorité perceptrice seront soumis à la perception servant à les inciter à réduire leurs déversements.

Une telle redevance a été instaurée par la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et perçue auprès de tous les dépotoirs du territoire, qu'ils soient privés ou publics⁴⁶. Les sommes obtenues sont placées dans un fonds destiné à la mise en place de nouveaux dépotoirs lorsque ceux qui sont en usage atteindront leur pleine capacité. On voit donc que les pouvoirs publics ont intérêt à ce que non seulement leurs propres dépotoirs ne s'emplissent pas trop vite, mais également que la capacité des dépotoirs privés soit préservée aussi longtemps que possible. Un tarif d'utilisation des dépotoirs publics n'aurait pas permis d'atteindre le même objectif que la redevance réglementaire, celle-ci ayant pour objet d'inciter également les dépotoirs

⁴⁵ *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-Law 234-1992 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553 (Q.L.).

⁴⁶ *Id.* Laidlaw et d'autres opérateurs de dépotoirs de la région prétendaient que le règlement de la municipalité régional était inconstitutionnel, puisqu'il autorisait la perception d'une taxe indirecte, contraire à l'article 92 (2) de la LC 1867. La Commission municipale de l'Ontario conclut qu'il n'est pas question d'une taxe, mais bien d'une redevance réglementaire, qui peut donc arborer l'aspect d'une taxe indirecte.

privés à ne pas accepter de décharges à rabais en provenance d'autres régions.

L'un des prélèvements aujourd'hui le plus débattu et dont l'objectif est d'induire des modifications de comportements est sans doute ce que le langage populaire, largement véhiculé par les médias, dénomme la « taxe carbone » du Canada⁴⁷. Ce prélèvement, dont la constitutionnalité est actuellement remise en cause devant la Cour suprême, n'est pas une taxe, mais plutôt une redevance réglementaire. À la suite de la signature de l'Accord de Paris⁴⁸ sur les changements climatiques en 2015, le Canada a adopté en 2018 la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*⁴⁹. Cette loi veut établir à la grandeur du pays une norme minimale de réduction des GES, en prévoyant une redevance sur les combustibles produits ou utilisés et, pour les émissions industrielles, un mécanisme de prix. La redevance (le prix) doit être perçue dans toute province qui n'a pas mis en place une réglementation de réduction des GES jugée équivalente. À ce jour, trois provinces, soit l'Ontario⁵⁰, l'Alberta⁵¹ et la Saskatchewan⁵², ont contesté devant leurs cours d'appel respectives la constitutionnalité de la loi fédérale. Elles prétendent notamment que le fédéral ne dispose pas de la compétence constitutionnelle pour imposer une telle redevance. Les sommes prélevées sont retournées par le fédéral à la province ou aux contribuables pour les récompenser de la modification de leurs comportements de réduction des GES. L'Ontario soutient que, puisque les sommes prélevées par le fédéral sont simplement retournées aux provinces, elles ne peuvent se qualifier en tant que redevance réglementaire

⁴⁷ Voir par exemple : Éric DESROSIERS, « Petit rappel à l'ordre du FMI pour le Canada sur la taxe carbone », *Le Devoir*, 11 octobre 2019, p. B6; Bob WEBER, « L'Alberta obtient gain de cause en appel sur la taxe carbone », *Le Devoir*, 25 février 2020, p. A4.

⁴⁸ *Accord de Paris*, Doc. N.U. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 12 décembre 2015.

⁴⁹ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, c. 12.

⁵⁰ *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 ONCA 544 (en appel à la Cour suprême du Canada).

⁵¹ *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2020 ABCA 74 (en appel à la Cour suprême du Canada).

⁵² *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 SKCA 40 (en appel à la Cour suprême du Canada).

servant à financer un régime de réglementation. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté cet argument et rappelle que, lorsque les montants prélevés s'avèrent suffisamment importants pour induire un changement de comportement, ils constituent en eux-mêmes un régime de réglementation. En vue d'établir la validité constitutionnelle de la redevance réglementaire, il faut alors plutôt démontrer que les prélèvements servent aux objectifs de la loi.

Bref, nous concluons que la jurisprudence a maintenant bien circonscrit les conditions générales de validité de la redevance réglementaire, que nous résumons ainsi :

- A. Le prélèvement possède d'abord les attributs d'une taxe : il est obligatoire, levé par une autorité publique, aux fins d'intérêt public;
- B. Le prélèvement s'inscrit dans un régime de réglementation complet et détaillé dont dispose l'autorité taxatrice, ou l'autorité qui doit y participer;
- C. Le prélèvement ne sert 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 normalement un bénéficiaire du régime de réglementation ou encore elle contribue par ses activités à le rendre nécessaire;
- G. Les conditions C et D sont plus facilement démontrées lorsque les deniers perçus sont versés dans un fonds distinct et sont strictement utilisés à ces fins, et que le fonds ne génère pas de surplus importants ou permanents;
- H. Par contre, lorsque la redevance réglementaire a pour objet de favoriser certains comportements, il n'est pas interdit au régime d'engendrer plus de fonds que nécessaires au régime de réglementation.

En somme, une redevance réglementaire doit être l'accessoire ou la *servante* d'un régime de réglementation de l'autorité qui l'impose ou la

perçoit. Ainsi, toute redevance réglementaire de niveau municipal doit être conçue en fonction d'objectifs à atteindre, fixés par un régime de réglementation qu'elle sert.

Il va sans dire que le législateur, qu'il soit fédéral ou provincial, peut resserrer ces conditions de validité énoncées par les tribunaux. Par exemple, il peut rendre un régime de perception de redevances réglementaires obligatoire pour certains organismes ou des administrations décentralisées qui tiennent leurs pouvoirs de la province. Il peut exiger la création d'un fonds spécial pour y verser les redevances et fixer une limite de temps pour l'utilisation des montants. Il peut aussi exclure de son champ d'application certaines catégories de personnes exemptées de contributions.

III. La redevance sur les carrières et sablières

A) Le caractère obligatoire de la perception de la redevance

En 2008, le législateur québécois a introduit le premier régime municipal de redevance réglementaire par l'adoption de nouvelles dispositions à la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après « LCM »)⁵³. Ces dispositions législatives prescrivent au monde municipal de percevoir auprès des exploitants de carrières et de sablières en activité sur leur territoire des sommes proportionnelles à la quantité de matières transportées hors du site. Les montants prélevés doivent contribuer à l'entretien des routes municipales empruntées par le transport lourd provenant de ces exploitations ou à l'atténuation des inconvénients qui en découlent. Remarquons le rapprochement étroit entre le régime adopté par le Québec et celui qui a été mis en place par certaines municipalités de la Colombie-Britannique et validé par la Cour suprême du Canada en 1993⁵⁴. Il ne fait pas de doute que le Québec s'est également inspiré de l'analyse qu'en a fait la Cour suprême pour concevoir son régime.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la LCM, la municipalité locale qui a sur son territoire une carrière ou une sablière en

⁵³ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ c. C-47.1, art. 78.1-78.15.

⁵⁴ *Allard Contractors*, préc., note 33.

activité a donc l'obligation d'adopter un règlement répondant aux exigences légales. La municipalité doit constituer un fonds pour y verser les sommes perçues, sous réserve de l'exercice du pouvoir prépondérant accordé à la municipalité régionale de comté (MRC) de constituer ce fonds réservé (art. 110.1-110.3 LCM).

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

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

Comme l'extraction et le transport des matières ne se limitent pas toujours à une seule municipalité, la LCM prévoit un mécanisme par lequel deux municipalités limitrophes peuvent s'entendre sur le partage équitable des sommes perçues. À défaut d'entente, la Commission municipale du Québec rend une décision sur le partage des redevances, qui est finale. Dans cette détermination, la Commission doit tenir compte du degré d'utilisation des voies publiques respectives des municipalités touchées par le transit des substances (art. 78.13)⁵⁵.

B) La qualification juridique de la redevance sur les carrières et sablières

Lors de l'introduction en 2008 de la redevance sur les carrières et les sablières, le législateur québécois s'est largement inspiré du mécanisme

⁵⁵ *Lacolle (Municipalité) c. Commission municipale du Québec*, 2013 QCCS 689.

mis en place en 1987 par la Colombie-Britannique et de l'analyse de la Cour suprême du Canada à ce sujet en 1993. Le législateur a toutefois pris soin de corriger les points faibles de la législation de la Colombie-Britannique soulignés par la Cour suprême, comme le silence du règlement sur l'utilisation des fonds, même si la cour n'avait toutefois pas invalidé pour autant le régime. Par exemple, la LCM prévoit explicitement et limitativement les usages précis que les municipalités peuvent faire des sommes prélevées.

La distinction entre une taxe et une redevance réglementaire est revenue à l'avant-plan dans un contentieux survenu au Québec touchant précisément cette redevance sur les carrières et les sablières. La décision de la Cour d'appel du Québec a permis de clarifier la nature juridique de la redevance. La faillite de l'exploitant Bricon, qui devait un montant de 165 000 \$ à titre de redevance sur les carrières et les sablières, a permis aux tribunaux de qualifier la créance due à la MRC⁵⁶. Si le montant à percevoir était qualifié de taxe, la MRC pouvait se prévaloir de son statut de créancier prioritaire. Si le paiement devait plutôt être considéré comme une redevance réglementaire, la MRC devait se contenter du simple statut de créancier chirographaire et encaisser en conséquence une perte sèche dans la faillite de l'exploitant. La Cour d'appel, sous la plume du juge Kasirer (depuis nommé à la Cour suprême), confirme que, contrairement à ce qu'avait conclu la Cour supérieure, le prélèvement prévu par la LCM est bel et bien une redevance réglementaire et non une taxe.

Il faut se pencher, rappelle le juge Kasirer, sur l'objectif principal du prélèvement. Sert-il à taxer pour alimenter les revenus généraux de la municipalité, ou le prélèvement a-t-il plutôt pour objet de financer un régime de réglementation qui y est rattaché? La Cour d'appel conclut à la seconde option.

Les dispositions de la LCM et le règlement de la MRC constituent un régime complet et détaillé de réglementation pour la constitution d'un fonds visant certainement l'exploitant Bricon (maintenant en faillite) afin de pourvoir à l'entretien et à la réfection des routes susceptibles d'être

⁵⁶ *Construction Bricon ltée (Proposition)*, 2015 QCCA 249.

empruntées par les exploitants de carrières et de sablières. Les municipalités disposent effectivement de pouvoirs en matière de transport (art. 4 et 8 LCM); et les articles 78.1 à 78.15 de la LCM se trouvent dans le même chapitre portant sur le transport. Dès qu'une municipalité a sur son territoire une carrière ou une sablière où la circulation de camions est susceptible d'emprunter les voies municipales, elle doit mettre sur pied ce fonds, observe la Cour d'appel. La LCM et le règlement municipal prévoient en détail les mécanismes de création, de gestion et d'utilisation des sommes perçues. Bref, l'existence d'un régime de réglementation ne faisant pas de doute, le tribunal doit faire par la suite l'analyse du lien étroit entre le régime et le droit payable, lui permettant de conclure à la qualification de redevance réglementaire. Le lien entre le régime réglementaire et la redevance perçue est ici très fort, selon la Cour, car les fonds ne peuvent être utilisés que pour l'entretien et la réfection des routes, ou l'atténuation de cette circulation de camions lourds.

François Girard confirme que le législateur n'a rien laissé au hasard de l'improvisation lorsqu'il a adopté ces dispositions de la LCM, afin de respecter les enseignements de la Cour suprême concernant les redevances réglementaires et d'établir un lien fort entre le régime et les droits levés⁵⁷. Il est clair que le régime sert à compenser les dommages aux routes faits par les exploitants de carrières et de sablières. La créance de la MRC ne relève donc pas d'une taxation municipale. Ainsi, nous pouvons aujourd'hui affirmer avec assurance que la redevance levée sur les carrières et les sablières en vertu de la LCM est une redevance de nature réglementaire.

C) Une source de revenu intéressante pour les municipalités

La redevance réglementaire sur les carrières et les sablières du Québec démontre la puissance d'un concept qui se distingue autant de la taxation que de la tarification, tout en permettant aux municipalités où se trouvent ces installations de lever des fonds utiles au financement des routes abîmées par ce transport lourd. La Cour d'appel⁵⁸ fait la remarque juste que la redevance se distingue non seulement de la taxe, mais aussi de la

⁵⁷ F. GIRARD, préc., note 34.

⁵⁸ *Construction Bricon ltée (Proposition)*, préc., note 56.

tarification qui, par l'exigence d'un lien clair entre le paiement et le bénéfice reçu, forcerait la municipalité à imposer le tarif non seulement du transport issu des carrières et des sablières, mais de tout transport lourd voyageant sur les routes municipales. La redevance réglementaire n'est pas astreinte à cette exigence.

Il faut aussi rappeler que ces installations, qui font un usage intensif des routes municipales et les abîment en partie, n'apportent quasiment pas de contributions fiscales aux municipalités, parce qu'on n'y trouve pas de bâtiments susceptibles d'inscription au rôle et que la ressource elle-même, soit la carrière ou le sable, n'est pas objet de taxe foncière, selon les règles de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁵⁹.

IV. La redevance de développement et l'entente avec les promoteurs

A) La complémentarité entre les deux mécanismes

1. Des mécanismes d'aménagement du territoire

Les deux pouvoirs discutés dans cette section sont prévus par les articles 145.21 à 145.30.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU)⁶⁰. Il est important de souligner que l'entente avec les promoteurs relative aux travaux municipaux et la redevance de développement sont des outils qui s'inscrivent à l'intérieur des pouvoirs et des compétences municipales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il faudra donc concevoir leur puissance – ainsi que leurs limites actuelles – dans le contexte général de l'exercice des pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme au Québec.

Comme notre article cible les redevances réglementaires, il pourrait apparaître curieux d'inclure ici une discussion sur un autre mécanisme, soit celui de l'entente relative aux travaux municipaux, qui n'appartient pas à la catégorie de la redevance réglementaire. La réponse tient au fait que, pour bien circonscrire le fonctionnement de la redevance de développement,

⁵⁹ *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ c. F-2.1, art. 65.

⁶⁰ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c. A-19.1 (ci-après « LAU »).

nous jugeons essentiel de faire le lien avec le mécanisme de l'entente avec les promoteurs au sujet des travaux municipaux, ces deux mécanismes étant complémentaires.

Avant de pouvoir faire un usage de la redevance de développement qui soit efficient et conforme aux préoccupations du développement durable et de la transition énergétique, les municipalités doivent d'abord s'assurer d'un usage approprié du mécanisme de l'entente avec les promoteurs. Une image provenant de la construction immobilière nous permet d'illustrer le principe, où l'entente fait œuvre de fondation et de murs, tandis que la redevance de développement joue le rôle de toiture. Impossible d'installer une bonne toiture sans disposer d'abord de murs solides. *A contrario*, l'usage inapproprié de l'entente relative aux travaux municipaux est susceptible de présager d'un usage déficient de la redevance de développement ou d'en limiter une utilisation correcte.

Ce sont, en gros, les raisons pour lesquelles il faut d'abord discuter du mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux, avant de passer à la redevance de développement. Nous basant sur cette présentation, nous avancerons certaines hypothèses quant aux possibles causes de l'usage réduit de ces deux mécanismes au Québec. Pour y arriver, nous croyons pertinent d'élargir la discussion à d'autres provinces canadiennes et même aux États-Unis, où les deux mécanismes sont utilisés de façon plus intensive qu'au Québec. Cette discussion permettra en même temps de mieux préciser le lien de complémentarité entre les deux mécanismes et la logique en partie commune qui les relie, même s'ils sont d'une nature juridique distincte.

2. Des investissements privés qui commandent d'importantes dépenses publiques

Le développement immobilier exige le plus souvent de mettre en branle tout un éventail d'investissements publics afin de pouvoir se réaliser. Si l'installation d'une tente au milieu d'un champ ou en bordure de la forêt ne quémade rien des autorités publiques, il en est tout autrement du développement immobilier qui s'installe au même endroit. Plus le nouveau développement immobilier se révèle important, ou plus il est éloigné des infrastructures existantes, plus la portée des investissements publics

augmente. Ces investissements sont surtout d'ordre municipal, mais ils touchent aussi d'autres secteurs d'activités, comme le secteur scolaire pour la construction d'écoles ou le secteur sociosanitaire pour la construction d'hôpitaux ou de centres de la petite enfance afin de servir les populations qui s'y installeront. Nous nous en tiendrons ici au seul secteur municipal.

De plus, un développement immobilier important est susceptible d'avoir un impact sensible sur la qualité de vie du voisinage et de la collectivité. Outre les services publics requis, lorsque les occupants de ces développements immobiliers sont éloignés de leur lieu de travail ou d'approvisionnement régulier, ils sont davantage susceptibles de causer des nuisances par l'utilisation de leur automobile pour leurs déplacements les plus fréquents, que ce soit en fait de pollution, de bruit ou de congestion. En outre, lorsque le développement empiète sur des espaces verts ou naturels, il peut entraîner des pertes importantes pour la qualité du milieu de vie.

Au-delà des travaux d'aménagement et de construction que doit faire sur son terrain le promoteur du projet ou l'acquéreur du lot, chaque bâtiment ou unité doit avoir accès à des services municipaux plus ou moins intensifs, qui doivent eux aussi être planifiés et financés. Les services municipaux que requiert le développement doivent faire l'objet d'évaluations, souvent poussées, afin de guider les décisions publiques à prendre quant à leur opportunité et à leur coût⁶¹. Si une décision favorable

⁶¹ Les investissements publics d'autres secteurs, comme le secteur scolaire ou hospitalier, peuvent aussi imposer d'importants investissements municipaux pour de meilleurs services, notamment selon la localisation retenue. Plusieurs litiges portés devant les tribunaux donnent des exemples déplorables de mauvaises décisions prises par des autorités municipales en matière de développements immobiliers. Parmi ceux-ci, un exemple sort du lot. La volonté de la Ville de Repentigny de voir l'école Félix-Leclerc, longtemps dénommée « l'école dans le milieu d'un champ », construite sur son territoire, a ainsi été décrite en 1997 par le juge Crêteau de la Cour supérieure, dans une contestation qui découlait d'un règlement municipal imposant une taxe d'amélioration locale aux propriétaires riverains des terrains le long desquels ont été construites une route de même que les installations d'aqueduc et d'égout pour desservir l'école (*Prud'homme c. Ville de Repentigny*, [1997] n° AZ-97021660 (C.S.)) : « Tout est improvisation de la part de la Ville, il y a échange, vente et achat entre la Ville et la Commission scolaire et les compagnies propriétaires. La Commission scolaire est obligée d'acheter du terrain supplémentaire des compagnies des messieurs Maillette,

est donnée, il faut prévoir la planification, tant pour le financement que pour la réalisation, et procéder à la construction des infrastructures publiques nécessaires.

Prenons l'exemple du propriétaire d'un grand terrain agricole à la marge d'une municipalité. Il est clair qu'il ne peut le développer, à moins que la municipalité ne consente à y amener toutes les infrastructures publiques nécessaires : les routes, les services d'aqueduc et d'égout, les trottoirs, l'éclairage public⁶². Les investissements en capital ne seront pas la fin de l'histoire, car la municipalité devra par la suite assurer la prestation de tous les services liés à ces infrastructures, comme l'entretien des routes, le déneigement, la collecte des ordures. La municipalité devra en outre accroître la capacité des infrastructures déjà en usage, comme celle des égouts collecteurs, de l'usine de traitement de l'eau potable, des installations sportives et culturelles, qui pourraient se révéler incapables d'absorber la croissance de la demande en matière de services, induite par le développement. Peut-être faudra-t-il recruter aussi plus de policiers, augmenter les services de lutte contre les incendies, agrandir l'hôtel de ville, et ainsi de suite. La croissance de la population permet l'atteinte d'économies d'échelle certes, mais celles-ci peuvent être annulées par les coûts publics plus élevés ou l'inefficience du développement de faible densité sur des terrains n'ayant pas accès aux infrastructures nécessaires.

Bref, en raison des impacts publics du développement, le propriétaire d'un terrain ne peut décider seul de le « développer » et d'aller de l'avant en y implantant plusieurs bâtiments ou unités d'occupation, car le développement implique tout autant sinon davantage de dépenses de la part des pouvoirs publics.

Ladouceur et Catania dû au fait que la Ville veut une partie de son terrain tant pour l'assiette de la route 341 que pour le parc. » Cette affaire a aussi dégénéré en un conflit larvé entre conseillers municipaux, dont la poursuite en diffamation a poursuivi sa course jusqu'à la Cour suprême : *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 4 R.C.S. 663.

⁶² Le propriétaire aura aussi besoin d'autres autorisations, comme celle de la Commission de protection du territoire agricole, mais aussi celle des autorités environnementales dès que sont affectés un cours d'eau, des berges ou des milieux humides.

Développer un terrain se fait en différentes étapes, selon le type de construction envisagé. Pour le développement résidentiel et en supposant que cet usage est déjà autorisé⁶³, le propriétaire devra normalement d'abord faire une opération cadastrale en procédant au lotissement du terrain en plus petites unités, opération suivie de la construction des bâtiments et de l'aménagement des lots et, finalement, de l'occupation du bâtiment ou de ses unités par l'acquéreur. Chacune de ces étapes requiert une autorisation municipale, qui peut comporter plusieurs exigences rendues nécessaires pour protéger l'intérêt public, forcément touché par le développement.

Le développement d'un terrain ne peut donc en aucun cas prendre la forme d'une décision unilatérale que le promoteur ou le propriétaire, croyant exercer seul son droit de propriété, pourrait imposer à la municipalité. En raison de l'expansion incontournable sur un siècle de la réglementation d'urbanisme pour assurer une occupation du territoire qui respecte l'intérêt public, ainsi que de l'intensification des services publics nécessaires à une occupation appropriée du territoire, les tribunaux ont, depuis longtemps, constaté que le droit de propriété lui-même n'est pas absolu⁶⁴, ce qu'a pris soin de codifier la réforme du *Code civil du Québec* en 1991⁶⁵. Surtout, le rôle éminemment important des autorités publiques dans la planification de l'aménagement du territoire et des orientations d'urbanisme qui doivent être privilégiées représente une variable majeure

⁶³ Le terrain ne doit pas faire partie d'une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ c. P-41.1. En matière de zonage municipal, il n'est pas rare que les projets de construction de promoteurs exigent une modification aux règlements d'urbanisme ou encore l'approbation par les processus discrétionnaires d'aménagement et d'urbanisme que sont le Plan d'aménagement d'ensemble et le Plan d'implantation architecturale de la LAU, respectivement entrés en vigueur en 1987 et en 1989.

⁶⁴ Les propos du juge Pelletier prononcés en 1920 à la Cour du banc du Roi, dans l'affaire *Morgan & Company c. The City of Montreal*, 29 [1920] R.J.Q. 124 (B.R.), relèvent clairement d'une autre époque : « Pour priver un propriétaire du droit qu'il a de faire sur son héritage les constructions de son choix, il faut un texte bien clair, car si on lui enlève ce droit, on procède pratiquement à une expropriation partielle et si cette expropriation partielle a lieu sans indemnité, cela devient l'équivalent d'une véritable confiscation. »

⁶⁵ *Code civil du Québec*, CCQ-1991, art. 947 al. 1: « La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi. »

dans les processus décisionnels. Bref, le développement immobilier exige un contrôle des autorités publiques et une contribution importante et soutenue des autorités municipales en matière d'investissements publics pour fournir les infrastructures et les services requis, avant comme après l'occupation.

Les mécanismes de l'entente relative aux travaux municipaux et de la redevance de développement sont des outils municipaux qui s'inscrivent au cœur des processus municipaux d'aménagement et d'urbanisme afin de mieux planifier le développement de leur territoire et de prévoir un financement équitable des travaux. En matière fiscale, les emprunts et les investissements que doivent faire les municipalités pour permettre le développement se répercuteront directement sur l'avis d'imposition (taxes scolaires et municipales) des contribuables de la municipalité, si des mesures pertinentes de répartition de la charge financière, comme les deux mécanismes discutés ici, ne sont pas adoptées. L'intérêt public exige en conséquence de prendre au sérieux les outils mis à la disposition des municipalités en vue de gérer de manière convenable le développement urbain et assurer une répartition équitable des charges financières.

Pour guider le développement du territoire vers un développement qui sert mieux l'intérêt public, il ne suffit plus de vérifier simplement si l'usage prescrit par le zonage autorise, par exemple, le développement résidentiel souhaité par le promoteur. De leur côté, les autorités municipales devraient normalement s'assurer qu'elles seront en mesure d'y fournir à un coût raisonnable tous les services municipaux que requiert ce type d'implantation, que ce soit les infrastructures de transport, les services de traitement de l'eau potable et des eaux usées, les réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi que les services culturels, mais aussi l'intervention des services d'urgence, comme la sécurité civile et la sécurité incendie.

3. Une affaire de développement durable et d'équité fiscale entre contribuables municipaux : internaliser ou limiter l'externalisation des coûts de l'étalement urbain

S'ils ne sont pas imputés au promoteur ou aux premiers acquéreurs des bâtiments, les coûts publics nécessaires aux développements immo-

biliers doivent être payés par la municipalité et donc par tous les autres contribuables, qui ne sont pourtant pas responsables de la demande de services publics pour le nouveau développement, ni de la croissance induite pour les autres services publics de la municipalité. À moins de motifs d'intérêt public pour que tous supportent les coûts engendrés par certains, l'absence de mécanisme municipal approprié pour canaliser les coûts auprès des personnes les engendrant se traduit par une externalisation des coûts par les bénéficiaires des nouveaux développements entraînant une répartition des coûts publics inéquitable envers les autres contribuables municipaux.

En effet, ceux qui occasionnent les coûts du développement n'assument pas la part qui devrait leur être attribuée et reçoivent le mauvais signal quant au prix total du développement, puisqu'ils n'en voient que la portion privée à l'exclusion de la portion publique. Les coûts publics du développement sont alors répercutés sur les autres résidents et contribuables de la municipalité. Quant aux coûts environnementaux, ils sont transférés non seulement aux habitants vivant à proximité, mais aussi à tous ceux qui subissent les contrecoups de la perte d'écosystèmes naturels et du navettage intensif induit, le cas échéant.

Les municipalités québécoises disposent de plusieurs mécanismes de financement prévus par la loi afin d'atténuer ces effets nocifs. Au fil du temps, ces outils se sont bonifiés et même complexifiés, mais ils servent encore trop peu. Outre les outils traditionnels de financement, tels que la taxe foncière (générale ou spéciale), la tarification et les droits de mutation immobilière, les municipalités ont à leur disposition aujourd'hui des outils qui leur permettent d'exercer un meilleur contrôle des modes de développement afin d'établir un partage plus équitable des impacts financiers qui découlent du développement immobilier.

La redevance de développement s'est développée aux États-Unis et ailleurs au Canada en tant que mesure complémentaire du mécanisme de l'entente avec les promoteurs. Ces deux mécanismes permettent une meilleure récupération par la municipalité des coûts engendrés par le développement. Leur adoption rapide s'est répandue aux États-Unis dans le contexte d'un mouvement de protestation du fardeau des taxes foncières devenant de plus en plus lourd. Un auteur américain précise que, jusqu'aux

années 60 et 70, on pensait que le développement ne pouvait être que bénéfique, en tant que simple conséquence de la croissance de l'assiette fiscale de la municipalité⁶⁶. Toutefois, cette croyance, encore répandue, se révèle le plus souvent fautive. En effet, les études ont commencé à démontrer que la croissance augmentait le fardeau fiscal de tous les contribuables. On a compris que, pour assurer un développement plus juste et équitable, il était important de faire payer les coûts du développement par le développement, afin d'internaliser les coûts publics au prix des maisons et de faire cesser le transfert fiscal que le développement immobilier provoque auprès des autres contribuables.

La révolte des contribuables américains, notamment à compter des années 70, a forcé les municipalités à revoir leur fiscalité⁶⁷ et à adopter de nouvelles mesures. Dans la plupart des États, des limites ont été fixées quant au financement des infrastructures par les taxes foncières, ce qui a poussé les municipalités à trouver d'autres formes de financement, au nombre desquelles se trouvent l'entente avec le promoteur relativement aux travaux municipaux et la redevance de développement.

Arthur C. Nelson⁶⁸ conclut que la redevance de développement permet de soumettre les décisions quant au développement au test de son coût réel. *A contrario*, l'absence d'une telle contribution favorise l'étalement urbain et le développement à basse densité qui augmentent les coûts publics. Les bénéficiaires sont alors exemptés des coûts réels du développement qui se répercutent sur les autres contribuables. Ainsi, une norme équitable devrait exiger que chaque nouveau développement paie ses propres coûts avant d'être autorisé. Les développements des promoteurs qui ne peuvent faire face à ce coût réel devraient en conséquence être mis sur la glace, à moins qu'une autre considération d'intérêt public (et non seulement

⁶⁶ Arthur C. NELSON, *System Development Charges for Water, Wastewater and Stormwater Facilities*, Boca Raton, CRC Press, 1995.

⁶⁷ Le texte connu sous le nom de « Proposition 13 », intitulé *Proposition 13* de 1978 en Californie, « People's Initiative to Limit Property Taxation », a été approuvé par voie de référendum par les électeurs de la Californie le 6 juin 1978. Cette initiative a entraîné une modification à la taxe foncière.

⁶⁸ A.C. NELSON, préc., note 66.

d'intérêt privé) en justifie l'autorisation et le financement par les pouvoirs publics.

Voyons maintenant plus en détail en quoi consiste l'entente relative aux travaux municipaux pour mieux comprendre la manière dont peut s'y greffer par la suite la redevance de développement.

B) L'entente relative aux travaux municipaux

1. Les objectifs de l'entente

Le mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux a été introduit en droit municipal québécois en 1994 dans les articles 145.21 à 145.30 de la LAU. En s'inspirant de leurs homologues de l'Ontario, certaines municipalités québécoises avaient commencé, avant même cette année-là, à conclure de telles ententes avec les promoteurs qui demandaient les autorisations de développements immobiliers. Reconnaisant cet état de fait, le législateur a donc prévu une disposition de droit transitoire⁶⁹ selon laquelle de telles ententes conclues avant l'adoption des dispositions habilitantes de la LAU ne pouvaient être invalidées pour défaut de compétence de la part de la municipalité. De plus, en cas de contestation par des promoteurs de la validité de telles ententes, la Cour d'appel avait disposé que la municipalité bénéficiait d'autres pouvoirs pour imposer aux promoteurs la prise en charge surveillée de certains travaux municipaux, notamment par son pouvoir de décréter les conditions préalables à l'ouverture de nouvelles rues⁷⁰.

Jean-Pierre St-Amour voit dans les ententes avec les promoteurs une ouverture du législateur à l'urbanisme contractuel, qui s'inscrit dans une forme d'urbanisme discrétionnaire, où l'on « accorde néanmoins une marge de manœuvre intéressante pour obliger le public et le privé à faire preuve d'une meilleure collaboration et d'une plus grande responsabilisation⁷¹ ». Le mécanisme envoie un message clair, à savoir « que l'on ne peut revenir

⁶⁹ *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1994, c. 32, art. 25.

⁷⁰ *Otterburn Park (Ville) c. 2847-2033 Québec inc.*, 2005 QCCA 615.

⁷¹ Jean-Pierre ST-AMOUR, *Les ententes relatives aux travaux municipaux*, coll. Droit – Aménagement – Urbanisme, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 3.

à l'attitude de libre entreprise qui gouvernait le développement immobilier au 20^e siècle alors que la planification relevait des promoteurs et que la répartition des coûts était assumée par la collectivité⁷² ».

Au moment où se planifie un nouveau projet de développement immobilier, le mécanisme de l'entente avec les promoteurs permet à une municipalité d'atteindre plusieurs objectifs, dont celui de faire absorber dès le départ par le promoteur les coûts d'implantation de certaines infrastructures municipales rendues nécessaires (construction des rues et des trottoirs, installation d'aqueduc et d'égout, éclairage public) à l'intérieur même des coûts de développement du projet immobilier. Ces coûts d'infrastructures publiques nécessaires à la viabilité des futures résidences peuvent donc être ainsi tout de suite payés par le promoteur, en tout ou en partie. Souvent, il procède lui-même aux travaux sur son propre terrain, selon les normes dictées par la municipalité et sous sa surveillance. Il transfère ensuite ces espaces et installations de services publics à la municipalité (rues, trottoirs, aqueduc, égout, éclairage public). Puis le promoteur répercute ces coûts sur le prix de vente au premier acquéreur du terrain loti ou de la nouvelle demeure, en tant que partie intrinsèque des coûts du projet immobilier.

La municipalité fait de la signature d'une entente avec le promoteur qui veut développer son terrain une condition de la délivrance des permis, que ce soit à l'étape du permis de lotissement du terrain ou du permis de construction à intervenir, ou encore au moment de la délivrance du certificat d'occupation de l'immeuble du nouvel acquéreur.

À vrai dire, l'entente présente plusieurs avantages pour la municipalité. Elle lui permet d'abord de planifier une meilleure intégration des projets en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ce mécanisme l'amène à mieux contrôler et à surveiller de près la qualité des infrastructures publiques qui sont construites par les promoteurs et qui devront être cédées à la municipalité⁷³. Enfin, le mécanisme évite à la

⁷² *Id.*, p. 127-128.

⁷³ La Ville de Granby a pu expérimenter de près l'importance du mécanisme pour s'assurer de la conformité des infrastructures qui doivent être construites avant que le permis de lotissement ou de construction soit délivré. Voir *Daigle c.*

municipalité d'avoir à financer ces travaux municipaux par règlement d'emprunt (du moins dans la partie dont le promoteur se charge) pour l'implantation des infrastructures publiques. Le mécanisme réduit en conséquence l'obligation pour la municipalité de percevoir en lieu et place une taxe d'amélioration locale sur plusieurs années auprès des futurs propriétaires.

En réalité, l'entente relative aux travaux municipaux sert à établir un partage plus équitable des coûts des infrastructures publiques directement requises pour le développement immobilier et permet de responsabiliser le promoteur en ce sens⁷⁴. En internalisant le coût des infrastructures publiques dans le prix d'achat initial d'une maison, le mécanisme envoie un signal plus clair à l'acquéreur quant au prix comparatif entre les différents secteurs d'une région. Le « rabais » apparent de l'acquisition d'une maison dans un nouveau développement de la banlieue par rapport aux quartiers plus centraux pourrait s'en trouver réduit d'autant. En ce sens, l'entente relative aux travaux municipaux permet d'inclure dans le prix un coût qui peut augmenter l'attrait des constructions dans des quartiers disposant déjà des infrastructures publiques, par rapport aux nouveaux développements immobiliers construits sur des terrains sans services, ce qui favorisera ainsi une occupation plus durable du territoire.

Cependant, c'est sans doute dans la convergence des quatre objectifs mentionnés plus haut que le mécanisme trouve sa place pour une amélioration de l'aménagement durable des municipalités. En permettant d'internaliser certains coûts des infrastructures publiques au prix d'achat des nouvelles propriétés privées et en responsabilisant le promoteur qui doit prendre à sa charge une partie des coûts de développement, le mécanisme contribue à lancer un message plus clair sur les coûts du développement immobilier et sur leur partage équitable. Grâce au mécanisme, la

Granby (Ville), 2016 QCCA 84, confirmant la décision de la Cour supérieure (*Daigle c. Granby (Ville)*, 2014 QCCS 3671) (ci-après « affaire *Daigle* »), où le juge s'exprime ainsi au paragraphe 60 : « l'un des objectifs de l'entente de travaux municipaux est de s'assurer qu'une autorité municipale acquiert un immeuble conforme avec une expectative de longévité raisonnable, et ce, pour le bien de la collectivité ».

74

J.-P. ST-AMOUR, préc., note 71, p. 3.

municipalité est en mesure de faire varier par zones ou secteurs la proportion d'internalisation des coûts qu'elle exige, selon que les développements sont davantage éloignés ou rapprochés des aires plus denses, de la desserte en transport en commun, ou en fonction des différentes zones prioritaires indiquées dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

2. La qualification juridique de l'entente

L'article 145.29 de la LAU déclare que les sommes ainsi versées ne sont ni taxes, ni compensations, ni mode de tarification. Dans un conflit opposant des promoteurs immobiliers à la Ville de Gatineau, la Cour supérieure conclut en 2016 que les prélèvements exigés du promoteur sur la base des ententes signées en vertu de la LAU ne peuvent être qualifiés de taxes ou de redevances réglementaires⁷⁵. Les prélèvements ne sont ainsi pas soumis à la règle constitutionnelle applicable en matière fiscale qui limite le pouvoir fiscal des provinces et des municipalités à la taxation directe (art. 92 (2) LC 1867)⁷⁶. L'argument constitutionnel de l'effet indirect des contributions exigées des promoteurs qui en répercutent le coût sur le prix de vente ne peut donc pas être plaidé pour contester la validité des ententes, car la perception n'est pas de nature fiscale.

L'objet de l'entente et du mécanisme consiste pour l'essentiel à établir clairement les règles de partage des coûts de construction de certains travaux municipaux rendus nécessaires par le projet pour lequel un permis est sollicité. En ce sens, le prélèvement entrerait dans une catégorie *sui generis* de prélèvements municipaux, qui cherche à faire payer une part des coûts des infrastructures municipales par ceux qui souhaitent rentabiliser leurs terrains grâce au lotissement et au développement immobilier. Ce sont donc des contributions versées par les demandeurs de permis en vertu d'ententes afin de financer des infrastructures publiques nécessaires à ce développement qui ne sont, comme le précise la LAU, ni taxes ni redevances réglementaires.

⁷⁵ *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) région de l'Outaouais inc. c. Gatineau*, 2016 QCCS 1124 (ci-après « affaire APCHQ »).

⁷⁶ Voir la section 2.1.2.

3. Les conditions de validité de l'entente fixées par la loi

Une municipalité qui souhaite se prévaloir du partage des coûts des travaux municipaux avec les promoteurs doit d'abord adopter un règlement à cet effet (art. 145.21 LAU), assujettissant à la signature d'une entente la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou encore d'un certificat d'occupation. L'article 145.22 de la LAU précise les éléments à inscrire dans un tel règlement ainsi que dans l'entente. Les deux documents doivent donc être conformes aux dispositions de la LAU.

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

La LAU est aussi très prescriptive quant au contenu même de l'entente qui doit être signée entre la municipalité et le promoteur, avant la délivrance du permis recherché (art. 145.23 LAU). Sont susceptibles de déclaration de nullité un permis accordé avant ou sans la signature de l'entente ou encore une résolution acceptant le transfert d'infrastructures construites par le promoteur sans avoir signé une telle entente⁷⁷.

L'entente conclue doit, évidemment, respecter les prescriptions du règlement et énoncer de façon claire les engagements mutuels des parties. Le promoteur doit ainsi bien connaître les engagements qu'il accepte. C'est dire que l'entente doit contenir la description détaillée des travaux municipaux à effectuer par le requérant du permis ou du certificat, la date à laquelle les travaux doivent être terminés, les coûts qu'il doit payer, les pénalités auxquelles il s'expose en cas de retard dans la réalisation des travaux, les modalités de paiement par le requérant ou le titulaire du permis,

⁷⁷ Voir l'affaire *Daigle*, préc., note 73.

etc. Lorsqu'une part des travaux doit être payée à la municipalité par un autre bénéficiaire des travaux, l'entente doit préciser les modalités de versements de la municipalité au titulaire de permis ou du certificat. Enfin, l'entente doit spécifier les garanties financières attendues de la part du promoteur pour satisfaire à ses obligations.

4. L'utilisation limitée de l'entente par les municipalités du Québec

Selon les informations à notre disposition, le mécanisme de l'internalisation des coûts directs et spécifiques du développement par entente avec les promoteurs n'est utilisé à l'heure actuelle que par une minorité des municipalités québécoises. Et même lorsque c'est le cas, il arrive souvent que ledit mécanisme ne permette pas nécessairement que les promoteurs des nouveaux développements se chargent financièrement de la totalité des travaux municipaux qui y sont consacrés.

En effet, une équipe de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a réalisé un sondage en 2017 auprès des municipalités québécoises afin de connaître leur usage des règlements d'urbanisme prévus par la LAU, dont les règlements sur les ententes relatives à des travaux municipaux⁷⁸. Selon les résultats obtenus, seulement 40 % des répondants affirment avoir adopté un tel règlement permettant de récupérer du promoteur une partie des coûts publics directement liés au développement. À noter que la pratique augmente avec la taille de la municipalité. Le taux d'adoption d'un tel règlement est de 63 % dans la Communauté métropolitaine de Montréal et de 77 % dans la Communauté métropolitaine de Québec. Réalisée à la demande du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, cette étude ne permet toutefois pas de connaître la portion des coûts publics ainsi prise en charge par les promoteurs, puisque la question soumise aux municipalités se limitait à demander si elles faisaient usage de ce mécanisme.

⁷⁸

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION et UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, *Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en ligne : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/documentation/enquete_rlau_mamh.pdf>.

En fin de compte, nous avons peu de données concernant l'utilisation du mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux, sauf pour le constat important que cet outil ne jouit pas d'un usage largement répandu. Il serait essentiel de disposer d'une analyse plus poussée en vue de dégager un meilleur portrait de l'utilisation par les municipalités de l'entente relative aux travaux municipaux, du type d'infrastructures visées, le cas échéant, et du pourcentage de répartition des coûts entre le promoteur et la municipalité. Il faudrait ajouter à ces données une meilleure connaissance des motifs pour lesquels les municipalités décident d'utiliser le mécanisme en question et, surtout, des raisons pour lesquelles plusieurs boudent encore un important mécanisme de financement des infrastructures municipales, ou n'en tirent pas le plein potentiel.

Une telle étude devrait pouvoir expliquer les causes et les effets du non-usage du mécanisme. La discrétion totale laissée aux municipalités quant à l'adoption d'un tel mécanisme de financement des infrastructures municipales l'empêcherait-elle de lui faire jouer le rôle important attendu en matière de contrôle de l'étalement urbain, et ce, particulièrement dans les grandes régions métropolitaines?

L'internalisation des coûts du développement au prix des maisons permet, en principe, de favoriser le rétablissement d'un certain équilibre entre les développements dans les zones déjà urbanisées et les développements situés en périphérie. Si les nouveaux développements ne prennent pas en charge la totalité des coûts publics directement engendrés, ils jouissent alors d'un avantage qui doit nécessairement être payé par d'autres contribuables. Le coût moindre des maisons de la banlieue se présente alors comme un avantage financé par les autres contribuables, et empoché par le promoteur et le futur acquéreur, au détriment d'un développement plus durable du territoire.

5. Les limites de l'entente avec les promoteurs

Même s'il était utilisé à son plein potentiel, le mécanisme de l'entente rencontrerait aussi certaines limites, puisqu'il ne permet pas de contraindre le futur développement de financer l'ensemble des coûts publics à engager. Cette limite est très apparente lorsque le territoire visé se trouve

construit ou qu'il bénéficie de certains services ou encore lorsque les infrastructures à financer ne peuvent être directement et exclusivement associées au développement en demande d'autorisation. Le financement des coûts publics de projets de développement majeurs ou de revitalisation dans un milieu urbanisé peuvent plus difficilement trouver une réponse par l'entremise de ce type de mécanisme. Également, le mécanisme de l'entente entre un promoteur et la municipalité ne permet pas d'amener le requérant d'un nouveau développement à contribuer aux autres dépenses publiques que celles qui servent exclusivement à ce développement, mais qu'il engendre néanmoins. En effet, un développement exige non seulement la mise en place de toutes les nouvelles infrastructures qui lui sont spécifiques, mais demande de plus des investissements publics en ce qui concerne la croissance de la capacité des infrastructures et des équipements existants.

La limite de l'entente relative aux travaux municipaux a été clairement exposée dans un litige qui a opposé la Ville de Gatineau à un groupe de promoteurs et leur association provinciale⁷⁹. Depuis 2003, la Ville avait mis en œuvre le mécanisme et exigeait des promoteurs qu'ils financent l'ensemble des infrastructures municipales nécessaires à un nouveau développement, avant de les lui céder. Puis, par une modification adoptée en 2012, elle avait ajouté d'autres contributions exigées des promoteurs en tant que « frais de croissance » pour financer certains travaux municipaux, comme l'aménagement de parcs et un réseau de transport actif. Ces frais équivalaient à environ 5 000 \$ par nouvelle résidence, selon l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ). La Ville avait choisi d'en exempter son centre-ville, afin d'y favoriser la revitalisation. Dans son analyse, la Cour supérieure constate que la Ville de Gatineau s'était inspirée des façons de faire de la Ville d'Ottawa, afin de soumettre les nouveaux développements au financement de la demande induite en infrastructures. Or, la Cour supérieure arrive à la conclusion que les coûts de croissance que réclame la Ville de Gatineau ne répondent pas aux exigences des dispositions de la LAU de l'époque⁸⁰, qui ne prévoient alors que le mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux, à l'exclusion de la redevance de développement qui sera

⁷⁹ APCHQ, préc., note 75.

⁸⁰ *Id.*

ajoutée en 2016. Le lien entre les travaux éventuellement financés et le projet du promoteur est trop éloigné, selon le tribunal, pour répondre aux exigences du mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux. Cette décision n'a pas été portée en appel : la Ville de Gatineau a été contrainte de rembourser 4,3 millions de dollars aux promoteurs.

C'est en prenant conscience des limites du mécanisme de l'entente avec les promoteurs que le législateur a mis en place un autre mécanisme, au Québec comme ailleurs, soit le mécanisme de la redevance de développement.

C) La redevance de développement

1. Les objectifs de la redevance de développement

Le pouvoir de redevance de développement a été ajouté à la même section de la LAU qui prévoyait les ententes avec les promoteurs, c'est-à-dire dans les articles 145.21 à 145.30.3. Ce n'est pas un hasard, le lien entre les deux mécanismes étant très étroit, comme nous l'avons vu. La LAU n'emploie pas l'expression « redevance de développement », mais parle plutôt de « contributions » (le même terme que dans le cas des montants dus en vertu des ententes), auxquelles peut être assujettie la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement, ou encore la délivrance d'un certificat d'autorisation ou d'occupation, afin de financer, cette fois-ci, les ajouts, les agrandissements ou les modifications d'infrastructures ou d'équipements requis pour assurer la prestation *accrue* de services *induite* par la demande. Pour notre part, nous nommons cette contribution, plutôt méconnue du monde municipal québécois à ce jour, « redevance de développement », selon l'appellation qui lui est souvent donnée ailleurs en Amérique du Nord⁸¹.

⁸¹ L'appellation peut varier, à l'échelle de la province ou du pays ou encore 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 nommé, tant au Canada qu'aux États-Unis, le « *lot levy* ». Il

Nous avons vu que l'entente avec les promoteurs ne suffit pas à faire absorber par les nouveaux résidents le coût public réel du développement immobilier. Un nouveau développement n'impose pas seulement des dépenses publiques d'infrastructures qui servent précisément au développement, normalement (mais pas nécessairement) situées à l'endroit même de ce dernier, mais requiert aussi des investissements dans d'autres infrastructures de la municipalité, le plus souvent localisées hors du nouveau développement. Par exemple, l'augmentation de la population pourrait requérir que la municipalité construise ou agrandisse certaines installations sportives ou culturelles, qu'elle accroisse la capacité des égouts collecteurs ou de l'usine de traitement pour l'eau potable ou les eaux usées, qu'elle érige une aile à l'hôtel de ville, qu'elle achète de nouveaux équipements de lutte contre les incendies ou qu'elle revoit les dimensions de la caserne de pompiers. La municipalité pourrait même vouloir 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 », comme l'avait fait la Ville de Gatineau. C'est ici, à la frontière de l'entente relative aux travaux municipaux consacrés au nouveau développement, qu'entre en jeu la redevance de développement.

Au moment où le promoteur sollicite l'autorisation de procéder à un développement immobilier sur le territoire d'une municipalité, la population qui s'y trouve a déjà payé, ou est en train de le faire, pour les infrastructures municipales qui seront mises sous pression par la croissance urbaine induite par la demande. Cette population doit-elle maintenant fournir de l'argent pour la croissance dont elle n'est pas responsable, au même niveau que les nouveaux résidents, ceux-ci n'ayant nullement participé au financement antérieur pour les infrastructures dont ils bénéficieront? Certains pensent que non. C'est pourtant ce que fait la municipalité lorsque les travaux induits par les nouveaux développements sont financés par la taxe foncière générale.

est aussi parfois question de « *system improvement charge* » (notamment aux États-Unis), pour distinguer des « *project improvement charges* », perçues par entente avec les promoteurs. Comme la LAU n'indique pas de nom précis, les municipalités québécoises peuvent choisir leur propre appellation.

La redevance de développement prévue dans la LAU permet à la municipalité de résoudre la difficile question d'un partage plus équitable du coût du développement. Elle l'amène en outre à réduire d'autant sa dépendance à la taxe foncière, par le financement des coûts de la croissance grâce à une contribution de la personne qui demande à la municipalité la délivrance d'un permis de lotissement, de construction ou d'occupation. D'ailleurs, lorsque l'Ontario a révisé en 1997 sa loi portant sur ce type de redevance (*Loi sur les redevances d'aménagement*)⁸², la réforme se présentait sous l'expression : « La croissance doit payer pour la croissance. »

C'est ainsi que les municipalités du Québec peuvent à leur tour, depuis 2016, exiger des requérants de permis de développement une contribution au financement de la portion des investissements publics, autres que ceux qui sont visés par l'entente avec les promoteurs, qui sont également rendus nécessaires par la demande de développement. Ces contributions, imposées par règlement, s'ajoutent donc à celles qui peuvent être exigées par l'intermédiaire d'ententes relatives aux travaux municipaux, dont nous avons discuté plus haut. Le plus souvent, mais ce n'est pas une condition, les infrastructures qui doivent être construites ou agrandies en raison du développement requis se trouvent à l'extérieur du site du développement et seront à la disposition de tous les résidents de la municipalité. C'est pourquoi la redevance de développement doit viser la portion des coûts attribuable au développement sollicité et non l'ensemble des coûts. La nouvelle usine de traitement de l'eau, par exemple, est utilisée non seulement par les nouveaux arrivants, mais aussi par toute 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 en sous-tendent le calcul. Ces exigences permettent de favoriser la transparence et la discussion éclairée qui s'engage entre la municipalité, la population et les promoteurs.

⁸²Ontario, *Development charges in Ontario*, Consultation Document, Fall 2013.

2. La qualification de la redevance de développement

L'article 145.29 de la LAU déclare que le prélèvement ne constitue ni une taxe, ni une compensation, ni un mode de tarification, tout en demeurant silencieux quant à une possible caractérisation de redevance réglementaire. Les nouvelles dispositions générales de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)⁸³ et du *Code municipal* (CM)⁸⁴ concernant le pouvoir général de redevances réglementaires municipales (que nous aborderons à la section 5) se réfèrent à la redevance de développement en précisant que ce pouvoir s'applique sous réserve des particularités prévues par les articles 145.21 à 145.30 de la LAU. Bien que ces dispositions déclaratoires ne lient pas les tribunaux, elles représentent tout de même une forte indication de la volonté du législateur de concevoir les redevances de développement de la LAU en tant que redevances réglementaires liées aux pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme.

La contribution du promoteur versée à la municipalité à titre de redevance de développement présente effectivement les attributs d'une taxe, tout en étant intimement liée à un régime de réglementation complet et détaillé relevant de sa compétence (en matière d'urbanisme ou de fourniture de services publics), en vue de financer des équipements précis et dont les montants sont versés dans un fonds prévu à cette fin. Le mécanisme remplit ainsi, *a priori*, les conditions de validité d'une redevance réglementaire.

La qualification de la redevance de développement de la LAU en tant que forme spécifique de redevance réglementaire est aussi ce qu'a conclu en *obiter* la Cour supérieure en 2016 dans l'affaire *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) région de l'Outaouais inc. c. Gatineau*⁸⁵. Comme la Ville de Gatineau s'était inspirée du modèle de financement ayant cours en Ontario avant que le législateur québécois l'accorde aux municipalités québécoises, il est normal qu'elle ait tenté de soutenir, en l'absence d'une autorisation explicite de la loi (au

⁸³ RLRQ, c. C-19.

⁸⁴ RLRQ, c. C-27.1.

⁸⁵ Affaire *APCHQ*, préc., note 75.

moment de la modification de son règlement), qu'il n'était pas question de redevances réglementaires dans ce cas précis.

Pour leur part, les tribunaux du Québec n'ont pas encore eu l'occasion de se pencher sur les nouvelles dispositions de la LAU, en raison du caractère relativement récent des dispositions habilitantes, mais aussi parce que les municipalités tardent à utiliser le mécanisme.

3. La distinction entre les deux mécanismes

Nous avons vu que la redevance de développement, prévue par les articles 145.21 à 145.30 de la LAU depuis 2016, a été ajoutée à la même section de la LAU qui énonce depuis 1994 les règles en matière d'ententes avec les promoteurs. C'est ainsi que l'en-tête de la section IX du chapitre IV de la LAU (« Les règlements d'urbanisme d'une municipalité ») du titre I (« Les règles de l'aménagement et de l'urbanisme ») a alors été modifié. L'en-tête est passé de « Les ententes relatives à des travaux municipaux » à « De certaines contributions à des travaux ou à des services municipaux ». Notons que, pendant que l'ancien en-tête précisait que l'entente vise des travaux, la nouvelle section ajoutant la redevance de développement semble, *a priori*, également viser des services. Cependant, comme un simple en-tête législatif ne dicte pas directement de règle de droit et ne peut servir qu'à l'interprétation des dispositions qu'elle contient, il faudra revenir sur cette distinction apparente entre « travaux » et « services », entre l'entente avec les promoteurs et la redevance de développement, également versée, le plus souvent, par un promoteur. On doit toutefois comprendre que les « contributions » indiquées dans la section IX peuvent, depuis 2016, prendre deux formes distinctes : la forme prévue en vertu d'une entente conclue avec le promoteur; et une autre forme, qui relève de la redevance de développement, laquelle n'exige pas d'entente, et qui est directement exigible de la mise en application des dispositions réglementaires de la municipalité.

Soulignons les points communs des deux prélèvements. D'abord, ils sont soumis à l'adoption par la municipalité d'un règlement qui doit en préciser le contenu. Comme l'article 145.21 de la LAU prévoit les deux possibilités, notamment par l'ajout du paragraphe 2^o à l'alinéa 1, nous en

déduisons que la municipalité pourrait inclure ces deux types de contributions dans un seul et même règlement, où elle prévoirait à la fois le partage de coûts de travaux municipaux visés par la signature d'une entente et une contribution additionnelle qui ne s'appuie pas sur une entente, mais vise la croissance induite en services municipaux exigeant des travaux d'infrastructures. De plus, dans une municipalité qui aurait instauré ces deux mécanismes, ils devraient être réglés avant que le permis demandé puisse être délivré : la signature de l'entente et le paiement de la redevance de développement, selon l'échéancier des paiements prévu par règlement municipal pour le second. Le permis municipal ne pourrait donc être délivré sans que ces deux conditions soient remplies⁸⁶.

Tentons maintenant de distinguer la redevance de développement et les prélèvements soumis à une entente avec le promoteur concernant le partage des coûts des travaux visés. Nous avons vu que l'entente concernant les travaux doit désigner les travaux à effectuer, préciser la responsabilité de la prise en charge de ces travaux et fixer le partage des coûts entre la municipalité et le promoteur. Nous savons que ce sont normalement des travaux que l'entrepreneur exécute lui-même, à ses frais (du moins dans la proportion fixée par le règlement et l'entente), sur des terrains qui lui appartiennent et qui sont cédés à la municipalité avec les infrastructures municipales qui y ont été construites, après la confirmation par la municipalité de la conformité des travaux exécutés. Lesdits travaux visent essentiellement à fournir au nouveau développement les nouvelles infrastructures publiques essentielles et nécessaires à son implantation.

De son côté, la contribution à titre de redevance de développement concerne plutôt des ajouts, des agrandissements ou des modifications qui doivent être apportés aux infrastructures et aux équipements municipaux, souvent existants, et rendus nécessaires par la croissance de la demande de

⁸⁶

Dans une trilogie récente, la Cour d'appel du Québec confirme que, dans une municipalité qui dispose d'un tel règlement d'urbanisme discrétionnaire, le requérant ne peut exiger la délivrance du permis avant que la signature de l'entente ou la procédure prévue au règlement municipal soit conclue. Voir : *Municipalité de Saint-Colomban c. Boutique de golf Gilles Gareau inc.*, 2019 QCCA 1402; *Meadowbrook Groupe Pacific inc. c. Ville de Montréal*, 2019 QCCA 2037; *9071-6754 Québec inc. c. Ville de Québec*, 2020 QCCA 344.

services générée par la demande de permis. Ce sont donc des infrastructures servant l'ensemble de la municipalité mais qui, en raison de la mise sous pression par la croissance urbaine, doivent en conséquence être revues. Il est alors essentiellement question des infrastructures municipales existantes, qui pourraient ne plus répondre à l'augmentation de la population de la municipalité et à la croissance de l'occupation de son territoire. Ces travaux sont donc normalement sous la responsabilité première de la municipalité sur des immeubles qui lui appartiennent déjà ou doivent être acquis. Puisque la distinction entre les infrastructures qui se trouvent sur le site du développement par rapport à celles qui sont situées hors celui-ci n'est pas toujours valide, un auteur américain parle plutôt de bonification du projet (*project improvement*) pour les infrastructures visées par l'entente, par opposition à la bonification du système (*system improvement*) pour les infrastructures visées par la redevance de développement⁸⁷. Cette distinction pourrait aussi guider l'interprétation des dispositions législatives québécoises, qui précisent également que la localisation sur le site ou hors ce dernier n'est pas déterminante.

Il faut observer que, si le législateur québécois a voulu offrir un nouveau mécanisme de financement aux municipalités, il n'en facilite tout de même pas la compréhension, en raison de l'articulation entre les deux mécanismes qui sont imbriqués de façon plutôt confuse, au sein des mêmes articles. Plutôt que d'employer un vocabulaire limpide, le législateur a également choisi de nommer le prélèvement « une contribution », appellation qui s'applique aux versements ou aux autres paiements (en nature ou en espèces) gérés par le mécanisme des ententes avec les promoteurs et à la redevance de développement qui est plutôt une redevance réglementaire. Les deux mécanismes trouvent donc leurs assises juridiques entrelacées dans les mêmes articles de la LAU, sous une terminologie qui en masque la nature juridique distincte.

Pour faciliter la distinction des deux mécanismes, nous avons choisi de classer dans le tableau qui suit chaque disposition en fonction du mécanisme lui étant associé.

⁸⁷

Voir A.C. NELSON, préc., note 66.

Articles 145.21 et 145.22 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Article 145.21	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation :	✓	✓
1° à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux;	✓	
2° au paiement par le requérant d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat.		✓
Les équipements municipaux visés au paragraphe 2° du premier alinéa ne comprennent pas le matériel roulant dont la durée de vie utile prévue est inférieure à sept ans ni les équipements informatiques.		✓

Article 145.21	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
L'exigence d'une contribution visée au paragraphe 2° du premier alinéa n'est pas applicable à un organisme public au sens du premier alinéa de l'article 3 de la <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i> (chapitre A-2.1) ou à un centre de la petite enfance au sens de la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> (chapitre S-4.1.1).		✓

Article 145.22	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
Le règlement mentionné à l'article 145.21 doit indiquer :	✓	✓
1° toute zone à l'égard de laquelle il s'applique;	✓	✓
2° toute catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard de laquelle la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation est assujettie à une entente ou au paiement d'une contribution;	✓	✓
3° toute catégorie d'infrastructures ou d'équipements visés par l'entente et spécifier, le cas échéant, que l'entente peut porter sur des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, qui sont destinés à desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat, mais également d'autres immeubles sur le territoire de la municipalité;	✓	

Article 145.22	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
4° les modalités, le cas échéant, suivant lesquelles est établie la part des coûts relatifs aux travaux que le titulaire du permis ou du certificat doit prendre à sa charge selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique;	✓	✓
5° les modalités, le cas échéant, suivant lesquelles est établie la part des coûts relatifs aux travaux que tout bénéficiaire de ces travaux, autre que le titulaire du permis ou du certificat, doit prendre à sa charge selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique, prévoir les modalités de paiement et de perception de cette quote-part et fixer le taux de l'intérêt payable sur un versement exigible;	✓	
6° le cas échéant, toute infrastructure ou tout équipement dont l'ajout, l'agrandissement ou la modification est projeté, ou toute catégorie de telles infrastructures ou de tels équipements, qui peut être financé en tout ou en partie par le paiement d'une contribution et spécifier, le cas échéant, que la contribution peut servir à financer des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, s'ils sont requis pour desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat, y compris les occupants ou les usagers d'un tel immeuble, mais également d'autres immeubles, y compris leurs occupants ou leurs usagers, sur le territoire de la municipalité;		✓

Article 145.22	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
7° les règles, le cas échéant, permettant d'établir le montant de la contribution que le requérant doit payer selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique.		✓
Ce règlement peut également assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation, demandé par un bénéficiaire de travaux visé au paragraphe 5° du premier alinéa, au paiement préalable par celui-ci de toute partie de sa quote-part ou à la production de toute garantie que le règlement détermine.	✓	
Dans le cas où le paiement d'une contribution est exigé en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 145.21, le règlement doit prévoir la constitution d'un fonds destiné exclusivement à la recueillir et à être utilisé aux fins pour laquelle (sic) elle est exigée. Dans le cas où la municipalité constate un surplus qui ne peut être utilisé aux fins pour laquelle (sic) la contribution a été exigée, le solde résiduel du fonds doit être réparti par la municipalité entre les propriétaires des immeubles visés par les permis ou les certificats dont la délivrance a été assujettie au paiement de la contribution, au prorata des montants payés relativement à chacun de ces immeubles. Cette répartition doit être faite au plus tard le 31 décembre de l'exercice financier qui suit celui au cours duquel le surplus est constaté.		✓

Article 145.22	Contribution par entente avec le promoteur	Contribution par redevance de développement
<p>Pour l'application des paragraphes 6° et 7° du premier alinéa, la municipalité doit établir une estimation du coût de tout ajout, agrandissement ou modification destiné à être financé en tout ou en partie au moyen d'une contribution, laquelle estimation peut porter sur une catégorie d'infrastructures ou d'équipements. Le montant de la contribution, établi selon les règles visées au paragraphe 7° du premier alinéa, doit notamment être fonction de cette estimation, laquelle doit être rendue publique au même moment que l'avis visé à l'article 126.</p>		✓

4. Les exigences de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme

La première exigence de la LAU concerne le type de dépenses municipales à laquelle peut servir la redevance de développement. Nous avons vu plus haut que la redevance doit essentiellement viser la *croissance* de la demande en services, ou la bonification du système⁸⁸, engendrés par le développement demandé par le requérant d'un permis de lotissement ou de construction.

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

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

- 4) le fait que les infrastructures et les équipements se trouvent ou non sur le territoire développé, et s'ils peuvent servir à d'autres immeubles que ceux qui sont visés par le permis ou le certificat;
- 5) les règles permettant de déterminer le montant de la redevance à payer selon la catégorie de construction, de terrain, de travaux, d'infrastructure ou d'équipement.

L'alinéa 4 de l'article 145.21 de la LAU précise en outre que la redevance de développement ne peut être exigée d'un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ou d'un centre de la petite enfance.

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

L'adoption du règlement est soumise à l'obligation de la tenue d'une consultation publique, avec la publication d'un avis où doit être indiquée l'estimation des coûts des infrastructures et des équipements devant être financés par la redevance de développement (art. 145.22 al. 4 *in fine* et 126 LAU). La municipalité doit ainsi produire une estimation des coûts de la totalité des infrastructures et des équipements à être financés par la redevance, au moyen de laquelle est fixé le montant de la redevance. La municipalité doit donc d'abord évaluer le coût des infrastructures et des équipements à financer afin d'assurer la plus grande concordance entre les montants requis et les montants à prélever (art. 145.22 al. 4 LAU). L'avis de motion en vue de l'adoption d'un règlement imposant une redevance de développement déclenche l'effet de gel bien connu en droit de l'urbanisme, aucun permis de construction ou de développement ni aucun certificat d'autorisation ou d'occupation ne pouvant être délivrés si la demande devait

être soumise à un tel règlement, une fois en vigueur (art. 145.30 al. 1 LAU). Comme pour les règlements d'urbanisme, l'effet de gel cesse si le règlement n'est pas adopté dans un délai de deux mois suivant la présentation de l'avis de motion ou n'est pas mis en vigueur au cours des quatre mois suivant son adoption (art. 145.30 al. 2 LAU).

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

5. L'objet de la redevance de développement

Pendant que l'en-tête de la section de la LAU où s'insère la redevance de développement peut laisser croire que cette dernière pourrait peut-être servir à financer des services municipaux requis par le développement visé dans le permis (l'accroissement des services policiers, par exemple), le paragraphe 2° de l'alinéa 1 de l'article 145.21 impose une lecture plus restrictive. En effet, il précise que sont plutôt visés les « infrastructures ou [les] équipements municipaux » dont « l'ajout, l'agrandissement ou la modification » découle de l'intervention visée par le permis ou le certificat. L'alinéa 2 de l'article 145.21 LAU exclut par ailleurs le matériel roulant dont la durée de vie utile est inférieure à 7 ans et les équipements informatiques. Ce ne sont donc pas les *services* municipaux en tant que tels qui peuvent faire l'objet de redevances de développement, mais bien les *infrastructures* et les *équipements publics* qui servent à donner des services municipaux et dont l'ampleur doit croître en raison du nouveau développement.

Comme la disposition vise non seulement l'agrandissement et la modification, mais aussi l'ajout d'infrastructures, certains soutiendront qu'une municipalité pourrait décider de viser par la redevance de

développement ce qu'elle inclut normalement à l'intérieur des ententes avec les promoteurs, c'est-à-dire les infrastructures routières, d'aqueduc et d'égout sur le site du terrain développé. Toutefois, le législateur entendait plutôt non pas remplacer le mécanisme de l'entente, mais y ajouter des possibilités de financement pour d'autres infrastructures et équipements que partageront les nouveaux résidents avec ceux qui habitent déjà le territoire. Pensons notamment :

- à l'agrandissement de la caserne de pompiers pour y loger plus de camions ou de nouveaux équipements de lutte contre les incendies rendus nécessaires (par exemple, par la construction d'un immeuble en hauteur);
- à l'agrandissement de la bibliothèque municipale ou encore à des modifications ou à des ajouts à d'autres installations sportives ou de loisirs (piscines, terrains de tennis);
- à l'agrandissement ou à la modification des infrastructures de traitement de l'eau potable ou des eaux usées;
- à l'ajout d'une piste cyclable ou à l'aménagement d'un parc.

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

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

Plus précisément, pendant la période 2017-2019, 67 municipalités québécoises ont affirmé dans leur rapport financier annuel⁸⁹ avoir perçu des contributions découlant des nouveaux pouvoirs octroyés en vertu des articles 145.21 et 145.22 de la LAU. Ainsi, 25 municipalités ont mentionné avoir levé des sommes en 2017. Les montants déclarés cette année-là varient de 50 à 834 555 \$. En 2018, 42 municipalités ont indiqué avoir perçu de

⁸⁹ MAMH et UQAM, préc., note 78, à la page S51, lignes 14 et 15 du questionnaire du MAMH.

telles sommes. Les montants fluctuent entre 352 et 325 540 \$. Enfin, 28 municipalités ont écrit avoir collecté des sommes au cours des deux années considérées.

Pour valider ces déclarations, nous avons constitué un tableau de bord afin d'y comptabiliser les données pertinentes et avons procédé à des vérifications systématiques dans les sites Web des municipalités et auprès de ces dernières si elles avaient adopté un règlement après l'entrée en vigueur de la loi habilitante. Comme les municipalités ne maintiennent pas à jour la réglementation en ligne, nous avons dû procéder par demande d'accès à l'information pour l'ensemble des 67 municipalités répertoriées⁹⁰.

Ces vérifications détaillées nous ont permis d'apprendre que, durant cette période, seules deux municipalités du Québec ont effectivement adopté des dispositions réglementaires avec l'intention de prélever des redevances de développement. Ce résultat confirme que les dispositions adoptées en 2016 sont demeurées pratiquement lettre morte auprès des municipalités québécoises.

7. Un retour sur l'adoption de la redevance du développement

L'adoption en 2016⁹¹ de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (projet de loi n° 83)⁹², modifiant les articles 145.21 et 145.22 de la LAU, est postérieure à l'affaire *APCHQ*⁹³.

⁹⁰ Ces vérifications ont été réalisées par Sylvain Déry, qui a activement participé à la recherche concernant l'étude d'origine pour TEQ.

⁹¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, projet de loi no 83, 1^{ère} sess., 41^e légis. (Qc), adopté le 10 juin 2016. Les travaux ayant mené à l'adoption de L.Q. 2016, c. 17 ont débuté à la première session de la 41^e législature en 2015. Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, a déposé le projet de loi n° 83 à l'Assemblée nationale du Québec. C'est néanmoins son successeur, le ministre Martin Coiteux, qui l'a défendu en commission parlementaire.

⁹² *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17.

⁹³ Affaire *APCHQ*, préc., note 75.

Les consultations liées au processus d'adoption du projet de loi n° 83⁹⁴ peuvent-elles nous aider à mieux déterminer l'objectif poursuivi par le législateur québécois concernant ce nouveau mécanisme de contribution? La réponse à cette question est ambiguë, comme la compréhension que semblent en avoir retenu les responsables du dossier, tout autant que leurs opposants.

Lors des consultations du 23 février 2016⁹⁵, trois représentants de l'APCHQ ont commenté ce qu'ils ont appelé la « mise en place des régimes de redevances en développement ». Un des représentants craint que la redevance de développement ne permette d'aller trop loin pour obtenir des contributions des promoteurs :

Ce dont on parle ici, les redevances, elles visent au fond à aller chercher des sous pour ce qui est en dehors du site et loin en dehors du site en plus. Alors là, on parle d'un élément additionnel et pas simplement, au fond, d'un choix entre la taxe locale qu'on connaît présentement et la taxation foncière⁹⁶.

Un autre représentant de l'APCHQ souligne que l'encadrement de la redevance de développement proposé par Québec est très lapidaire par rapport à son vis-à-vis ontarien, puisque les mesures législatives de la redevance de développement de l'Ontario font plus de 25 pages, alors que les dispositions visées du projet de loi du Québec tiennent sur une seule page⁹⁷. Pionnier avant son heure, le maire de Gatineau, quant à lui, soutient que « la gestion de la croissance urbaine est un enjeu de fond pour plusieurs villes du Québec »⁹⁸. Pour la Ville de Gatineau, les frais de croissance sont une mesure d'écofiscalité qui permet aux municipalités de lutter contre l'étalement urbain et favorise un développement raisonné des villes,

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 1^{re} sess., 41^e légis., 23 février 2016, « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 83 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* », 11h20 (M. Bernier).

⁹⁶ *Id.* (l'italique est de nous).

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*

notamment en matière de transport collectif, de réduction des GES et de densification du territoire urbain. La redevance de développement serait une réponse concrète au défi du financement des infrastructures urbaines, en faisant payer aux promoteurs les coûts réels de la croissance⁹⁹. Les débats tenus au cours des consultations permettent de constater que les termes « redevance de développement » et « frais de croissance » sont plus ou moins employés comme synonymes.

Le ministre Martin Coiteux, de son côté, précise qu’il serait possible pour une municipalité de choisir entre le mécanisme de la redevance de développement ou le mécanisme de l’entente avec le promoteur pour gérer le développement, ce qui laisse ainsi entendre que le nouveau mécanisme introduit est une option par rapport à l’autre.

La confusion qui règne entre les deux mécanismes lors des débats parlementaires se traduit dans la rédaction des dispositions législatives, comme nous l’avons relevé précédemment, et semble en outre s’être répercutée auprès des parties prenantes œuvrant dans le milieu municipal. Dans le contexte de l’étude discutée plus haut, menée auprès des 67 municipalités qui ont déclaré avoir perçu des contributions monétaires en vertu du paragraphe 2 du 1^{er} alinéa de l’article 145.21 de la LAU au cours des années 2017 et 2018 (contribution pour assurer la prestation accrue de services municipaux), 65 les ont plutôt perçues dans les limites d’une entente relative à des travaux municipaux. La confusion entre les deux mécanismes semble dès lors plutôt généralisée et envoie un signal percutant, à savoir que la situation mériterait un correctif approprié.

8. Un potentiel à développer

Afin d’assurer une cohérence dans le choix des outils 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 pourraient bonifier leur

⁹⁹ *Id.*

situation financière et répartir plus équitablement les autres coûts publics induits par le développement à l'aide de la redevance de développement.

Or, nous avons vu que les municipalités québécoises ne se sont pas encore suffisamment approchées de cette première étape, comme le révèle le sondage de l'UQAM auprès des municipalités québécoises¹⁰⁰. Seulement 40 % d'entre elles affirment disposer d'un tel règlement permettant de récupérer du promoteur une partie des coûts publics directement liés au développement, et ce, par l'entremise de l'entente avec le promoteur. Nous avons souligné plus haut l'importance de mieux comprendre la raison pour laquelle l'entente relative aux travaux municipaux n'était pas davantage utilisée pour internaliser les coûts publics au prix des résidences; la question se pose avec la même acuité concernant le rôle que pourrait jouer la redevance de développement en vue de promouvoir un développement mieux aligné sur les objectifs du développement durable et de la transition énergétique. Comment faire en sorte que le financement par redevance réglementaire en matière d'aménagement et d'urbanisme puisse jouer un rôle significatif en vue d'établir un meilleur contrôle du développement de villes et de leurs habitats? Ainsi se présente avec urgence le rôle que l'on pourrait attendre d'un usage plus rationnel et mieux coordonné de ces deux mécanismes afin de contrôler l'étalement urbain, particulièrement dans les deux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec.

Intégrer au prix des nouvelles résidences les coûts publics inhérents à leur viabilisation, de façon rationnelle et conforme aux objectifs d'intérêt public, permet à l'acheteur potentiel de mieux 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 faire converger plus précisément l'aménagement du territoire et la planification des transports publics, lacune importante dénoncée depuis longtemps¹⁰¹.

¹⁰⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION et UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, *préc.*, note 78.

¹⁰¹ Paul LEWIS, Juan TORRES et Marc-André FORTIN P., « La planification des transports et l'aménagement du territoire : un mariage de raison? », dans Marc-Urbain PROULX et Marie-Claude PRÉMONT, *La politique territoriale au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 151-178.

La combinaison appropriée du mécanisme de l'entente avec les promoteurs et de la redevance de développement exige toutefois des conditions d'utilisation qui ne semblent pas encore en place. Comme nous l'exprimons plus haut concernant le recours sous-optimal au mécanisme de l'entente relative aux travaux municipaux, nous estimons qu'il devrait être prioritaire, sinon urgent, de mieux comprendre cette quasi-absence d'adoption par les municipalités québécoises du mécanisme de la redevance de développement, pourtant bien implanté ailleurs au pays, notamment en Ontario. Nous y reviendrons en conclusion. Commençons d'abord par présenter brièvement la situation ontarienne concernant ce que l'on y nomme la « redevance d'aménagement ».

9. Une brève comparaison avec l'Ontario

L'Ontario a adopté une loi distincte régissant le prélèvement de redevances de développement, où elles sont appelées « redevances d'aménagement ». La *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* (ci-après « LRA »)¹⁰², adoptée d'abord en 1989 et modifiée subséquemment à quelques reprises, regroupe l'ensemble des modalités et des pouvoirs octroyés aux municipalités ontariennes à l'égard de la perception de cette redevance¹⁰³.

Selon l'article 2 (1) de 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. La LRA permet toutefois au gouvernement d'exclure certains services par règlement (art. 2 (4)), ce que fait le Règlement d'application 82/98 à son article 2.1(1). En conséquence, voici quelques exemples d'équipements municipaux que l'Ontario interdit aux municipalités de faire financer par redevance d'aménagement :

¹⁰² *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*, L.O. 1997, c. 27. C'est 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.

¹⁰³ Le règlement Reg. 82/98 (Ont.), adopté en vertu de la loi *Development Charges Act*, prescrit des détails importants.

- 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 aux 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 (art. 10 (1) LRA), y compris notamment l'élaboration d'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 avoir lieu au cours de l'année suivant la conclusion de l'étude préliminaire (art. 11 LRA). Tout au long de l'application du règlement, l'étude doit demeurer accessible au public (art. 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. Chaque 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.

Au total, 201 municipalités ontariennes avaient adopté en 2012 des dispositions réglementaires relatives aux redevances d'aménagement¹⁰⁴. Un document de consultation de l'Ontario¹⁰⁵ révélait que 1,3 milliard de dollars avait ainsi été perçu en 2011 par 200 municipalités ontariennes. Les

¹⁰⁴ Stéphanie GAGNON-LABERGE, *En route vers l'autonomie fiscale. Modes de financement alternatifs à l'impôt foncier pour les municipalités du Québec*, rapport produit pour l'Institut de politiques alternatives de Montréal, 2015, en ligne : <http://www.clic-bc.ca/Documents/E_CtreDoc/Economie/En_route_vers_l_autonomie_fiscale_Modes_de_financement_alternatifs_a_l_impot_foncier_pour_les_municipalites_du_Quebec_FEVRIER2015.pdf>.

¹⁰⁵ MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING, MUNICIPAL FINANCE POLICY BRANCH, *Development Charges in Ontario*, document de consultation, 2013, en ligne : <<http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=10253>>.

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 que, en plus des ententes avec les promoteurs et les redevances d'aménagement 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, nommées « redevances d'exploitation relative à l'éducation (REE) » est subordonné à la délivrance des permis de construction par les municipalités.

Le Québec aurait donc un retard important sur l'Ontario quant à l'utilisation des mécanismes de diversification des revenus municipaux qui permettent du même coup d'internaliser les coûts publics du développement au coût des nouvelles unités résidentielles. Les conséquences de ce retard se font sentir particulièrement là où le développement urbain doit être mieux contrôlé, soit en zone métropolitaine et périurbaine.

10. L'utilisation de la redevance de développement dans les municipalités des zones métropolitaines et périurbaines

L'étalement urbain, c'est-à-dire un développement résidentiel et non résidentiel de faible densité, diffus ou en saute-mouton dans les zones rurales et non développées, se classe comme l'un des principaux enjeux urbanistiques des dernières décennies¹⁰⁶. Cette croissance urbaine tentaculaire a des conséquences négatives sur les ressources naturelles en raison de la perte de terres agricoles, de forêts, de milieux humides et d'habitats. Plusieurs études ont aussi révélé que l'étalement urbain est davantage coûteux que le développement plus dense, tant en matière

¹⁰⁶ Guillaume SAINTENY, « L'étalement urbain », (2008) 49-1 *Annales des mines – Responsabilité et environnement* 7.

d'infrastructures qu'en ce qui concerne le fonctionnement, particulièrement pour les réseaux d'aqueduc et d'égout, les infrastructures routières et les services municipaux¹⁰⁷. L'étalement comporte également des coûts financiers personnels importants liés à la hausse du kilométrage parcouru en voiture individuelle. Ce type de développement est également associé au déclin des quartiers urbains et au désinvestissement dans les villes-centres¹⁰⁸.

Le Québec n'échappe pas à ce phénomène : en effet, les territoires agricoles à la périphérie des centres y sont soumis à une forte pression pour la conversion des terres en faveur de projets de développement immobiliers¹⁰⁹. L'accélération de l'étalement en zone périurbaine est d'ailleurs reconnue et documentée par les communautés métropolitaines de Montréal¹¹⁰ et de Québec¹¹¹. Or, les solutions proposées ou mises en avant par les dirigeants locaux et provinciaux, que ce soit la signature d'ententes en vue de l'amélioration des transports collectifs à l'extérieur du périmètre métropolitain¹¹² ou la révision de celui-ci pour englober les municipalités

¹⁰⁷ TRANSIT COOPERATIVE RESEARCH PROGRAM (TCRP), *Costs of Sprawl – 2000*, Report 74, Transportation Research Board, National Research Council, Washington, DC, National Academy Press, 2002.

¹⁰⁸ John A. DUTTON, *New American Urbanism: Re-Forming the Suburban Metropolis*, Milan, Skira, 2000.

¹⁰⁹ COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS, *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Propositions pour une agriculture durable et en santé*, rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2008.

¹¹⁰ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, « Le phénomène de l'urbanisation périurbaine en progression au pourtour du Grand Montréal », *Note de l'Observatoire Grand Montréal*, janvier 2020, en ligne : <http://observatoire.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/2020_01_Note_observatoire.pdf>.

¹¹¹ COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC, « Rapport de suivi du Plan métropolitain d'aménagement et de développement », décembre 2018, en ligne : <https://cmquebec.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/Rapport_PMAD-December-2018.pdf>.

¹¹² COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, « La CMM propose des solutions pour freiner l'étalement urbain et développer le transport collectif », 4 février 2020, en ligne : <<https://cmm.qc.ca/communiqués/la-cmm-propose-des-solutions-pour-freiner-l-etalement-urbain-et-developper-le-transport-collectif/>>.

limitrophes, apparaissent davantage comme un cataplasme sur l'inaction réelle pendant que l'étalement se poursuit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des communautés métropolitaines.

Le Québec a adopté des mesures qui permettent en principe aux municipalités d'adopter des redevances de développement afin de financer les infrastructures et les équipements nécessaires à la croissance de la demande de services induite par certains développements immobiliers. Ne devrait-on pas s'assurer de mieux harmoniser ces mesures avec les orientations de développement à privilégier? Bien utilisés, ces outils de financement par entente et par redevance réglementaire particulière pourraient sans aucun doute être précieux pour assurer un meilleur contrôle du développement, particulièrement au sein des deux communautés métropolitaines du Québec. La CMM et la CMQ déplorent l'étalement urbain qui se produit hors de leurs territoires respectifs, mais elles ne semblent pas préoccupées par l'étalement qui peut avoir lieu à l'intérieur même de leurs frontières.

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

Cependant, ces raisons ne sont pas suffisantes pour expliquer la tiédeur des municipalités québécoises qui, pourtant, disent toujours rechercher de nouvelles sources de financement. Nous avons mentionné plus haut, en présentant ce pouvoir prévu dans la LAU, que c'est une mesure qui s'ajoute au mécanisme de l'entente avec les promoteurs et le complète. On ne peut donc pas dissocier l'analyse de l'un et de l'autre.

Le mécanisme a dès lors le potentiel d'offrir aux municipalités un outil précieux pour mieux orienter le développement à l'intérieur des périmètres urbains, en conformité avec les autres outils de planification dont elles disposent. Relevons toutefois que seules les grandes municipalités qui

ont fait l'objet d'une réorganisation à l'échelle régionale au fil des réformes municipales¹¹³ peuvent théoriquement ainsi mieux planifier le développement sur leur propre territoire. En effet, l'étalement urbain peut se faire à l'intérieur même du territoire d'une telle municipalité bénéficiant d'une échelle qui comprend des parties urbanisées et des parties plus rurales. Comme le pouvoir d'adoption de ces deux mécanismes appartient à la seule municipalité locale, à l'exclusion de la MRC ou de la communauté métropolitaine, il n'y a que les municipalités locales jouissant d'une telle envergure régionale qui se trouvent réellement en position de faire jouer ce pouvoir en faveur du développement durable afin de limiter l'étalement urbain à l'intérieur de leur propre territoire¹¹⁴. Pendant ce temps, les plus petites municipalités dont le territoire n'est pas totalement urbanisé, qui disposent d'une forte attractivité et se situent à la marge d'une région métropolitaine, peuvent utiliser le mécanisme pour financer leur développement et, du coup, alimenter l'étalement urbain.

¹¹³ Les municipalités locales à échelle régionale comprennent également les villes qui ont aussi le statut de MRC, obtenu avant les grandes fusions de 2000, comme la Ville de Laval depuis 1965, ou acquis lors de la grande vague de fusions en 2000. Les défusions n'ont pas altéré ce pouvoir, puisque la ville centrale exerce les pouvoirs de l'agglomération, sous le contrôle du conseil d'agglomération.

¹¹⁴ Pour une discussion sur les disparités de pouvoirs qui se creusent entre les grands centres urbains et les régions, voir Marie-Claude PRÉMONT et Gérard DIVAY, « La réforme municipale en cours : fracture entre les grands centres urbains et les régions » *L'État du Québec 2018*, Montréal, Institut du Nouveau Monde, 2017, p. 276-281.

V. Le pouvoir général de redevance réglementaire

A) Les conditions prévues par la loi

1. Les conditions générales

Le pouvoir général de redevance réglementaire, accordé à toutes les municipalités du Québec en 2018¹¹⁵ dans la LCV (art. 500.6-500.11) et le CM (art. 1000.6-1000.11)¹¹⁶, innove par sa formulation inédite d'un pouvoir général que les municipalités pourront utiliser selon des formes qui n'attendent que la hardiesse dont elles pourront faire preuve pour mettre en œuvre leurs divers régimes de réglementation. En effet, contrairement à la redevance sur les carrières et les sablières qui laisse peu de marge de manœuvre à la municipalité dans la façon de l'appliquer, ou à la redevance de développement qui vise les pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme, le nouveau pouvoir de redevance réglementaire municipale ne cible aucun objet particulier, aucune assiette précise, aucun régime de réglementation spécifique des municipalités. C'est tout le champ de la redevance réglementaire qui s'ouvre aux municipalités, sous réserve des exceptions prévues.

Évidemment, le législateur ne pouvait donner plus de liberté aux municipalités que l'aire des règles dessinées par la jurisprudence. Il pouvait par contre en limiter ou en préciser certaines conditions, ce qu'il a fait. En effet, comme la province représente l'autorité constitutionnelle qui dispose du pouvoir de déléguer certains pouvoirs aux municipalités, elle peut, à l'intérieur de ce qu'autorise le droit constitutionnel (art. 92 (8) LC 1867),

¹¹⁵ Le pouvoir a été accordé par 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*, L.Q. 2017, c. 13, dont les dispositions ont modifié la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (LCV) et le *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1 (CM), et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

¹¹⁶ Le pouvoir avait d'abord été accordé en 2009 à la Ville de Montréal par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2009, c. 26 (PL 45), qui modifiait la *Charte de la Ville de Montréal*; puis en 2016 à la Ville de Québec, par la *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*, L.Q. 2016, c. 31 (PL 109), qui modifiait la *Charte de la ville de Québec*.

en fixer les conditions de fonctionnement. Afin de limiter les risques d'erreur toujours présents au moment de l'élaboration de nouvelles réglementations (surtout celles qui génèrent des pouvoirs de perception de deniers auprès des individus et des entreprises), le législateur a été prudent et s'en est tenu de façon assez stricte aux enseignements de la jurisprudence. Par exemple, même si la Cour suprême n'a pas exigé dans tous les cas la création d'un fonds distinct (voir les affaires suivantes : affaire *620 Connaught*¹¹⁷; affaire *Allard Contractors*¹¹⁸), ni interdit strictement les surplus générés (affaire *620 Connaught*), le législateur québécois a astreint les municipalités à ces deux règles afin d'assurer plus de solidité juridique aux régimes susceptibles d'être adoptés par les municipalités.

2. Deux possibilités d'objectifs principaux de la redevance réglementaire

Le législateur a retenu la distinction dessinée par les tribunaux entre les deux principaux objectifs que peut poursuivre une redevance réglementaire (art. 500.6 al. 1 LCV) :

- 1) la redevance dont le but premier est de financer un régime de réglementation qui relève de ses compétences;
- 2) la redevance dont le but premier est d'influencer le comportement des personnes vers l'atteinte des objectifs d'un régime de réglementation.

Dans l'un et l'autre cas de figure, même si l'objectif premier se révèle différent, les redevances doivent être étroitement associées à un régime de réglementation, contribuer tout de même à son financement et être versées dans un fonds destiné exclusivement à les recevoir (art. 500.6 al. 2 LCV).

La première catégorie de redevance réglementaire, dont l'objectif premier est de financer un régime de réglementation, est illustrée par la redevance (spécifique) sur les carrières et les sablières, dont nous avons discuté plus haut. La redevance n'a nullement pour objectif d'influencer les

¹¹⁷ Préc., note 28.

¹¹⁸ Préc., note 33.

comportements : les opérateurs des sites d'extraction doivent contribuer à la réparation des routes qu'ils abîment.

La seconde catégorie de redevance réglementaire, dont le but premier est d'influencer les comportements des personnes, est bien représentée par le mécanisme connu de la consigne, qui a pour objet d'influencer les comportements afin que le contenant reste dans la boucle de la réutilisation au lieu de prendre le chemin du dépotoir.

3. Deux catégories de personnes pouvant être visées

Comme la redevance réglementaire n'est pas une taxe, sa cible, ou la personne qui peut y être soumise, doit répondre à des règles propres au concept de ladite redevance. Les tribunaux ont discerné deux catégories de personnes qui satisfont à cette exigence et qui sont reprises scrupuleusement par le législateur québécois.

En effet, pour se conformer aux exigences du concept de la redevance réglementaire, deux catégories de personnes peuvent y être soumises : celles qui bénéficient du régime réglementaire ou celles qui en créent le besoin (art. 500.8 LCV). Les deux exemples de redevances, qui se distinguent par leur objectif premier, soit la redevance sur les carrières et les sablières ainsi que la consigne, ne se différencient toutefois pas quant aux personnes qui y sont soumises, car toutes les deux visent d'abord les personnes qui créent le besoin du régime et non pas tant celles qui en bénéficient. En effet, le transport lourd endommage les routes ou crée des nuisances, et le fabricant, le distributeur ou le consommateur de boissons embouteillées augmente le volume d'ordures qui, autrement, prendrait le chemin du dépotoir. Précisons toutefois que les deux catégories de personnes qui paient la redevance ne sont pas toujours mutuellement exclusives, car la personne qui crée le besoin peut aussi en partie bénéficier du régime, comme le transport lourd qui peut également profiter de meilleures routes, ou le consommateur qui bénéficie pareillement de la réduction des ordures, en tant que contribuable et citoyen. L'affaire *620 Connaught*¹¹⁹ offre un exemple de redevance réglementaire perçue auprès

¹¹⁹ Affaire *620 Connaught*, préc., note 28.

des personnes qui en bénéficient. Dans cette affaire, une redevance de tous les restaurants et bars titulaires de permis de vente d'alcool est alors perçue par Parcs Canada. La Cour suprême conclut qu'il est clair que les restaurants et les bars du parc national Jasper, soumis au paiement de la redevance, bénéficient d'un parc bien entretenu puisque leurs revenus dépendent en grande partie de l'affluence des visiteurs qui apprécient le parc et ses installations, tout comme ils profitent de la concurrence réduite par la réglementation de Parcs Canada. La redevance imposée à ces bénéficiaires du bon entretien du parc, auquel contribue la redevance, répond donc aux exigences que doit satisfaire toute redevance pour assurer sa validité.

4. L'exclusion de personnes visées

La LCV interdit aux municipalités de soumettre certaines catégories de personnes au pouvoir général de redevance réglementaire. Comme il l'a fait dans le cas du pouvoir général de taxation (art. 500.2), le législateur a aussi écarté la possibilité pour une municipalité d'appliquer aux pouvoirs publics et parapublics le nouveau pouvoir de redevance réglementaire (art. 500.11).

Il faut d'abord noter que, contrairement au pouvoir de taxation, cette exclusion n'est pas dictée par la règle constitutionnelle de l'article 125 de la LC 1867 qui interdit de taxer les pouvoirs publics. En effet, comme nous l'avons expliqué plus haut, la redevance réglementaire n'étant pas une taxe au sens de la Constitution, elle pourrait donc, en principe, s'appliquer aux pouvoirs publics. La Cour suprême a confirmé que l'immunité de l'article 125 ne vise pas un prélèvement de la nature d'une redevance réglementaire. Cette question est aujourd'hui au cœur du débat judiciaire qui a cours concernant la taxe sur le carbone adoptée par le fédéral¹²⁰ et contestée par l'Ontario¹²¹, la Saskatchewan¹²² et l'Alberta¹²³.

¹²⁰ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, préc., note 49.

¹²¹ *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 50.

¹²² *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 52.

¹²³ *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 51.

Bref, en ce qui a trait au pouvoir de redevance réglementaire accordé aux municipalités, le législateur québécois a fait le choix d'en interdire l'application par les municipalités aux pouvoirs publics, même si le droit constitutionnel l'y autorise. Par exemple, si une municipalité décidait d'imposer une redevance réglementaire sur les grands employeurs de son territoire en tant que générateurs de déplacements afin de l'aider à financer les services de transports durables, elle ne pourrait agir de cette manière à l'égard des employeurs publics, que ce soit les gouvernements ou les établissements parapublics (hôpitaux, écoles).

Relevons toutefois une différence importante entre les conditions d'exercice du pouvoir général de taxation (que nous n'abordons pas directement dans notre article) et le pouvoir de redevance réglementaire. En effet, contrairement au pouvoir général de taxation, la municipalité peut viser par une redevance réglementaire la présence d'une entreprise sur son territoire (art. 500.9 LCV). Puisque la loi interdit à la municipalité de lever une redevance réglementaire en raison de la présence d'un particulier, elle a, *a contrario*, le champ libre pour imposer une redevance réglementaire auprès de la personne morale présente sur son territoire, avec l'exclusion ciblée de la personne morale de droit public.

5. L'assiette de perception

La majorité des interdictions législatives d'assiettes du pouvoir général de taxation ont également été appliquées à la redevance réglementaire, en vertu de l'article 500.9 de la LCV, qui prévoit tout de même des exceptions. En vertu de la liste d'interdictions, une redevance réglementaire municipale ne pourrait donc avoir pour assiette le revenu tiré, le capital versé, la machinerie, le matériel informatique ou la masse salariale d'un employeur. Elle ne peut non plus viser la fortune, une succession, les boissons alcoolisées, le tabac, le carburant, le cannabis, une ressource naturelle, l'énergie ou l'électricité.

Par contre, quatre différences notables par rapport aux exclusions applicables au pouvoir général de taxation doivent être soulignées, car elles peuvent dès lors constituer une assiette potentielle pour l'exercice du

pouvoir général de redevance réglementaire municipale (art. 500.9 al. 1 LCV) :

- 1) la fourniture d'un bien ou d'un service sur le territoire de la municipalité : on peut évidemment penser ici aux commerces, mais aussi aux événements culturels ou sportifs (paragraphe 1^o de l'article 500.1 LCV);
- 2) la présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité, qui ne doit pas, par contre, s'appuyer sur la résidence ou non du particulier sur ledit territoire : en effet, l'alinéa 1 de l'article 500.9 *in fine* exclut la possibilité de l'assiette basée sur la résidence d'un particulier, en dépit de l'application du paragraphe 7 de l'alinéa 1 de l'article 500.1 de la LCV;
- 3) la présence d'une entreprise ou d'une personne morale sur le territoire de la municipalité (paragraphe 7^o de l'article 500.1 de la LCV);
- 4) l'utilisation par une personne d'un chemin public (sur ou sous le chemin ou au-dessus de ce dernier) pour fournir un service public (paragraphe 13^o de l'article 500.1 de la LCV).

6. Le contenu du règlement municipal

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

La municipalité dispose du pouvoir de créer des catégories et d'adopter des taux variables qu'elle doit bien mentionner dans son règlement. Comme il lui faut toujours éviter d'agir de façon arbitraire dans la conception de sa réglementation, les critères utilisés et les variations de taux doivent se justifier à la lumière des objectifs poursuivis et de la réalité des activités réglementées. Remarquons ici les attributs propres à la redevance réglementaire qui doivent inéluctablement guider sa conception et sa mise en œuvre.

Par exemple, pour revenir au cas instructif de la perception des frais de basculement dans les dépotoirs de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton¹²⁴, la Commission municipale de l'Ontario, tout en confirmant le pouvoir de redevance réglementaire pour imposer une telle charge sur chaque tonne de déchets basculée dans chacun des dépotoirs du territoire, qu'il appartienne ou non à la municipalité régionale, a tout de même corrigé certaines variations de taux qui ne se justifiaient pas à la lumière des objectifs du régime. Comme l'explique la Commission, rien ne justifie d'imposer un taux de basculement plus élevé à une municipalité qui a bien planifié ses infrastructures et a réussi à diminuer le volume enfoui par rapport à un autre dépotoir qui, faute de planification, devrait atteindre plus rapidement la saturation de sa capacité. La Commission n'a alors pas hésité à corriger les taux prévus pour mieux répondre à l'exigence d'un lien étroit entre la redevance et la poursuite de ses objectifs.

La LCV exige en outre que le règlement municipal prévoie la création d'un fonds destiné à recueillir les redevances perçues et énonce les fins pour lesquelles les montants peuvent être utilisés¹²⁵. Le règlement municipal peut aussi indiquer des frais de recouvrement ou pour provision insuffisante (art. 500.7 al. 2 LCV).

B) Les formes éventuelles d'une redevance réglementaire

1. La distinction entre la redevance réglementaire et la tarification

Il importe de relever une distinction importante entre la redevance réglementaire et la tarification, déjà discutée sommairement lorsque nous avons abordé la redevance sur les carrières et les sablières. En effet, le tarif s'inscrit de façon stricte dans la logique de l'utilisateur-payeur, puisqu'il ne peut être exigé que de la personne qui bénéficie ou pourrait bénéficier du service tarifé. Les dispositions concernant la tarification municipale qui figurent dans la *Loi sur la fiscalité municipale* sont claires à cet effet¹²⁶.

¹²⁴ *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-Law 234-1992 (Re)*, préc., note 45.

¹²⁵ La municipalité a l'obligation de transmettre au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation une copie vidimée de son règlement, dans un délai de 15 jours suivant son adoption.

¹²⁶ Voir notamment l'article 244.3 *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1.

Or, ce n'est pas nécessairement le cas pour la redevance réglementaire, même si la redevance perçue de la personne qui en crée le besoin peut parfois s'en approcher. En effet, il arrive souvent que la personne qui crée le besoin du régime n'en soit pas la bénéficiaire car, au contraire, ledit régime peut viser à réduire l'activité néfaste aux objectifs du régime de réglementation de la municipalité. Il en est de même lorsque, par le régime, on veut précisément influencer le comportement des personnes : le bénéfice découle du changement de comportement qui induit, à son tour, une réduction des perceptions monétaires. La logique à l'œuvre peut donc parfois être totalement distincte de celle de la tarification. Par contre, elle s'en approche à l'occasion, comme lorsque la redevance s'applique à tous les dépotoirs du territoire auprès desquels est perçue une redevance de basculement des ordures, que le dépotoir soit public ou privé¹²⁷. Nous avons déjà traité de la redevance réglementaire perçue sur le camionnage de matières extraites des carrières et des sablières. Le propriétaire du site d'extraction doit payer un droit volumétrique, sans être le (seul) bénéficiaire des sommes investies pour entretenir les routes. Il n'est pas non plus le bénéficiaire des mesures d'atténuation des inconvénients créés par ce transport lourd (comme par l'épandage d'abat-poussière). La municipalité devrait entretenir ses routes municipales de toute façon, et les autres formes de transport lourd ne sont pas soumises à de tels paiements, tout en profitant des mêmes infrastructures de transport. Ce n'est donc clairement pas un système de tarification, car on pourrait alors difficilement justifier que les autres formes de transport lourd en soient exemptées.

Le système de consigne, que les tribunaux ont qualifié de redevance réglementaire¹²⁸, illustre aussi cette logique. Dans ce cas, le prélèvement passe par plusieurs étapes et fait participer toutes les personnes de la chaîne qui en créent le besoin, c'est-à-dire les embouteilleurs, les grossistes, les détaillants et les consommateurs. La personne qui paie la consigne à chaque étape n'en est pas la bénéficiaire, mais elle en crée le besoin.

¹²⁷ Voir notamment *supra*, note 46.

¹²⁸ *Cape Breton Beverages Ltd. c. AG of Nova Scotia*, 1997 CanLII 9915 (NS SC).

L'exemple de l'Ontario donné plus haut¹²⁹ montre bien la distinction entre la redevance réglementaire et la tarification, notamment en raison de l'augmentation du nombre de personnes qui peuvent être appelées à payer la redevance et qui ne se limitent pas aux seuls utilisateurs des services fournis par la municipalité. La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton obtient le pouvoir en matière de disposition des déchets solides et est responsable d'un site d'enfouissement pour lequel elle facture des frais de basculement de 20 \$ la tonne déchargée. D'autres dépotoirs (municipaux et privés) sont par ailleurs présents sur son territoire et disposent des permis nécessaires. La Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a donc adopté un règlement qui impose également des frais de basculement dans ces autres dépotoirs, même s'ils ne lui appartiennent pas, et qui sont de propriété distincte, soit privée, soit municipale. Le tribunal a validé le règlement de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton imposant des frais de basculement (à taux variable, tout en y apportant certaines modifications), même auprès des déchargements qui s'effectuent dans des dépotoirs qui ne sont pas les siens. Il a reconnu que ce règlement était passé d'un mode de tarification dans sa première version qui en limitait l'application aux dépotoirs de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton à un mode de la nature de la redevance réglementaire qui visait plus largement, à l'échelle régionale, à inciter à la réduction, au recyclage et à la réutilisation des matières et qui servait aussi à constituer une réserve en vue du développement de nouvelles infrastructures de gestion des matières résiduelles, une fois que les dépotoirs en activité seraient saturés. Il est donc clair dans cet exemple que la redevance réglementaire permet à l'autorité municipale de se dégager de la limite de la perception auprès des seuls utilisateurs des services qu'elle offre pour embrasser l'enjeu qui se joue à l'échelle de son territoire relativement à la capacité de l'ensemble des dépotoirs pouvant recueillir les matières résiduelles.

Rappelons l'exemple actuellement devant la Cour suprême concernant les prélèvements qui pourraient être qualifiés de redevances réglementaires de lutte contre les changements climatiques, soit le régime fédéral de tarification du carbone. Évidemment, cette situation est loin des

¹²⁹ *Regional Municipality of Ottawa-Carleton By-Law 234-1192 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553.

compétences municipales, mais le système nous permet de confirmer l'abondance des formes que peut prendre la redevance réglementaire (si la Cour suprême en valide la qualification). Les cours d'appel de l'Ontario et de la Saskatchewan, qui contestent la constitutionnalité de la loi fédérale¹³⁰, ont reconnu à la majorité¹³¹ la validité de ce régime très particulier¹³². La Cour d'appel de l'Alberta, quant à elle, s'est récemment rangée à la majorité contre la validité de ce régime de redevance réglementaire du fédéral¹³³. Le régime en question ne vise pas directement à générer des recettes à des fins générales. Son objectif est plutôt d'imposer une redevance qui, par son caractère plus ou moins élevé, permettrait en elle-même de réduire les émissions de GES, ce qui constituerait ainsi la « pièce maîtresse d'un plan réglementaire¹³⁴ ».

2. La distinction entre la prohibition et la redevance qui vise les comportements

Afin de saisir la pertinence et les perspectives qu'offre le pouvoir général de redevances réglementaires, nous distinguerons la réglementation concernant l'interdiction de certains usages ou comportements de celle dont l'objectif est de dissuader des pratiques en particulier et de progressivement inciter les personnes à modifier leur comportement.

Par exemple, la Ville de Montréal a adopté le *Règlement interdisant la distribution de certains sacs d'emplettes dans les commerces de détail*

¹³⁰ *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, préc., note 49.

¹³¹ La cour d'appel de l'Ontario et de la Saskatchewan ont siégé avec une formation exceptionnelle de cinq juges.

¹³² *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 50; *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 52.

¹³³ *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, préc., note 51. La Cour d'appel de l'Alberta a aussi siégé avec une formation de cinq juges.

¹³⁴ Voir le commentaire sommaire à la suite de la première décision rendue par la Cour d'appel de la Saskatchewan le 3 mai 2019 : Tommy GELBMAN, « La Cour d'appel de la Saskatchewan confirme la constitutionnalité du régime fédéral de tarification du carbone », *Osler – Bulletin d'actualités*, 7 mai 2019, en ligne : <<https://www.osler.com/fr/ressources/reglements/2019/la-cour-d-appel-de-la-saskatchewan-confirme-la-constitutionnalite-du-regime-federal-de-tarification>>.

(n°16-051), qui s'appuie sur les pouvoirs de la municipalité prévus par la LCM (art. 16 et 19 : prohibition et environnement), et sur les pouvoirs de la LCV (amendes et inspections). La Ville de Montréal compte maintenant élargir l'interdiction à tous les sacs en plastique en 2021, et non plus seulement aux sacs minces, puisqu'on s'est aperçu que les sacs plus épais n'étaient pas vraiment réutilisés et se retrouvaient quand même aux ordures, souvent en tant que contenants à déchets. Comment cette nouvelle interdiction sera-t-elle accueillie par la population et les commerçants? Comment la Ville de Montréal pourra-t-elle la présenter de manière à ne pas déclencher un tollé?

Sans interdire totalement la distribution de tous les types de sacs de plastique, la redevance réglementaire pourrait décharger la Ville de Montréal de trouver une solution au remplacement de ces sacs, pour la refiler aux détaillants et aux consommateurs eux-mêmes. Par exemple, une redevance pourrait être imposée aux commerçants par « volume » ou par « quantité » de plastique utilisé dans le commerce, qui comprendrait non seulement les sacs, mais aussi les barquettes en plastique, etc. Le détaillant¹³⁵ aurait ainsi intérêt à laisser les choses en vrac au lieu de les prédisposer en barquettes de styromousse, ces dernières n'étant pas recyclables. De la même manière, il voudrait diminuer la quantité de sacs de plastique distribués en les vendant ou en proposant des options de rechange, comme des sacs de tissu réutilisables ou des sacs de papier recyclables. Lorsque ces nouvelles pratiques d'offre et de consommation seront adoptées par les distributeurs et les consommateurs, il sera alors plus facile de faire accepter l'interdiction ou l'indisponibilité des sacs de plastique. C'est d'ailleurs le cas chez certains détaillants d'alimentation qui, après plusieurs années de vente de sacs de plastique, ont cessé d'en offrir pour ne proposer que des sacs de papier ou des sacs réutilisables. Bref, cet exemple permet de distinguer la prohibition de la redevance réglementaire, toutes deux poursuivant au fond le même objectif, soit la modification des pratiques de consommation, mais avec des modalités différentes.

¹³⁵ La question de la meilleure cible pourrait se poser mais, comme la municipalité n'a pas de pouvoir sur le distributeur, elle doit viser le détaillant en tant qu'entreprise faisant affaire sur son territoire.

La municipalité dispose en effet d'un pouvoir pour interdire certains comportements mais elle jouit aussi, par la redevance réglementaire, du pouvoir de dissuasion. Le premier pouvoir entre dans la catégorie des instruments de politique publique dits « proactifs », plus coercitifs et directs, alors que le second fait partie des instruments dits de « gouvernance », plus flexibles, interactifs et participatifs¹³⁶. Dans le cas précédent, la redevance sur les sacs de plastique pourrait être plus facilement acceptable que l'interdiction pure et simple. La redevance pourrait être une étape préalable menant à l'interdiction. La distinction peut apparaître scholastique, mais elle est plutôt névralgique et majeure, particulièrement lorsque l'interdiction paraît politiquement difficile à accepter. L'interdiction exige de plus la mise en place d'un appareil poussé et invasif de surveillance et de sanction, qui peut être non seulement difficile à implanter, mais encore coûteux et irritant pour les citoyens.

La conception d'une redevance réglementaire doit donc s'appuyer sur une analyse fine réalisée par la municipalité pour évaluer l'outil le plus approprié en vue d'atteindre ses objectifs. L'analyse doit l'amener à mettre en évidence clairement les comportements à décourager, sans aller jusqu'à les interdire totalement.

3. Les formes qui ne sont pas explicitement exclues par la loi

Regardons les assiettes ou les personnes qui ne sont pas exclues par la loi, et qui deviennent donc des cibles potentielles pour l'exercice du pouvoir général de redevance réglementaire.

Ainsi, une redevance peut être imposée sur la *fourniture d'un bien ou d'un service*. Celle-ci pourrait prendre la forme, par exemple, d'une redevance 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, gobelets, tasses et ustensiles jetables, contenants de styromousse, etc.) afin d'en favoriser la réduction et de financer les services de gestion des ordures. Pour en faciliter la gestion, la municipalité pourrait

¹³⁶ Jean MERCIER et autres, « Policy Tools for Sustainable Transport in Three Cities of the Americas: Seattle, Montreal and Curitiba », (2013) 50 *Transport Policy* 95.

par exemple cibler la restauration rapide de son territoire ou certains types de commerces où ces objets sont plus abondants.

Une autre assiette qui n'est pas exclue consiste en la *présence d'un particulier sur le territoire de la municipalité*. Suivant cette façon de concevoir les choses, une redevance pourrait être perçue de l'organisateur de grands événements extérieurs au moment de la délivrance 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 pourrait aussi requérir de la municipalité l'imposition d'une redevance. Par exemple, celle-ci pourrait être exigée d'une entreprise qui entrepose des produits dangereux sur son territoire, car elle serait alors susceptible d'avoir recours à l'intervention du service de lutte contre les incendies. Dans ce cas, la redevance pourrait être calculée par unité de volume de gaz ou de produit chimique entreposé (en tant que mesure du risque) 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, comme exemple connu d'un risque de contamination. On pourrait en outre prévoir une redevance perçue auprès des grands employeurs, sur la base du nombre d'employés dépassant un certain seuil, afin de financer les infrastructures cyclables ou les services de transport collectif. Par contre, l'exclusion de l'État, de ses mandataires et des organismes publics et parapublics d'une telle redevance pourrait réduire considérablement sa portée et son efficacité, en fonction de la structure du marché de l'emploi dans la municipalité.

Finalement, la loi permet à la municipalité d'exiger une redevance sur *l'utilisation par une personne d'un chemin public (sur ou sous le chemin ou au-dessus de ce dernier) pour fournir un service public*. Par exemple, une redevance pourrait être imposée pour l'utilisation des conduits qu'elle fournit en vue de 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, comme Hydro-Québec. Les chartes des villes de Montréal et de Québec prévoient déjà ce type de redevances.

4. Les autres prélèvements liés à l'émission d'un permis, mais distincts de la redevance de développement

La délivrance de permis municipaux peut être l'occasion de prévoir d'autres formes de prélèvements, distincts de la redevance de développement de la LAU. Ces formes dépassent l'objet de notre article, mais nous les mentionnons ici brièvement, puisqu'elles font partie de la grande famille de la redevance réglementaire. Au même moment où le législateur a accordé aux municipalités un pouvoir général de redevance réglementaire, il les a aussi autorisées à adopter des règlements permettant la conclusion d'ententes en matière de logement social, abordable et familial¹³⁷. Une municipalité qui adopte un tel règlement peut requérir des demandeurs de permis assujettis la construction de logements (sociaux, abordables ou familiaux) ou leur contribution par la cession d'un terrain ou le versement à la municipalité d'une somme d'argent qui devront servir à la construction de ces logements¹³⁸.

Une autre redevance réglementaire qui touche indirectement les municipalités mérite une mention, soit la redevance de transport mise en place dans la grande région de Montréal au bénéfice de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ci-après « ARTM »). Grâce à l'adoption de nouvelles mesures législatives, l'ARTM reçoit du requérant de permis de construction immobilière à proximité des stations du Réseau express métropolitain (REM) (sur la base de la superficie des travaux assujettis), une redevance servant au financement de l'infrastructure de transport

¹³⁷ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, préc., note 115, art. 13, introduisant les nouveaux articles 145.30.1 à 145.30.3 de la LAU.

¹³⁸ Vanessa HERGETT et Louis BEAUREGARD, « Les contributions reliées au développement immobilier et autres redevances », dans S.F.C.B.Q., vol. 442, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2018, p. 78-119.

collectif¹³⁹. La redevance est certes perçue par la municipalité au moment de la délivrance du permis de construction, mais elle est remise à l'ARTM qui la verse en totalité à la filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), responsable et propriétaire du REM¹⁴⁰.

C) Un pouvoir qui peut aussi être exercé par les agglomérations

Contrairement au pouvoir général de taxation que n'ont pas les agglomérations¹⁴¹, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales par certaines agglomérations*¹⁴² prévoit que les agglomérations disposent du pouvoir général de redevance réglementaire dans l'exercice de leurs compétences et afin de financer leurs propres dépenses.

La ville centrale est le bras d'action de l'agglomération dont le pouvoir réglementaire s'exerce par le conseil d'agglomération. L'agglomération ne peut toutefois prévoir la perception d'une redevance auprès du requérant d'un permis de lotissement ou de construction, ou encore d'un certificat d'autorisation ou d'occupation, si la redevance doit servir au financement des travaux municipaux au sens de l'article 145.21 de la LAU. Seule la redevance de développement perçue par la municipalité locale peut alors être imposée au requérant. Par contre, l'agglomération pourrait exiger le paiement d'une redevance pour le financement d'autres compétences d'agglomération pour lesquelles elle établit un régime de réglementation détaillé et complet. En effet, l'alinéa 3 de l'article 500.6 de la LCV précise que l'ouverture à une redevance de développement écarte le pouvoir général de redevance réglementaire dans le cas où deux conditions sont réunies :

¹³⁹ *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*, RLRQ c. A-33.3, art. 97.1-97.12; *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain*, RLRQ c. A-33.3, r. 2.

¹⁴⁰ Pour une description plus détaillée, voir : V. HERGETT et L. BEAUREGARD, préc., note 138; Fanny TREMBLAY-RACICOT et autres, *Les pouvoirs municipaux de prélèvements monétaires et la transition énergétique en aménagement du territoire et transport terrestre : encadrement juridique et études de cas*, Rapport à TEQ, 24 avril 2020, p. 71-78, en ligne : <https://transitionenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/publications/ENAP-Livvable-2_TEQ.pdf>.

¹⁴¹ *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales par certaines agglomérations*, RLRQ, c. E-20.0001, art. 85.

¹⁴² *Id.*, art. 99.2.

1. La redevance est exigée et perçue auprès du requérant de permis ou de certificat;
2. Elle sert à financer les travaux municipaux prévus dans l'article 145.21 de la LAU.

Conclusion : Passer des effets involontaires de la taxation à l'effet recherché de la redevance réglementaire

Nous avons postulé que les municipalités doivent profiter des conséquences de la crise sanitaire pour mettre au profit de la crise climatique les nouveaux outils dont elles disposent en matière de redevance réglementaire. Cela leur permettrait d'ouvrir la voie à des changements systémiques, graduels et stables en vue de mieux répondre aux exigences d'un développement plus soutenable ainsi que de faire face à la crise des finances municipales qui les frappe de plein fouet. Il ne faut pas attendre la révolte des contribuables municipaux, comme l'ont expérimentée les États-Unis au cours des années 70, pour mettre en place les mécanismes d'une répartition des charges financières qui sera davantage équitable, tout en favorisant un développement plus durable.

Outre leur devoir de s'attaquer aux sources des émissions des GES responsables de la crise climatique, le Québec et les villes devront demeurer alertes aux effets de la pandémie. Elles doivent être particulièrement vigilantes par rapport aux craintes véhiculées qui pointent parfois du doigt la densité des villes comme responsables de la contagion¹⁴³, alors que les études ne démontrent pas, jusqu'ici, que la densité pose problème. La question est certes complexe, et chacun sait qu'au Québec comme ailleurs la pandémie a d'abord fait des victimes chez les personnes âgées et plus vulnérables. Dans le contexte des villes, le problème serait plutôt dans leur aménagement qui n'inclut pas suffisamment de logements décents pour toutes les couches de la société. Si des enseignements erronés étaient tirés de la pandémie, les politiques publiques pourraient en souffrir dangereusement, et les cycles de l'étalement urbain seraient relancés, avec tous les

¹⁴³ Scott WIENER et Anthony ITON, « A Backlash against Cities Would Be Dangerous », *The Atlantic*, 17 mai 2020, en ligne : <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/urban-density-not-problem/611752/>>.

dommages induits pour les générations futures¹⁴⁴. Selon nous, il faut plutôt commencer à revoir la configuration des espaces urbains de vie en les rendant plus agréables pour la population qui y vit et y travaille. La redevance réglementaire est là pour aider et participer à cette reconfiguration.

La redevance réglementaire offre l'avantage de la fiscalité, qui est celui de la perception des revenus, sans être soumise à la limite intrinsèque de la fiscalité municipale qui interdit la forme indirecte de la taxation. Elle ouvre la voie des possibles pour mieux orienter le développement vers des milieux de vie harmonieux. La redevance réglementaire offre ainsi un réel potentiel de transformation, planifiée et orientée.

Rappelons que la taxation a toujours des effets involontaires qui obligent souvent l'autorité taxatrice à prévoir des adjuvants pour contrecarrer les problèmes secondaires engendrés. Les effets nocifs de la fiscalité foncière municipale doivent être parfois corrigés par des mesures fiscales provinciales, comme le remboursement partiel de l'impôt foncier perçu auprès des agriculteurs. La taxe est alors conçue pour prélever des revenus généraux et cherche donc essentiellement une assiette fiscale, souvent à l'aveugle quant à ses effets.

Les redevances doivent être calibrées en fonction des besoins financiers du régime de réglementation. Elles peuvent aussi être pensées de manière à éviter certains effets pervers, comme la fuite des entreprises et des résidents vers d'autres territoires en raison de l'augmentation des charges. Par exemple, la redevance de développement aux fins de transports collectifs de TransLink, autorité régionale de transports de la région de Vancouver, s'appuie sur les résultats d'une analyse de potentiel de développement foncier et immobilier dont l'objet consiste notamment à éviter le ralentissement significatif du développement immobilier et

¹⁴⁴ Des politiques postpandémie favorables à l'étalement urbain ont déjà été proposées au Québec : Marie-Claude PRÉMONT et Fanny TREMBLAY-RACICOT, « Le projet de loi 61 : un financement public à l'étalement urbain », *La Conversation*, 9 juin 2020, en ligne : <<https://theconversation.com/le-projet-de-loi-61-un-financement-public-a-letalement-urbain-140224>>.

l'inabondabilité résidentielle et commerciale¹⁴⁵. Ces études de développement foncier et immobilier permettent de déterminer des montants qui peuvent être absorbés par les contribuables, et qui seront donc acceptables du point de vue social et politique.

La distinction juridique importante entre la taxe et la redevance réglementaire en droit canadien et québécois révèle de plus une distinction puissante quant aux objectifs poursuivis. Si la taxe est aveugle, la redevance est, au contraire, conçue tel un appareil chirurgical de grande précision, pour cibler deux choses qui se conjuguent, soit certaines assiettes particulières et des cibles précises de demandes de services ou de comportements à influencer. La redevance réglementaire doit être finement mise au point et ciselée pour produire des effets car, en plus, elle autorise les exceptions, les modulations diverses et les taux variables. L'essence et la puissance de la redevance réglementaire se trouvent justement dans l'effet recherché avec précision, et non dans la collecte aveugle de fonds.

Comme nous l'avons démontré, les différents types de redevances réglementaires, que ce soit la redevance sur les carrières et les sablières, la redevance de développement ou celles qui émanent du pouvoir général de redevance réglementaire, permettent aux municipalités non seulement de diversifier leurs sources de revenus et de répartir plus équitablement le fardeau fiscal entre ses contribuables, mais surtout de percevoir un financement qui permet de produire en même temps des effets durables sur le développement du territoire et son occupation efficiente. Chaque municipalité peut ainsi financer des infrastructures essentielles à la prestation de services municipaux par une certaine catégorie de payeurs, soit ceux qui les rendent nécessaires, et non seulement par les utilisateurs, comme le veut le mécanisme trop souvent régressif de la tarification.

Lorsqu'elles conduisent à l'internalisation des coûts publics réels du développement immobilier dans le prix de vente des résidences, les redevances (ainsi que les contributions provenant des ententes avec les

¹⁴⁵ CORIOLIS CONSULTING CORP., « Regional DCC for Transit Infrastructure: Structure, Rates and Revenue Forecasts », *TransLink*, 1^{er} août 2018, en ligne : <https://tenyearvision.translink.ca/-/media/tenyearvision/funding/dcc_technical_report_aug_2018.pdf>.

promoteurs) transmettent aux développeurs et à leurs acquéreurs un signal quant au prix réel du développement urbain. Elles permettent ainsi de réduire la subvention publique au développement non durable et amenuisent l'illusion de l'avantage comparatif des nouvelles propriétés en territoire non pourvu en matière d'infrastructures, ce qui contribue du même coup à faire reconnaître l'atout des propriétés ayant un plus faible impact sur les infrastructures publiques. Utilisées correctement, les redevances peuvent combattre l'étalement urbain qui force autrement un développement ne répondant pas à l'intérêt collectif que doit poursuivre la municipalité. Complémentaires des autres sources de financement des municipalités, elles leur permettent de diminuer la pression sur les revenus provenant de la taxation sur la valeur foncière, ce qui favorise une plus grande équité entre les contribuables. De plus, les redevances qui visent la modification de certains usages ou comportements indésirables incarnent de puissants outils d'écofiscalité qui peuvent parfois se substituer à une réglementation prohibitive ou lui servir de prélude ou de complément.

La redevance réglementaire offre donc l'occasion de cibler des personnes, des usages et des comportements aux effets indésirables en matière de transition énergétique et de construction de milieux de vie agréables et soutenables. Elle peut lutter contre les comportements qui engendrent des coûts publics importants et qui imposent leurs coûts et conséquences nuisibles sur les pouvoirs publics, les contribuables et les citoyens. La redevance réglementaire confère à la municipalité de nombreux avantages, notamment celui de l'outiller afin de contribuer à résoudre certains problèmes qui ne peuvent être dénoués avec les outils réglementaires et fiscaux traditionnels. Enfin, la redevance offre à la municipalité une palette à la fois plus fine et plus large pour répondre à la demande des citoyens de préserver et de produire un environnement plus favorable à la qualité de vie.

Or, si l'on observe que les ententes avec les promoteurs et la redevance de développement ont été mises en œuvre par certaines municipalités du Québec avant même que le législateur les y autorise explicitement, on constate que, maintenant que les dispositions sont à leur portée, les municipalités hésitent à agir. Comment expliquer cette frilosité,

alors que pourtant celles-ci réclament depuis fort longtemps une diversification de leurs sources de revenus?

La combinaison d'une méconnaissance des possibilités qu'offrent ces outils, de l'expertise administrative et juridique qu'ils commandent et la crainte de contestation judiciaire, expliquerait en partie cet état de fait. Il n'en demeure pas moins que les municipalités devraient s'acquitter de leurs responsabilités auprès de leurs propres populations en tablant sur tout le potentiel offert par le mécanisme de l'entente avec les promoteurs relativement aux travaux municipaux, la redevance de développement et le pouvoir général de redevance réglementaire. Les municipalités du Québec disposent maintenant d'un pouvoir qu'elles réclament depuis toujours, c'est-à-dire non seulement de diversifier leurs sources de revenus, mais surtout, de répondre avec une finesse décuplée aux demandes pressantes de leurs citoyens et de la société, afin de forger un environnement à la hauteur de leurs aspirations. L'épisode dramatique de la pandémie de COVID-19 ne doit pas servir d'échappatoire à l'action nécessaire. Au contraire, elle permet de se rappeler que si les coûts de l'action peuvent intimider, le prix de l'inaction est encore plus grand et surtout plus dommageable à la société. Ce rappel doit se transformer en objectif soutenu et déterminé pour les municipalités québécoises.