

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Présenté devant la Commission d'aménagement du territoire dans le cadre du projet de loi no 122 : *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*

21 février 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. L'Institut de développement urbain du Québec	
a) Présentation générale.....	5
b) Partisan de l'autonomie des villes.....	5
2. Principaux enjeux liés au projet de loi	
a) Allègement et transparence.....	9
b) Consultation en amont : pour un cadre constructif et ouvert à l'approbation des projets.....	10
c) Enjeux fiscaux.....	11
i. Nouveau pouvoir général de taxation.....	13
ii. Droit sur les mutations immobilières.....	13
iii. Cessions pour frais de parcs.....	14
iv. Taux industriels et taux pour terrains vagues desservis.....	15
v. Nouvelles catégories résidentielles.....	16
vi. Partage des nouvelles responsabilités fiscales : vers un nouvel équilibre.....	16
3. Recommandations	20
Conclusion	22
Annexe	24
Références	26

Introduction

Le 23 novembre 2012, l'Union des municipalités du Québec lançait son livre blanc, *L'avenir a un lieu*. Au terme de deux ans d'une consultation menée auprès de l'ensemble des municipalités du Québec, consultation qui elle-même constituait l'aboutissement de nombreux rapports l'ayant précédée, ce livre blanc municipal est devenu la pierre d'assise servant à illustrer ce que doit être la municipalité de demain. Les valeurs d'imputabilité politique, de participation citoyenne, du respect de la diversité, d'intégrité et de transparence, de durabilité, d'équité, d'innovation et de créativité ont été mises de l'avant et deux priorités ont fait consensus quant à leur caractère incontournable : celle de la nécessité de moderniser l'encadrement législatif des municipalités afin de les rapprocher de la vision du citoyen et celle de procéder à une réforme fiscale et financière afin d'adapter les moyens aux responsabilités du 21^e siècle.

Dans son discours inaugural, en avril 2014, le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, prenait l'engagement ferme de revoir les relations entre le gouvernement québécois et les municipalités et de conférer à ces dernières les pouvoirs conséquents. Les villes de Québec et de Montréal ont par la suite emboîté le pas et entrepris un dialogue avec le gouvernement du Québec. C'est ainsi que le 6 décembre 2016, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Martin Coiteux, déposait une série de projets de loi visant à moderniser les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités, dont le projet de loi n°122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*.

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et sans but lucratif, représentant l'industrie immobilière commerciale. Principalement ancré dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, l'Institut, en spécialiste de l'urbanité, se réjouit de la volonté du gouvernement du Québec de traiter les villes en

partenaires, en leur confiant une plus grande autonomie et en accordant aux élus municipaux de meilleurs outils de développement économique.

La notion d'attractivité et de compétitivité des grands centres urbains est au centre des réflexions de l'Institut de développement urbain du Québec et s'inscrit dans une démarche qui est en cours à l'échelle mondiale. Elle est la condition *sine qua non* d'un développement immobilier prospère. La nécessité d'avoir une fiscalité concurrentielle, un processus d'approbation des projets efficace et rapide, un plan d'aménagement digne des grandes villes du monde de l'époque actuelle, un réseau de transport collectif et routier efficace et en bonne santé, ainsi que des infrastructures de qualité constituent les éléments de base au développement de nos grands centres.

L'IDU appuie les grands principes du projet de loi 122. L'Institut souhaite toutefois faire entendre sa voix sur quelques dispositions qui suscitent interrogations et inquiétudes chez ses membres. Pour l'IDU, la notion de confiance accordée aux villes doit inconditionnellement être accompagnée de transparence et de mécanismes de régulation visant à assurer que les nouveaux pouvoirs dévolus soient appliqués judicieusement et équitablement. Suivant une présentation générale de l'Institut, de sa vision et de la mise en contexte de sa position, les questions d'autonomie, de transparence et de consultations publiques seront d'abord discutées. Par la suite, nous adresserons les enjeux fiscaux que le projet de loi amène : droits sur les mutations immobilières, contributions pour fins de parcs, taux industriels, taux pour terrains vagues desservis, nouvelles sous-catégories de taxes non résidentielles et déséquilibre fiscal.

Dans son livre blanc, l'Union des municipalités du Québec affirmait qu'il était indispensable d'octroyer aux municipalités des pouvoirs et des compétences leur permettant de répondre aux besoins de leurs citoyens présents et futurs et que des règles de gouvernance encadrant ces nouveaux pouvoirs sont indispensables. L'Institut de développement urbain du Québec le croit aussi et en fera la démonstration.

1. L'Institut de développement urbain du Québec

a. Présentation générale – mission de l'IDU

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme fondé en 1987, qui regroupe les plus importants propriétaires immobiliers du Québec, des promoteurs et des gestionnaires de même que des professionnels et fournisseurs de services de l'industrie. Outre sa mission générale qui consiste à favoriser le progrès de l'industrie immobilière et le développement urbain responsable au Québec, l'IDU veille à défendre les intérêts communs des 2500 personnes représentant les 250 entreprises membres qui le constituent, à assurer l'adoption de politiques urbaines efficaces et à maintenir un climat de bonnes relations entre ses membres, les différents paliers de gouvernement et la communauté en général.

b. Partisan de l'autonomie des villes

Les villes sont plus que jamais au cœur du développement économique des nations. Plus de 50 % de la richesse et des emplois de la trentaine de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sont le fait de seulement 78 grandes villes. Les centres urbains doivent attirer et retenir la meilleure main-d'œuvre en mettant en place différents moyens pour faire leur promotion. Ils doivent faciliter les échanges sur leur territoire, ce qui suppose un haut niveau d'entretien et de développement de réseaux de communication et de transport.

Les villes ont aussi un grand rôle à jouer concernant la qualité de l'environnement, qui est un critère d'établissement des travailleurs qualifiés. Elles occupent une place importante concernant l'accueil des immigrants et l'accès au logis pour ses citoyens. Elles sont devenues un joueur majeur dans le domaine des arts et de la culture.

Bien que les villes doivent aujourd’hui être des acteurs de premier plan dans la mise en place de politiques de promotion du développement, les plus puissants leviers pour y arriver leur échappent encore et les retombées de ceux-ci leur sont souvent inaccessibles.

La demande de reconnaissance par le gouvernement du Québec du statut de la municipalité comme gouvernement local n’est pas un fait nouveau. Le Livre Blanc Municipal était plus qu’un plaidoyer en ce sens; c’était une « demande formelle » de reconnaissance. « Le gouvernement a besoin des autorités locales et celles-ci ont besoin du gouvernement. Le Québec a besoin que les deux niveaux politiques se respectent et travaillent ensemble sans compromis quant aux valeurs et aux principes à respecter », affirmait Jean-Paul l’Allier, ancien maire de Québec, dans la préface qu’il a signée¹.

Le livre blanc de l’UMQ plaçait la fiscalité au cœur de tous les problèmes. Une véritable reconnaissance des municipalités comme gouvernement de proximité n’est possible que si on leur donne les leviers pour leur permettre de moyenner, tout en leur fournissant les outils qui leur permettront de créer un climat de confiance à la fois envers la communauté et leurs partenaires. À ce titre, le projet de loi visant à reconnaître ce statut ne peut être mièvre ou ne pas faire le tour de toutes les questions essentielles.

« Au fil des décennies, le gouvernement du Québec a cerné, par des législations et des réglementations successives, le contour de l’autonomie locale, sans vraiment établir le partenariat toujours promis, souvent annoncé, mais jamais vraiment accepté, compris et vécu. Il en résulte aujourd’hui, par sédimentation et chevauchement, un environnement juridique complexe, qui doit constamment être mis à jour, incapable la plupart du temps de confier aux municipalités, en temps utile et de façon adéquate, les pouvoirs et les moyens appropriés pour bien servir les citoyennes et les citoyens² ». L’IDU croit qu’il est temps de passer à l’acte; voilà pourquoi en substance il appuie le projet de loi 122. L’Institut souhaite toutefois, au même moment, témoigner de réalités incontournables

¹ *L’avenir a un lieu*, Livre Blanc Municipal, Union des municipalités du Québec, 2012, avant-propos.

² *Idem*.

qui, même si elles ne font pas l'objet de modifications législatives, méritent l'attention des parlementaires.

Au mois d'août 2016, le *Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique*, sous la présidence d'Anne-Marie Hubert, a déposé son rapport au maire de Montréal, M. Denis Coderre, « Pour une métropole en affaires ». L'IDU a contribué au rapport et souscrit à ses recommandations. Les prochains paragraphes sont directement inspirés de ce rapport.

Pour l'Institut de développement urbain du Québec, le contrôle de la croissance des dépenses dans le monde municipal est essentiel. Par exemple, le budget municipal de la Ville de Montréal s'est vu augmenter en moyenne de 2,57 % par année entre 2002 et 2014, alors que l'inflation n'a été que de 1,77 % pour la même période³. Si la croissance de ses dépenses n'est pas ralentie, la Ville de Montréal pourra difficilement accroître sa compétitivité et son attractivité face aux autres grands centres urbains.

Les villes ont avantage à développer une culture de service à la clientèle. L'IDU préconise une harmonisation des programmes, une simplification du cadre réglementaire et une amélioration des services municipaux. Il adhère à l'idée de nommer un commissaire à la simplification administrative et à l'allègement réglementaire, qui aura pour mandat de simplifier l'encadrement juridique et de déterminer des indicateurs de résultats applicables tant à la ville centrale que dans tous les arrondissements.

Le déficit d'entretien et l'urgence de réhabiliter les infrastructures urbaines en vue de rendre les grands centres compétitifs et attractifs sont des faits admis par tous les paliers de gouvernements. Pour ce faire, les villes doivent avoir accès à d'autres sources de financement que les revenus relevant de l'impôt foncier.

D'ailleurs, le projet de loi 122 propose des réaménagements à l'impôt foncier qui pourraient, à terme, mettre encore plus de pression sur les propriétaires d'immeubles

³ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016.

non résidentiels. Il serait intéressant que du même souffle il incite les municipalités à prendre le virage du développement durable et à se tourner vers l'écofiscalité.

Le recours à la tarification pour la gestion de l'eau et des matières résiduelles s'inscrit directement dans une perspective de développement durable. En plus de sensibiliser citoyens et entreprises à l'usage qu'ils font de ces services, il permet de réduire de manière non négligeable la part relative du fardeau fiscal assumé par le secteur non résidentiel en réduisant l'utilisation de l'impôt foncier comme revenu pour les municipalités. Une utilisation de base non tarifée pourrait être prévue, par exemple, afin de ne pas pénaliser les ménages à plus faible revenu. L'implantation d'un tel système de tarification permettrait, selon les auteurs du Rapport Hubert, d'amorcer un rééquilibrage du fardeau fiscal assumé par les immeubles non résidentiels et résidentiels. « On estime que les immeubles non résidentiels financent actuellement 51,2 % des dépenses liées aux matières résiduelles, alors qu'ils consomment environ 10 % du service⁴ ». L'application du principe de l'utilisateur-payeur contribuerait à réduire le fardeau réel des immeubles résidentiels de 1,7 point de pourcentage.

En 1990, un rapport réalisé par le *Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal*, le Rapport Côté-Séguin, statuait notamment sur l'importance de renforcer la compétence administrative de la Ville de Montréal et faisait la recommandation suivante : « La Ville de Montréal devrait être l'unique responsable des processus de consultation publique pour l'approbation des grands projets. Elle devrait simplifier les mécanismes d'approbation et développer des mesures conviviales d'accompagnement et d'encadrement des promoteurs de façon à faciliter la réalisation de ces projets⁵ ».

L'Institut de développement urbain du Québec appuie le projet de loi en ce que celui-ci reconnaît la nécessité pour les municipalités d'accéder aux leviers économiques leur

⁴ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016, p. 25

⁵ Une Métropole à la hauteur de nos aspirations, Marcel Côté, Claude Séguin et al., dans le cadre du Rapport du groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité, 2010.

permettant de remplir adéquatement les responsabilités qui leur incombent. Quelques enjeux doivent cependant être pris en considération.

2. Principaux enjeux liés au projet de loi

a. Allègement et transparence

Bien que l'IDU se montre favorable à une moins grande reddition de compte des villes envers le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et une plus grande latitude dans le processus d'adjudication des contrats, cet allègement administratif doit s'astreindre aux plus grands principes de transparence.

« Pierre angulaire de la gouvernance publique, l'imputabilité oblige ceux qui détiennent et exercent l'autorité publique à rendre des comptes. Les élus municipaux ont une responsabilité politique envers les citoyens qui les ont choisis, qui évaluent leur performance, les reconduisent dans leurs fonctions ou les congédient⁶ ».

Le projet de loi 122 propose une segmentation du rapport financier en documents distincts selon leur usage. De plus, il abroge l'obligation pour le maire de produire un rapport sur la situation financière de la municipalité avec un état comparatif des revenus et des dépenses (article 474.1). L'IDU souhaite que la mise à jour financière demeure obligatoire dans la reddition de comptes, par souci de transparence envers les citoyens. L'IDU exprime ainsi son désaccord avec ce que propose le projet de loi 122 en ce qui a trait à cette disposition.

Les modalités de publications des avis publics d'une municipalité sont également modifiées par le projet de loi. Les modifications à l'article 345 donnent plus de latitude aux municipalités quant à la publication de ses avis publics. Par souci de transparence et de rigueur, l'IDU préconise que le gouvernement du Québec continue de déterminer les

⁶ L'avenir a un lieu, Livre Blanc Municipal, Union des municipalités du Québec, 2012, p. 33

modalités de publication des avis publics par les municipalités et formule plus clairement le cadre les entourant.

b. Consultations en amont

Le projet de loi 122 propose d'abolir le processus d'approbation référendaire pour les villes de Montréal et de Québec, et avec certaines conditions pour les municipalités ailleurs au Québec.

L'IDU salue les changements pour les villes de Québec et de Montréal, qu'il recommande depuis de nombreuses années. Il croit également que cette mesure pourrait s'étendre aux autres grandes villes du Québec. Le modèle actuel a, depuis longtemps, montré son caractère souvent néfaste pour l'ensemble de la communauté. Le modèle de consultation référendaire et l'échelle territoriale restreinte dans le cadre duquel il s'applique favorisent l'émergence de minorités de blocages. Les exemples de projets abandonnés au nom d'intérêts ultra-locaux et à l'encontre du vivre ensemble sont malheureusement trop nombreux. Le *Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire*⁷ (rapport dit L'Allier) en 2008 atteste éloquemment de ce constat. Qui plus est, monsieur L'Allier énonçait un certain nombre de conditions dont plusieurs se retrouvent dans le projet de loi 122. Plus récemment, en 2012, à l'occasion de la réforme de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), l'Ordre des Urbanistes du Québec abondait dans le même sens. Il recommandait de n'appliquer l'approbation référendaire qu'au plan d'urbanisme, afin de sortir du « pas dans ma cour » et d'orienter le débat vers une planification globale et cohérente du territoire.

⁷ Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif, Jean-Paul L'Allier, Denis Boutin et al., dans le cadre du Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, 2008.

Au détriment de l'intérêt collectif, le processus actuel amène parfois à l'abandon de projets qui, s'ils avaient été soumis à d'autres processus de consultation plus en amont, se seraient réalisés au bénéfice du bien commun. Les dispositions du projet de loi 122 à cet égard sont donc une bonne nouvelle. L'IDU croit que le projet de loi 122 est l'occasion idéale pour les villes de Québec et de Montréal de moderniser leur politique de consultation afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets. À ce sujet, la Ville de Québec a d'ailleurs mandaté l'Institut du Nouveau Monde en août 2016.

c. Enjeux fiscaux

Les villes du Québec tirent l'essentiel de leurs revenus de l'impôt foncier et des taxes locatives qui y sont apparentées. Le poids relatif des revenus de la taxe foncière est évalué à plus de 90 % du budget des municipalités canadiennes. En ce qui a trait aux revenus municipaux des villes québécoises, on parle de 75 %. Pour les plus grandes villes du Québec que sont Montréal et Québec, la taxe foncière comme principale source de revenus est devenue un carcan fiscal inadapté à leurs responsabilités.

Le délestage de responsabilités et de financement vers les municipalités par le gouvernement du Québec dans les années 90 a fait en sorte que le fardeau fiscal des contribuables s'est considérablement accru. Le vieillissement des infrastructures, le déficit d'entretien de celles-ci et les besoins en réinvestissement pour leur réfection se chiffrent à des milliards de dollars, ce qui vient accroître la pression sur les villes qui en ont la charge pour la plupart. L'inadéquation entre les besoins et les revenus va donc en grandissant, d'année en année, d'où le besoin pour les municipalités, d'avoir accès à des revenus autonomes diversifiés afin qu'elles puissent continuer à se dévouer à leurs missions.

i. Nouveau pouvoir général de taxation

Le projet de loi 122 donne aux autres municipalités du Québec les mêmes pouvoirs fiscaux qui ont été préalablement accordés à la Ville de Québec dans le projet de loi 109 et qui le seront dans le projet de loi 121 pour la Ville de Montréal, ces pouvoirs étant eux-mêmes calqués sur ceux octroyés à la Ville de Toronto dans le passé. Des changements importants seront apportés notamment aux droits sur les mutations immobilières, aux contributions pour fins de parcs, aux taux industriels et aux taux pour terrains vagues desservis. Le projet de loi précise les règles relatives à l'établissement de sous-catégories d'immeubles dans la catégorie des immeubles non résidentiels et la possibilité d'étalement de la variation des valeurs imposables découlant de l'entrée en vigueur du rôle.

Le nouveau pouvoir de taxation pour les municipalités doit être accompagné de l'obligation concomitante pour celles-ci d'avoir mené les études d'impacts nécessaires, car ce pouvoir de taxation n'est pas sans conséquence. Les grandes villes devraient prendre exemple sur le gouvernement du Québec et mener des consultations prébudgétaires. Au moment de l'annonce d'une nouvelle taxe, les études d'impacts menées préalablement devraient être rendues publiques par souci de transparence. L'IDU souhaite que soient incluses dans le projet de loi les balises encadrant le nouveau pouvoir de taxer que le gouvernement du Québec entend accorder aux municipalités.

ii. Droit sur les mutations immobilières

Le projet de loi 122 vient élargir les pouvoirs des municipalités relativement à leur fiscalité. Pour la question du droit sur les mutations immobilières, les articles 145 et 146 proposent qu'outre Montréal, les autres villes du Québec se voient octroyées du même pouvoir que la Ville de Montréal pour les immeubles ayant une valeur supérieure à 500 000 \$, soit celui d'y accoter un taux supérieur de taxation. Ailleurs qu'à Montréal, ce taux ne pourra excéder 3 %.

L'Institut de développement urbain du Québec accorde une grande importance à tout ce qui concerne les droits sur les mutations immobilières. En accordant aux villes de nouveaux pouvoirs de taxation ou en modifiant la Loi sur les droits de mutation immobilière qui auraient pour effet d'augmenter la pression sur les propriétaires d'immeubles non résidentiels au profit des propriétaires résidentiels, le gouvernement semble sous-estimer les conséquences à moyen et long terme sur les commerces et entreprises qui contribuent à générer de l'emploi et à faire rouler l'économie au cœur des grands centres urbains.

iii. Cession pour frais de parc

L'IDU reconnaît la pertinence et la légitimité des « cessions pour frais de parc » lors de différentes opérations de développement urbain. Cependant, ses membres s'inquiètent des dispositions du PL122 qui élargissent et multiplient les occasions de saisir ces frais, alors même que dans la pratique actuelle, les cessions pour frais de parc s'appliquent trop souvent de façon arbitraire, opaque et inéquitable.

L'aménagement d'espaces publics de qualité est une condition cruciale à la réussite et la valorisation des projets immobiliers à travers les villes, au bénéfice des populations qui les fréquentent. La pertinence des cessions pour frais de parcs ne se concrétise pourtant pas dans la réalité, au contraire. Trop souvent, des cessions pour frais de parc sont exigées par les municipalités et arrondissements sans pour autant être affectées de façon claire et définitive dans un fonds dédié.

À Montréal, le rapport du vérificateur général en 2013 a fait largement état des dysfonctionnements liés aux cessions pour frais de parcs. Le montant des frais varie largement selon l'arrondissement, l'affectation des sommes dédiées n'est pas traçable et

la perception ou non de la contribution est variable⁸. L'IDU souhaite une harmonisation des frais d'un arrondissement à l'autre, vision que semble partager le maire de Montréal.

À cela s'ajoute que la façon de mesurer et l'occasion de percevoir ces frais de parcs, en l'absence d'encadrement strict, peuvent sembler aléatoires, voire arbitraires et laisser une marge discrétionnaire aux municipalités que ne visait pas le législateur. Cette marge contribue à l'iniquité qui vraisemblablement lèse les promoteurs immobiliers. Aussi, le rapport du VG fait état de dépenses effectuées grâce au fonds dédié, qui concernent des opérations d'entretien et un inventaire du patrimoine arboricole. Ces dépenses ne répondent pas aux besoins générés par les nouveaux occupants⁹. Le détournement du fonds dédié est manifeste. Les promoteurs immobiliers, premiers témoins de ces disparités recommandent ainsi que l'application des règlements sur les contributions aux fins de parc soit mieux contrôlée.

Une collaboration constructive entre les promoteurs et les villes ne peut se faire que dans un cadre réglementaire transparent, équitable et prévisible. Avant d'élargir les possibilités offertes aux villes en matière de frais de parcs, il est nécessaire de mieux encadrer le régime actuel des contributions aux fins de parc.

Une fois l'application actuelle des cessions pour frais de parcs mieux régie, les membres de l'IDU sont ouverts à une modulation de certains types de contributions pour frais de parcs, telle que celles proposées dans le PL 122, pour des cessions de terrain dépassant 10 % de la propriété dans les secteurs centraux. Qui plus est, l'IDU souhaite que ces nouvelles taxes bénéficient d'une entrée en vigueur progressive, afin de permettre au marché de s'adapter.

⁸ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013, section 5.8 « Conformité aux lois et aux règlements ».

⁹ Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013, section 5.8 « Conformité aux lois et aux règlements ».

Les membres de l'IDU sont également ouverts à une discussion à de nouvelles formes de partenariats entre les municipalités et les promoteurs immobiliers quant à l'aménagement d'espaces publics de qualité.

iv. Taux industriels et taux pour terrains vagues desservis

Le Livre Blanc municipal énumérait des sources potentielles de revenus pour un coffre à outils fiscal municipal diversifié. Un taux de taxation plus élevé pour les terrains vagues desservis, dont le taux maximum actuel est de deux fois le taux de base fait partie de ces réaménagements proposés. Dans le projet de loi qui nous concerne, il passe du double au triple, ce semble énorme aux yeux de l'IDU. Il doit y avoir un intérêt pour développer ces terrains vagues desservis; en faisant passer du double au triple le taux maximum de taxation, la municipalité risque de refroidir en amont les ardeurs de développeurs potentiels.

v. Nouvelles catégories non résidentielles

Les articles 244.64.1. et les suivants offrent la possibilité pour les municipalités locales de répartir la composition de la catégorie des immeubles non résidentiels en sous-catégories d'immeubles, et ce, jusqu'à un maximum de 4 sous-catégories; un taux particulier pourra être fixé à l'égard des sous-catégories susmentionnées.

L'expérience tend à démontrer que l'ajout de sous-catégories viendra complexifier la gestion de taxe des immeubles. Qui plus est, les coûts administratifs y étant associés risquent d'être plus élevés. La crainte de l'Institut de développement urbain est que le propriétaire immobilier se retrouve encore une fois avec un fardeau financier plus élevé, en étant soumis à une combinaison de taux variés, en triple.

On l'a maintes fois répété, pour favoriser leur attractivité et leur compétitivité, les villes doivent plutôt améliorer l'efficacité des services municipaux offerts aux entreprises. « Par sa réglementation, ses processus décisionnels et ses services aux entreprises, la Ville joue

un rôle direct sur le coût, la faisabilité et la rapidité de réalisation des projets immobiliers, commerciaux et industriels¹⁰ ». Il faut simplifier les procédures, offrir des délais de réponse plus rapide, accompagner adéquatement les entreprises et harmoniser les règlements plutôt que de chercher à alourdir encore le fardeau fiscal des propriétaires immobiliers par une complexification des taxes qui leur sont imposées.

vi. Partage des nouvelles responsabilités fiscales : vers un nouvel équilibre

Dans les quinze dernières années, les propriétaires d'immeubles non résidentiels ont assumé en moyenne beaucoup plus que la moitié du fardeau fiscal des municipalités. Cette problématique soulève deux enjeux majeurs. Tout d'abord, il y a un enjeu d'équité pour les contribuables, car la part imposée aux immeubles non résidentiels excède largement celle des services municipaux qui leur sont rendus. Le deuxième enjeu entraîne de grandes implications pour la Ville de Montréal, notamment les charges fiscales élevées qui sont imposées aux immeubles non résidentiels sur son territoire et qui nuisent à sa compétitivité.

Les chiffres présentés dans le Rapport Hubert illustrent bien le phénomène. En 2015, la Ville de Montréal percevait en impôt foncier de la part des immeubles non résidentiels 56,1 % alors que ces derniers ne représentaient que 26,1 % de l'assiette foncière totale. Du côté des immeubles résidentiels, les chiffres étaient de l'ordre de 43,9 % pour les revenus totaux d'impôt pour une proportion de l'assiette foncière totale de 73,9 %¹¹.

« Des études effectuées par d'autres villes comparables ont [...] démontré que la catégorie non résidentielle consomme habituellement moins de services que le secteur résidentiel. On peut penser que la situation à Montréal est très similaire. Il est donc raisonnable d'affirmer que la contribution de la catégorie non résidentielle aux revenus

¹⁰ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016, p. 29

¹¹ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016, p. 36

d'impôts de la ville excède la part des services municipaux qui lui sont rendus, ce qui pose un enjeu d'équité fiscale¹² ».

Lorsque l'on observe les taux moyens non résidentiels dans la région métropolitaine, on voit qu'ils sont plus élevés à Montréal. Alors que la médiane se trouve à 2,74 \$ par tranche de 100 dollars, à la Ville de Montréal on parle plutôt de 3,82 \$ par tranche de 100 dollars. Qui plus est, sur 20 municipalités affichant les taux moyens non résidentiels les plus élevés dans la région métropolitaine, 12 sont situées sur l'île de Montréal¹³.

Le projet de loi 122 s'attarde à vouloir remédier à une forme de déséquilibre entre l'impôt foncier non résidentiel et l'impôt foncier résidentiel.

Dans les règles relatives à l'établissement de taux de taxes foncières distincts à la catégorie des immeubles non résidentiels en fonction de l'évaluation foncière, l'article 244.64.9. stipule que : « Dans le cadre de l'application d'une stratégie visant à réduire l'écart de fardeau fiscal applicable à l'égard des immeubles résidentiels et non résidentiels, la municipalité peut, au lieu de fixer un seul taux particulier à la catégorie des immeubles non résidentiels, à chacune des sous-catégories d'immeubles non résidentiels ou à la catégorie des immeubles industriels, en fixer un deuxième plus élevé, applicable uniquement à partir d'une certaine tranche de la valeur imposable que la municipalité indique.

Le deuxième taux ne peut excéder 133,3 % du premier ainsi que le produit obtenu en multipliant le taux de base de la municipalité par, s'il s'agit d'un immeuble de la catégorie ou d'une sous-catégorie d'immeubles non résidentiels, le coefficient applicable en vertu de l'article 244.40 ou, s'il s'agit d'un immeuble de la catégorie des immeubles industriels, le coefficient applicable en vertu de l'article 244.44 ».

Selon l'IDU, le problème reste entier. Cette disposition du projet de loi vient renforcer la problématique plutôt que la corriger. Comme on peut le lire à l'article 159 du projet de

¹² Idem, p .37

¹³ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016, p. 38

loi 122 qui vient modifier l'article 244.40 de la Loi sur la fiscalité municipale, le coefficient applicable aux taux de base pour la taxation des immeubles non résidentiels augmente dans tous les cas. L'augmentation du coefficient et la possibilité de créer un second taux plus haut pour les immeubles non résidentiels aura pour effet d'augmenter encore la taxe des immeubles non résidentiels et non pas de la réduire pour ainsi réduire l'écart avec la taxation des immeubles résidentiels. Pour être plus équitable et régler cette forme de déséquilibre, la disposition doit plutôt s'attarder à résorber le déséquilibre fiscal de manière à ce que le transfert se fasse du résidentiel vers le non résidentiel et non à renforcer le pouvoir des municipalités à taxer un secteur qui paie déjà plus que la part de services qu'il reçoit.

L'Institut croit qu'il est essentiel d'instaurer une fiscalité non résidentielle compétitive, non seulement pour Montréal, mais pour les grands centres urbains aux prises avec la même problématique.

Lors de son budget 2016, la Ville de Montréal a limité l'augmentation des charges fiscales aux immeubles non résidentiels à 1 %, ce qui représente la moitié de l'indexation des charges fiscales résidentielles, qui elles sont plafonnées à 2 %. Si cette mesure était reconduite sur plusieurs années, par exemple sur dix ans, la répartition du fardeau fiscal entre le non résidentiel et le résidentiel serait modifiée, à terme, de 2,5 points de pourcentage en faveur du non résidentiel. Pour illustrer, en 2026, la répartition serait donc de 46,6 % pour le résidentiel et de 53,4 % pour le non résidentiel.

Les auteurs du Rapport Hubert suggèrent de s'inspirer de l'exemple de la Ville de Toronto, qui a appliqué à sa structure fiscale un taux particulier réduit s'appliquant à la première tranche de 1 million de dollars de valeur foncière pour les immeubles de la catégorie commerciale résiduelle¹⁴.

Puisque la législation actuelle ne permet pas à la Ville de Montréal d'appliquer des taux d'impôt foncier différenciés par tranche de valeur foncière, l'Institut de développement

¹⁴ Pour une métropole en affaires, Anne-Marie Hubert et al., dans le cadre du Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, 2016, p. 39

urbain croit donc que le projet de loi devrait traiter la question de manière à régler le déséquilibre fiscal réel.



3. Recommandations

- L'Institut de développement urbain appuie la volonté gouvernementale de renforcer les pouvoirs municipaux à condition que ce renforcement serve aux municipalités à assumer leurs responsabilités premières, soit leurs fonctions de base : aménagement urbain, infrastructures, transport collectif, voirie locale, etc.
- L'IDU souhaite que la mise à jour financière demeure obligatoire dans la reddition de comptes, par souci de transparence envers les citoyens.
- Le nouveau pouvoir de taxation doit absolument être accompagné de l'obligation concomitante d'avoir mené au préalable des études d'impacts qui doivent être rendues publiques au moment de l'annonce de la nouvelle taxe.
- Les grandes villes devraient s'inspirer du gouvernement provincial et tenir des consultations prébudgétaires annuelles.
- Le Rapport Hubert confirme que la tarification utilisateur-payeur est une bonne avenue. Le PL122 devrait prendre en considération les notions de développement durable et inciter les municipalités à prendre le virage de l'écofiscalité, afin d'alléger la pression mise sur l'impôt foncier comme principale source de revenus. Advenant la mise en place de telles mesures, une utilisation de base non tarifée devrait être toutefois garantie afin d'aider les ménages à plus faible revenu.
- L'IDU salue l'abolition du processus référendaire pour les villes de Québec et de Montréal et avec conditions pour les municipalités ailleurs au Québec (et croit que la mesure devrait s'appliquer pour les autres grandes villes du Québec). L'IDU, en spécialiste de la consultation, s'offre de participer aux consultations afin d'enrichir le processus. Le contenu des politiques d'information et de consultation que chaque municipalité doit mettre en place doit être précisé afin de s'assurer qu'il ne vient pas alourdir un processus qui peut être fastidieux et complexe.
- L'IDU souhaite que le projet de loi 122 soit l'occasion pour la Ville de Québec et la Ville de Montréal de moderniser leurs politiques de consultations publiques afin

de favoriser l'accélération des processus et l'acceptabilité sociale des projets majeurs.

- Les cessions pour frais de parcs s'appliquent trop souvent de façon arbitraire, opaque et inéquitable. Des mécanismes de contrôle doivent être mis en place afin de s'assurer que les sommes disponibles dans le fonds spécial réservé aux fins de parcs sont utilisées uniquement pour la nature des dépenses autorisées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les directives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Avant d'élargir les possibilités offertes aux villes en matière de frais de parcs, le régime actuel doit être mieux encadré.
- L'ajout de sous-catégories d'immeubles non résidentiels risque de venir complexifier la gestion de taxe des immeubles. Les propriétaires d'immeubles non résidentiels risquent de se retrouver avec un fardeau financier plus élevé en étant soumis à une combinaison de taux variés. L'IDU croit que les villes doivent plutôt travailler à simplifier les procédures, offrir des délais de réponse plus rapides et harmoniser les règlements plutôt que de chercher à alourdir le fardeau fiscal des propriétaires immobiliers.
- L'IDU est d'avis que le projet de loi 122 doit instaurer une fiscalité non résidentielle compétitive afin de favoriser notamment l'attractivité et la compétitivité des grands centres urbains et remédier au déséquilibre fiscal qui désavantage l'impôt foncier non résidentiel au profit du résidentiel.

Conclusion

Les municipalités du Québec revendiquent depuis plusieurs années la reconnaissance par le gouvernement provincial de leur statut de gouvernement de proximité et le droit à une plus grande autonomie dans leur gestion. Les municipalités demandaient ainsi au gouvernement du Québec d'être traitées en partenaires et non plus en « créatures du gouvernement ».

En 2012, l'Union des municipalités du Québec concrétisait cette vision de la municipalité de demain dans un livre blanc, *L'avenir a un lieu*, d'où sont ressorties deux priorités faisant consensus chez les acteurs du monde municipal : la nécessité de moderniser l'encadrement législatif des municipalités et celle de procéder à une réforme fiscale et financière afin de permettre à celles-ci d'avoir accès à des revenus supplémentaires leur permettant d'assumer pleinement les responsabilités qui leur sont dévolues.

En 2014, le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, prenait l'engagement de moderniser les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités. S'ensuivit un dialogue mené notamment par la Ville de Montréal et la Ville de Québec, qui a abouti le 6 décembre 2016, avec le dépôt par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Martin Coiteux, d'une série de projets de loi, dont projet de loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*.

En spécialiste de l'urbanité et des consultations publiques, l'Institut de développement urbain du Québec, qui représente l'industrie immobilière commerciale du Québec depuis plus de trente ans se réjouit de voir le gouvernement du Québec confier aux villes un plus grand accès aux leviers économiques leur permettant de se développer économiquement.

Les pouvoirs accrus octroyés par le gouvernement du Québec aux municipalités doivent être accompagnés d'un devoir de transparence, d'imputabilité et de reddition de comptes

envers les citoyens. Certaines dispositions du projet de loi 122 requièrent des précisions et des balises plus claires. Par exemple, le nouveau pouvoir de taxer conféré aux municipalités se doit d'être encadré. Le projet de loi 122 doit s'assurer que les municipalités aient l'obligation de mener en amont des consultations et des études d'impacts sur les conséquences d'une nouvelle taxe.

L'abolition du processus référendaire est bien perçue par l'IDU. Trop souvent, des projets bénéfiques pour la communauté ont avorté à la suite de référendums alors qu'une campagne d'information publique bien orchestrée en aurait assuré l'acceptabilité sociale. À ce titre, l'IDU considère qu'il y a une occasion à saisir pour les villes de Québec et de Montréal de moderniser leurs politiques de consultations publiques.

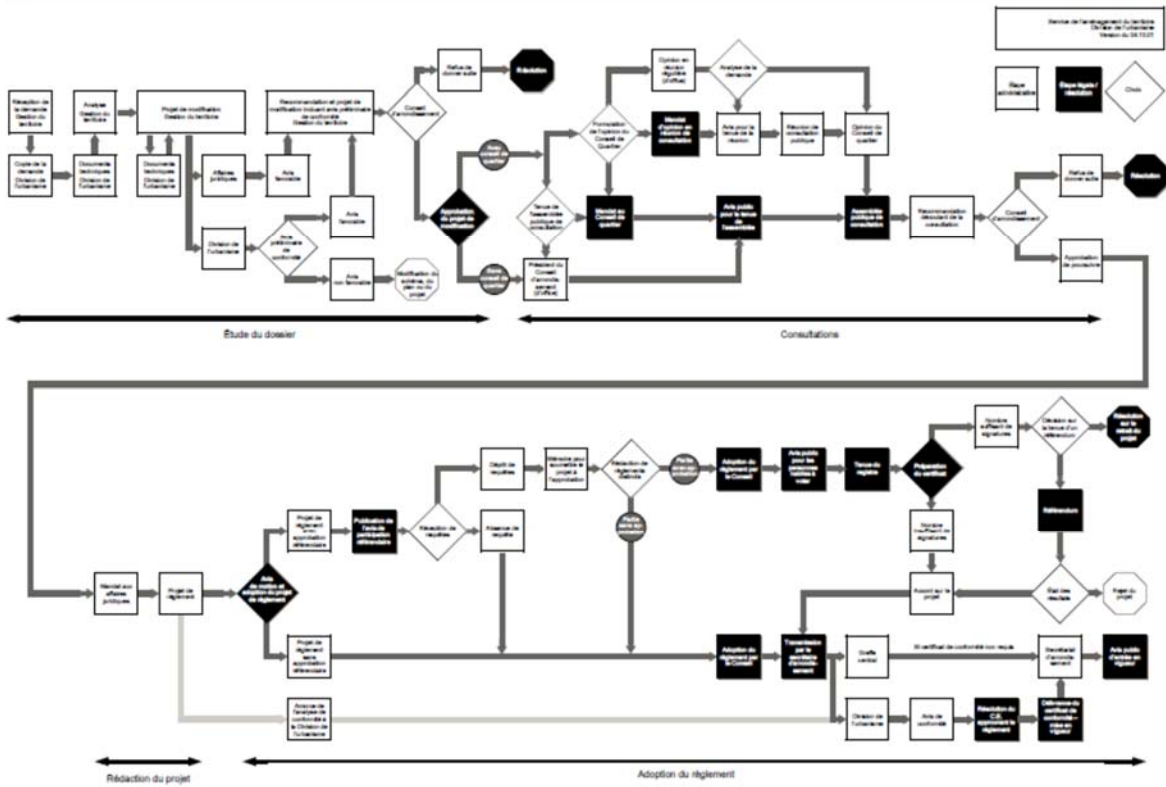
L'IDU souhaite que le gouvernement continue de travailler avec les municipalités sur la question du déséquilibre fiscal entre l'impôt foncier non résidentiel et l'impôt foncier résidentiel.

L'accès à des sources de revenus diversifiées afin d'alléger la pression mise sur l'impôt foncier est de bon augure. L'IDU, qui a participé aux travaux du *Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique*, aurait souhaité que les notions de développement durable et d'écofiscalité soient plus développées dans le projet de loi, qui n'en fait aucune mention. Le rapport Hubert avait fait la démonstration que le principe de l'utilisateur-payeur est une bonne avenue en ce qui a trait non seulement aux nouvelles sources de revenus pour les municipalités, mais également dans le contrôle de leurs dépenses.

L'Institut de développement urbain du Québec exprime le souhait que le projet de loi qui sera adopté assure aux municipalités un accès aux ressources financières qui leur permette de remplir leurs fonctions de base. Les valeurs d'imputabilité, de transparence et de rigueur doivent accompagner chaque nouveau pouvoir. L'IDU se pose en partisan de l'autonomie des villes, à condition que cette autonomie soit balisée.

ANNEXE

CHÈMEMENT DES DEMANDES D'AMENDMENT AUX RÈGLEMENTS DE ZONAGE ET DE LOTISSEMENT SOUS LA RESPONSABILITÉ D'UN CONSEIL D'ARRONDISSEMENT



RÉFÉRENCES

CÔTÉ, Marcel, Claude Séguin *et al.* (2010). *Une Métropole à la hauteur de nos aspirations*. Rapport du groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité.

HUBERT, Anne-Marie *et al.* (2016). *Pour une métropole en affaires*. Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique.

L'ALLIER, Jean-Paul, Denis Boutin *et al.* (2008) *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*. Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. (2012). *L'avenir a un lieu*. Livre Blanc Municipal.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL. (2014). *Rapport au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013*.