

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

Le 23 octobre 2023

TITRE : Projet de loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire a pour objet d'obtenir l'accord du Conseil des ministres quant à un projet de loi concernant principalement la fiscalité municipale que la ministre des Affaires municipales présenterait à l'Assemblée nationale lors de la période des travaux parlementaires de l'automne 2023.

Ce dernier s'inscrit notamment dans le cadre des réflexions afférentes à l'actualisation de l'approche partenariale et à la modernisation des relations entre le gouvernement et les municipalités. Des premières rencontres ont déjà eu cours et d'autres sont prévues au mois d'octobre 2023 en vue de la conclusion d'une entente dans les meilleurs délais possible.

Puisque la conclusion d'ententes à durée déterminée limite la capacité du gouvernement et des municipalités à faire évoluer la politique fiscale municipale et les programmes de transferts spécifiquement convenus dans le cadre de celles-ci, il devient de l'intérêt de toutes les parties de convenir d'une nouvelle dynamique partenariale plus prévisible, souple et pérenne, laquelle serait basée sur l'identification de priorités communes et d'engagements réciproques. Les questions relatives aux pouvoirs fiscaux, aux programmes de transferts, à l'évaluation foncière, à l'habitation et à l'aménagement du territoire, notamment, apparaissent centrales et communes, tant pour le gouvernement du Québec que pour le secteur municipal et certaines réponses en regard de ces enjeux passent par des modifications au cadre législatif actuel.

Aussi, grâce à plusieurs des mesures qu'il propose, ce projet de loi donnerait suite à la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) rendue publique le 6 juin 2022 et à son plan de mise en œuvre dévoilé le 26 juin 2023 dont le sous-objectif 3.4 vise à accroître la flexibilité du régime fiscal municipal afin de favoriser l'aménagement durable du territoire.

2- Raison d'être de l'intervention

Pour faire face aux défis contemporains que doivent relever les municipalités, différents intervenants ont plaidé en faveur d'une fiscalité plus souple et permettant davantage de s'adapter aux réalités territoriales. À cet égard, favoriser un meilleur aménagement du territoire et l'accès aux logements sont des enjeux majeurs et les municipalités peuvent

y jouer un rôle important. Pour ce faire, elles doivent disposer des pouvoirs leur permettant de déployer pleinement leurs moyens d'interventions.

Le projet de loi propose des mesures qui pourraient permettre un fonctionnement plus équitable et efficient du régime fiscal municipal, en plus d'actualiser certaines dispositions législatives permettant d'accroître l'équité fiscale et d'amoinrir le fardeau administratif des municipalités. Il propose également des avenues d'intervention permettant de participer à la mise en œuvre de la PNAAT et de soutenir l'accès aux logements.

Globalement, le présent projet de loi vise notamment à :

- Accroître l'autonomie fiscale des municipalités en :
 - pérennisant le partage de la croissance d'un point de la taxe de vente du Québec (TVQ);
 - donnant plus de flexibilité aux municipalités pour s'adapter aux réalités territoriales;
 - facilitant la diversification des sources de revenus.
- Favoriser un aménagement durable des territoires en :
 - octroyant des outils fiscaux pour mieux occuper l'espace déjà urbanisé et pourvu en infrastructures;
 - favorisant l'utilisation de l'écofiscalité afin de soutenir les efforts des municipalités dans la transition climatique.
- Faciliter l'accès au logement en :
 - bonifiant la capacité d'action des municipalités locales et des municipalités régionales de comté (MRC);
 - permettant aux municipalités locales et aux MRC de mettre en place des programmes d'aide aux logements locatifs.
- Assurer l'équité et l'efficience du régime fiscal municipal.
- Prolonger certains pouvoirs temporaires accordés aux municipalités locales et aux MRC en raison de l'incertitude économique amorcée pendant la pandémie de la COVID-19.

3- Objectifs poursuivis

Les principaux objectifs poursuivis par les présentes propositions législatives sont les suivants.

3.1 Programmes fiscaux et évaluation foncière

- Pérenniser le partage de la croissance d'un point de la TVQ avec les municipalités;
- Régulariser le versement des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles de l'Institut de recherches cliniques de Montréal (IRCM);
- Faciliter l'accès aux dossiers de propriétés relatifs au rôle d'évaluation foncière.

3.2 Pouvoirs fiscaux

- Alléger le fardeau financier des acheteurs en permettant aux municipalités d'étaler le paiement du droit sur les mutations immobilières.

- Permettre le partage des revenus entre municipalités;
- Encadrer le recours aux redevances de développement;
- Permettre l'imposition d'une taxe sur la valeur foncière à l'égard des logements vacants afin de favoriser la disponibilité des logements et décourager leur sous-utilisation;
- Rehausser le taux de taxe maximal applicable aux terrains vagues desservis;
- Élargir l'utilisation des taux variés de taxe foncière aux immeubles résidentiels et retirer les contraintes limitant le nombre de sous-catégories des immeubles non résidentiels;
- Permettre la taxation distincte selon les secteurs.

3.3 Pouvoirs en habitation

- Permettre aux municipalités locales de continuer à mettre en place des programmes d'aide financière pour la construction, la rénovation ou la location annuelle de logements locatifs;
- Octroyer aux MRC la possibilité de mettre en place des programmes d'aide au logement locatif équivalant à ceux des municipalités locales;
- Accroître les pouvoirs d'intervention des MRC en matière d'habitation et de réserve foncière;
- Assouplir les moyens dont dispose le gouvernement pour soutenir financièrement les MRC, notamment dans le domaine de l'habitation.

3.4 Mesures diverses

- Préciser les pouvoirs permettant au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) d'accompagner et de soutenir financièrement des organismes municipaux en matière de développement économique régional;
- Permettre à une municipalité d'effectuer des achats dans un commerce de proximité ou auprès d'une entreprise de services de nature manuelle dans lequel un membre du conseil a un intérêt direct ou indirect;
- Permettre aux municipalités locales et aux MRC de continuer à soutenir les entreprises qui rencontrent des difficultés en raison de la situation économique.

4- Propositions

4.1 Programmes fiscaux et évaluation foncière

4.1.1 *Inscrire le transfert de la croissance d'un point de la TVQ dans la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (LMAMROT)*

Depuis 2021, le gouvernement partage une partie de la croissance des revenus de la TVQ avec les municipalités du Québec en vertu du programme de partage de la croissance d'un point de la TVQ. Ce programme, qui avait été au centre des discussions lors de la négociation du Partenariat 2020-2024, constituait une réponse à cette demande de longue date du milieu municipal et aura permis de lui transférer un total de 826 M\$ au terme du Partenariat 2020-2024.

Cet engagement électoral constituerait l'un des principaux éléments de l'offre gouvernementale dans le cadre de la nouvelle relation partenariale entre le gouvernement et les municipalités qui fait actuellement l'objet de discussions.

Cette mesure consisterait à inscrire dans la LMAMROT le transfert de la croissance d'un point de TVQ aux municipalités, ainsi que la méthode de calcul afférente. Ce montant correspondrait à ce qui est actuellement en vigueur, soit la différence entre la valeur d'un point de TVQ dans les Comptes publics les plus récents disponibles et la valeur de référence de 2017-2018. La valeur d'un point de TVQ est établie à 10 % du total des taxes de vente.

La formule de répartition des sommes entre les municipalités ferait quant à elle l'objet d'un règlement ministériel afin d'offrir plus de flexibilité si des ajustements devaient y être apportés. À cet effet, soulignons que la formule de répartition est actuellement basée sur un montant par habitant, lequel est bonifié pour les municipalités ayant un indice de vitalité économique négatif. Cette dernière pourrait faire l'objet de discussions avec les municipalités dans le cadre des réflexions afférentes à la mise en œuvre de la nouvelle approche partenariale.

4.1.2 *Régulariser le versement de compensations tenant lieu de taxes à l'égard des immeubles de l'Institut de recherches cliniques de Montréal*

La Loi concernant l'Institut de recherches cliniques de Montréal prévoit que les immeubles de l'IRCM sont exempts de toute taxe foncière. Néanmoins, la loi ne précise pas qu'une compensation tenant lieu de taxes doit être versée à la Ville de Montréal en contrepartie des services municipaux rendus. Il s'agit là d'une incongruité juridique puisque les exemptions de taxes foncières devraient généralement être prévues à la Loi sur la fiscalité municipale (LFM). Dans ce contexte, la LFM n'a pas été modifiée afin de spécifier que le gouvernement verserait des compensations tenant lieu de taxes à la Ville de Montréal en contrepartie des pertes occasionnées par l'exemption de taxe.

Le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), verse néanmoins, depuis 2011, de telles compensations pour les immeubles appartenant à l'IRCM. En 2022, ce sont 545 000 \$ qui ont été versés en compensations tenant lieu de taxes pour ces immeubles. Dans les circonstances, il est

proposé de régulariser le versement des compensations tenant lieu de taxes à l'égard des immeubles de l'IRCM, en apportant les ajustements requis à la LFM.

4.1.3 Faciliter l'accès aux dossiers de propriétés

La LFM prévoit qu'un propriétaire ou un occupant peut consulter les documents, communément appelé « dossier de propriété », rassemblés ou préparés par l'évaluateur relatif à son immeuble en vue de la confection ou de la tenue à jour du rôle d'évaluation foncière ou du rôle de la valeur locative. Cependant, ce droit se limite à la consultation du dossier et le propriétaire ou l'occupant ne peut exiger d'en obtenir une copie. Cela implique généralement que le propriétaire se déplace au bureau de l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE) pour consulter son dossier. La consultation sur place devient peu pratique lorsque le dossier de propriété est volumineux (propriété industrielle, immeubles à logements, etc.) ou que les bureaux de l'OMRE sont éloignés du lieu de résidence du propriétaire.

Dans ce contexte, il est proposé de permettre à un propriétaire ou un occupant d'obtenir une copie (papier ou électronique) de son dossier de propriété. Cette mesure participerait à la volonté de transparence du système d'évaluation foncière du Québec, tout en maintenant la confidentialité des informations personnelles.

Aussi, la LFM précise que les documents rassemblés ou préparés par l'évaluateur en vue de la confection ou de la tenue à jour du rôle appartiennent à la municipalité. Puisque l'évaluateur municipal rassemble ou prépare ces documents dans le seul but de confectionner et de tenir à jour le rôle, la LFM ne prévoit pas qu'ils puissent être consultés à des fins qui n'y sont pas liées. Néanmoins, l'échange de renseignements issus des dossiers de propriété entre les services municipaux pourrait s'avérer grandement pertinent. Elle pourrait faciliter certaines démarches de la municipalité, telles qu'identifier les caractéristiques d'un immeuble lors d'une situation d'urgence (ex. : type de chauffage lors d'un incendie) et mieux cibler les efforts de prévention (ex. : piscine, foyer, etc.).

Il est donc proposé de permettre la consultation des dossiers de propriété par d'autres services municipaux. La loi prévoirait des fins pour lesquelles des documents pourraient être consultés ou obtenus.

4.2 Pouvoirs fiscaux

4.2.1 Alléger le fardeau financier des acheteurs en permettant aux municipalités d'étaler le paiement des droits sur les mutations immobilières

Les municipalités ont l'obligation de percevoir des droits sur les mutations immobilières auprès de l'acheteur de tout immeuble, sous réserve des cas d'exonération prévus par la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières (LDMI). Ces droits se calculent en appliquant les taux prévus à la LDMI, lesquels diffèrent selon différentes tranches de valeur.

Les droits de mutation doivent être payés en un seul versement à compter du 31^e jour suivant l'envoi d'un compte à cet effet par la municipalité. Cette situation diffère de celle

applicable aux taxes foncières municipales puisque ces dernières peuvent être payées en un ou plusieurs versements.

Afin d'alléger le fardeau financier devant être supporté par l'acquéreur d'un immeuble, il est proposé d'octroyer aux municipalités la possibilité de permettre, par règlement municipal, l'étalement du paiement des droits sur les mutations immobilières. Les municipalités pourront déterminer les modalités applicables à cette option de paiement, y compris l'application, le cas échéant, d'un taux d'intérêt sur les versements postérieurs au premier.

4.2.2 Permettre le partage entre municipalités des revenus

À l'heure actuelle, il n'existe aucun pouvoir permettant aux municipalités de partager des revenus entre elles. Cependant, octroyer aux municipalités le pouvoir de conclure des ententes de partage des revenus avec d'autres municipalités pourrait avoir des effets bénéfiques importants. En effet, lors de la mise en œuvre d'un projet de développement notamment dont les retombées économiques ou les externalités dépassent les limites du territoire d'une municipalité, comme la création d'un parc industriel, la venue d'une usine d'importance ou le déploiement d'un réseau de transport en commun structurant, une entente de partage des revenus pourrait permettre :

- d'atténuer les éventuelles externalités négatives d'un tel projet et ainsi, améliorer l'acceptabilité sociale au sein de la population et des municipalités avoisinantes;
- une meilleure cohésion régionale en éliminant la concurrence entre les municipalités.

La mesure proposée vise donc à octroyer aux municipalités le pouvoir de conclure des ententes de partage des revenus avec d'autres municipalités. Les revenus pouvant être partagés pourraient provenir de la taxe foncière générale, du pouvoir général de taxation et de la redevance réglementaire. Les municipalités seraient ainsi habilitées à prévoir, dans le cadre d'une entente, les modalités permettant de déterminer les montants qui seront partagés et la répartition des revenus entre les municipalités et la possibilité d'établir un fonds, ainsi que la structure de gouvernance qui y serait reliée.

4.2.3 Encadrer le recours aux redevances de développement

Introduite en 2016, la redevance de développement permet aux municipalités de couvrir l'augmentation des dépenses en infrastructures et équipements municipaux que rend nécessaire le développement immobilier. À l'exception du matériel roulant dont la durée est de moins de sept ans ainsi que des équipements informatiques, une grande partie des infrastructures et des équipements municipaux peuvent donc faire l'objet d'une redevance de développement. À ce jour, seulement une trentaine de municipalités se sont prévaluées de ce pouvoir, notamment en raison de certaines difficultés et limites d'application.

Afin de clarifier le champ d'application de la redevance de développement, la mesure proposée consisterait à octroyer à la ministre des Affaires municipales le pouvoir réglementaire de déterminer les infrastructures et les équipements municipaux pour lesquels une redevance de développement peut être appliquée, d'exempter des

personnes ou des types de travaux au paiement de la redevance et de prévoir un régime transitoire pour les redevances déjà en vigueur.

Aussi, d'ici à ce que ce règlement soit édicté, la loi prévoirait qu'une redevance de développement ne peut être exigée à l'égard des logements sociaux et abordables.

4.2.4 Permettre l'imposition d'une taxe sur la valeur foncière à l'égard des logements vacants

Afin de favoriser la disponibilité des logements, il est proposé de permettre à l'ensemble des municipalités du Québec d'imposer une taxe sur les logements vacants ou sous-utilisés basée sur la valeur foncière de l'immeuble.

Le taux de taxation applicable aux logements vacants ou sous-utilisés ne pourrait excéder 1 % de la valeur de l'immeuble. La mesure viserait les immeubles comportant au moins un logement qui ne serait pas occupé pendant un minimum de 180 jours par an par son propriétaire, un proche ou par un autre occupant en raison, dans ce dernier cas, d'un bail d'une durée d'au moins 180 jours, y compris une sous-location.

Les municipalités seraient habilitées à déterminer les modalités de perception de la taxe. Ainsi, une municipalité pourrait, par exemple, transmettre aux propriétaires un formulaire d'autodéclaration pour chaque immeuble visé et établir une date limite pour que le formulaire leur soit retourné, à défaut de quoi, l'immeuble serait considéré comme vacant et soumis à la taxe.

Des exemptions à la taxe seraient prévues à l'égard des logements sociaux et abordables et d'un logement :

- habitable seulement une partie de l'année;
- qui est inaccessible une partie de l'année en raison de l'absence d'entretien d'une voie publique durant cette période;
- d'un établissement d'hébergement touristique, sauf s'il s'agit d'une résidence de tourisme;
- utilisé par son propriétaire comme résidence secondaire et qui n'est pas offerte en location à un touriste. Cette exemption ne s'appliquerait qu'à un seul logement par propriétaire sur le territoire d'une municipalité;
- d'un chalet ou d'une maison de villégiature;
- pendant toute période où y est applicable un ordre d'évacuation émis par une autorité judiciaire ou administrative;
- pendant toute période où son occupant, lorsqu'il s'agit de son domicile, ne peut l'occuper en raison de son état de santé;
- pendant les 24 mois qui suivent le décès de son propriétaire, lorsqu'il s'agissait de sa résidence principale;
- pendant toute période où il est inhabitable en raison de travaux majeurs.

4.2.5 Rehausser le taux de taxe maximal applicable aux terrains vagues desservis

Depuis 2001, une municipalité peut établir à l'égard des immeubles faisant partie de la catégorie des terrains vagues desservis par des services d'aqueduc et d'égout sanitaire, un taux pouvant s'élever jusqu'à deux fois le taux de base (taux résidentiel).

Des municipalités demandent depuis quelques années que soit rehaussé le taux maximal applicable aux terrains vagues desservis dans le but d'inciter davantage le développement de ces terrains situés souvent dans des secteurs névralgiques. Également, la PNAAT souligne l'importance de prioriser la consolidation des secteurs bénéficiant déjà des réseaux d'infrastructures.

Dans ce contexte, il est proposé de permettre aux municipalités d'établir un taux particulier pour les terrains desservis pouvant s'élever jusqu'à quatre fois le taux de base. Une exemption serait prévue pour les personnes ayant acquis, par succession, la propriété d'un terrain vague desservi ou une part indivise dans un tel terrain. Celles-ci pourraient bénéficier d'un crédit de taxes foncières équivalent à la portion des taxes excédant celles qui auraient été payables à deux fois le taux de base. L'exemption serait valable pour une période de cinq ans, renouvelable cinq autres années si la municipalité le juge opportun. Ceci permettrait d'alléger le fardeau lié à une succession en octroyant un délai aux héritiers ou aux légataires pour convenir de l'utilisation du terrain.

Étant donné que la taxation des terrains vagues non desservis dans le périmètre d'urbanisation peut, par le biais de l'imposition d'une taxe supplémentaire, être équivalente au taux de la taxe applicable aux terrains vagues desservis, il est proposé d'appliquer également un crédit de taxe similaire pour ceux qui acquièrent, par succession, ce type de terrain lorsque le cumul des taux applicables à la taxe générale et à la taxe supplémentaire dépasse deux fois le taux de base.

4.2.6 Élargir l'utilisation des taux variés de taxe foncière aux immeubles résidentiels et retirer les contraintes limitant le nombre de sous-catégories non résidentielles

Depuis 2017, les municipalités peuvent, dans le cadre du régime d'imposition à taux variés, définir différentes sous-catégories d'immeubles non résidentiels et appliquer un taux de taxation distinct pour chacune d'elle. Toutefois, les municipalités ne disposent pas de cette flexibilité à l'égard des immeubles résidentiels et ne peuvent donc pas imposer des taux de taxe différenciés, à l'exception d'un taux supérieur pour les immeubles de six logements ou plus, pouvant aller jusqu'à 133,3 % du taux de base, applicable généralement aux immeubles résidentiels.

Afin d'encourager l'aménagement durable du territoire par l'entremise d'outils fiscaux ciblés, la mesure proposée permettrait aux municipalités de déterminer des taux distincts applicables aux immeubles résidentiels, soit un taux de base et d'autres taux applicables à des sous-catégories d'immeubles résidentiels choisis par la municipalité. Les taux distincts devraient se situer dans une fourchette allant de 66,6 % à 133,3 % du taux de base. Les municipalités auraient ainsi plus de flexibilité pour faire des choix en fonction de leurs réalités.

Une telle mesure pourrait notamment encourager la densification en permettant, par exemple, l'application d'un taux de taxation plus faible pour les immeubles de plus d'un logement. Aussi, la possibilité de diminuer le fardeau fiscal des immeubles multilogements pourrait potentiellement exercer une pression à la baisse sur le prix des loyers.

À des fins de concordance, il est également proposé de faire certains ajustements aux dispositions relatives aux immeubles non résidentiels. Ainsi, il est proposé de ne plus limiter à quatre le nombre de sous-catégories non résidentielles pouvant être mises en place par les municipalités.

4.2.7 Permettre la taxation distincte selon les secteurs

Actuellement, les taux de la taxe foncière générale sont les mêmes sur tout le territoire d'une municipalité. Ainsi, le taux de taxe d'une catégorie d'immeubles s'applique uniformément, peu importe le secteur où se situe l'immeuble (centre-ville, parc industriel, banlieue résidentielle, etc.).

Il est proposé d'octroyer plus de flexibilité aux municipalités en matière de fiscalité municipale, et ce, en leur permettant d'appliquer une taxation différenciée par secteur. Une telle proposition apparaît pertinente puisqu'elle permettrait aux municipalités d'adapter leur régime fiscal en vue d'influer sur le développement de leur territoire. Ce régime pourrait notamment être utilisé pour favoriser la densification de certains secteurs ainsi que dans d'autres situations d'ordre économique, comme pour la revitalisation d'un centre-ville ou lors de travaux majeurs sur une artère commerciale.

Les secteurs visés seraient définis dans un règlement municipal. Les taux de base sectoriels devraient respecter un écart maximum de 33,3 % par rapport à un taux de base uniformisé, lequel correspondrait à la moyenne des taux sectoriels pondérés proportionnellement à la valeur imposable totale de chaque secteur. Concrètement, le taux de base uniformisé correspondrait au taux de base qui s'appliquerait si la municipalité n'utilisait pas la taxation par secteur.

4.3 Pouvoirs en habitation

4.3.1 Bonifier le pouvoir d'aide temporaire au logement locatif

En novembre 2021, la Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives (projet de loi n° 49) a introduit un nouveau pouvoir d'aide en matière de logement locatif.

Les municipalités locales peuvent, en vertu de ce pouvoir temporaire, adopter un programme d'aide visant à favoriser la construction, la rénovation et la location annuelle de logements locatifs à des fins résidentielles. Ce programme doit prévoir que son bénéficiaire doit conserver la vocation locative et résidentielle du logement ayant fait l'objet de l'aide pour une période d'au moins cinq ans, à moins d'un motif sérieux. Il doit aussi prévoir des hausses de loyer maximales durant les cinq premières années de location d'un logement.

Le règlement nécessaire à la mise en place de ce programme doit être approuvé par la ministre responsable de l'Habitation et le total de l'aide accordée annuellement ne peut excéder 1 % des crédits prévus dans le budget de fonctionnement de la municipalité.

4.3.1.1 Prolonger le pouvoir d'aide temporaire au logement locatif

La période d'admissibilité au programme est de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2022. Elle se terminera donc le 1^{er} janvier 2027. Le projet de loi n° 49 prévoit qu'il est possible pour une municipalité de prolonger cette période d'admissibilité pour une période de cinq ans, mais cette prolongation nécessite l'approbation de la ministre responsable de l'Habitation, du règlement municipal la prévoyant. Ceci mobilise des ressources et occasionne des délais supplémentaires.

La réalisation de projets d'habitation peut s'échelonner sur plusieurs années. Afin de donner aux municipalités locales toute la souplesse et la prévisibilité nécessaires à la planification de leurs projets d'habitation, il y a lieu de prolonger la période d'admissibilité à un programme d'aide mis en œuvre en vertu de ce pouvoir d'aide temporaire pour une période de cinq ans. Ayant débuté le 1^{er} janvier 2022, cette période se terminera le 1^{er} janvier 2032. Cette proposition dispenserait donc la ministre responsable de l'Habitation de l'approbation des règlements municipaux visant la prolongation de la période d'admissibilité du programme d'une municipalité.

4.3.1.2 Accorder aux MRC le même pouvoir d'aide temporaire au logement locatif que les municipalités locales

La loi permet à une MRC de déclarer sa compétence à l'égard des municipalités locales de son territoire relativement à un domaine sur lequel ces dernières ont compétence. Conséquemment, une MRC pourrait intervenir en matière de logement locatif en déclarant sa compétence et, ce faisant, elle se substituerait à la municipalité locale, qui ne pourrait donc plus exercer son pouvoir.

Or, le contexte actuel de faible offre de logements locatifs justifie un accroissement des leviers d'intervention, tant à l'échelle locale que régionale. Afin de favoriser davantage de souplesse dans la réalisation de projets d'habitation, il est proposé d'octroyer aux MRC le même pouvoir d'aide au logement locatif que celui dont disposent les municipalités locales, aux mêmes conditions, avec les adaptations nécessaires. Les municipalités locales et régionales pourraient donc mettre en commun leurs ressources et exercer leurs pouvoirs de façon complémentaire, sans que la MRC ait besoin de déclarer sa compétence.

4.3.2 Accorder aux MRC les mêmes pouvoirs que les municipalités locales à des fins d'habitation et de réserve foncière

Une municipalité locale peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. Elle peut aussi posséder des immeubles à des fins d'habitation, qu'elle peut louer, aménager, démolir, restaurer, vendre ou dans lesquels elle peut installer des services publics. Elle peut même céder ces immeubles à titre gratuit, notamment à une MRC, à son office d'habitation ou à un autre organisme à but non lucratif.

Ces pouvoirs permettent donc à la municipalité locale de contribuer à la disponibilité des espaces nécessaires au développement, notamment de projets d'habitation.

Le contexte actuel de pénurie de logements milite en faveur de confier ces mêmes pouvoirs à la MRC afin d'accroître les leviers d'intervention, de l'ensemble des municipalités, en habitation et de favoriser davantage de souplesse dans la réalisation de projets de cette nature. Il est donc proposé d'octroyer aux MRC un pouvoir d'acquisition d'immeubles à des fins d'habitation similaire à celui dont disposent les municipalités locales.

Par souci de cohérence, il est également proposé de permettre aux MRC de constituer des réserves foncières dans ses autres domaines d'intervention (ex. : production d'énergie, développement économique).

4.3.3 Élargir les objets pouvant être financés par le Fonds régions et ruralité

Le Fonds région et ruralité (FRR) est institué en vertu de la LMAMROT. Il porte ce nom depuis 2019, année où ont été élargies les fins auxquelles il peut être affecté. Il était auparavant destiné exclusivement au financement des mesures de développement local et régional prévues dans le cadre de certaines ententes conclues entre le gouvernement et des organismes municipaux (essentiellement des MRC). Il peut maintenant aussi être affecté au financement de toute autre mesure de développement ou de rayonnement des régions ou de coopération intermunicipale.

Cette marge de manœuvre a été appréciée du milieu municipal, le MAMH ayant pu soutenir les MRC dans une diversité de domaines associés au développement des régions.

Afin de permettre à la ministre d'employer le FRR pour répondre avec une agilité accrue aux besoins évolutifs de développement des communautés et des territoires, les objets auxquels il peut être affecté pourraient encore être élargis. Il est donc proposé qu'il puisse financer tout objet qui est de la nature d'une compétence municipale, pour des fins de développement et de vitalisation. Le gouvernement, en adoptant les normes du FRR, conserverait toujours la possibilité de prioriser certains de ses objets.

L'élargissement des objets du FRR serait particulièrement utile dans le contexte de la pénurie de logements actuellement observée. En effet, certaines MRC ont manifesté un intérêt pour que le FRR finance des initiatives en matière d'habitation, ce que permettrait la mesure proposée.

Par ailleurs, la LMAMROT prévoit actuellement que la ministre des Affaires municipales peut confier la gestion d'une partie du fonds à une MRC, par entente. Cette dernière peut charger de cette gestion son comité exécutif, un membre de ce comité ou son directeur général. Étant donné l'élargissement des objets pouvant être financés, il est également proposé que la ministre puisse, dans le cadre des ententes conclues avec la MRC, lui permettre de sous-déléguer la gestion d'une partie du fonds à une municipalité locale, son comité exécutif ou son directeur général.

4.4 Mesures diverses

4.4.1 *Préciser les pouvoirs permettant au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) d'accompagner et de soutenir financièrement des organismes municipaux en matière de développement économique régional*

La Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation n'est pas précise à l'égard des pouvoirs permettant au ministre d'accompagner et de soutenir des organismes municipaux afin que ceux-ci puissent contribuer au développement économique de leur territoire. Or, le MEIE intervient de diverses manières auprès du milieu municipal, et ce, principalement auprès des MRC. Il offre, à titre d'exemple, des programmes d'aide (ex. : mesure pour la décontamination et la valorisation de terrains stratégiques) et il investit dans les fonds locaux d'investissement administrés par les MRC. Cette imprécision pourrait, dans certaines situations, soulever des questionnements juridiques.

Il est donc proposé de modifier la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation afin de préciser la portée des pouvoirs d'accompagnement et de soutien financier du ministre à la réalisation d'action ou de projets en matière de développement économique régional. Cette mesure viendrait harmoniser la loi habilitante du MEIE avec ses interventions auprès des organismes municipaux. Elle renforcerait également les nouvelles relations de collaboration établies entre ce Ministère et le milieu municipal. Elle serait par ailleurs complémentaire aux actions exercées par le MAMH en matière de développement local et régional.

4.4.2 *Permettre, dans certaines situations, à un élu municipal d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité impliquant un commerce de proximité ou un fournisseur de services de nature manuelle*

Il existe déjà certaines exceptions à l'interdiction, pour un élu municipal, d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité (LERM, art. 305). Il est proposé d'ajouter une exception permettant à une municipalité de faire des achats dans un commerce de proximité détenu par un élu ou une personne le liant au commerce (épicerie, quincaillerie, dépanneur, station-service, restaurant, etc.). Ces achats pourraient être faits dans un tel commerce si celui-ci est le seul de ce type sur le territoire de la municipalité et que tout autre commerce du même type hors de son territoire est à plus de 5 km du lieu où siège le conseil. Si le type de commerce visé n'existe pas sur le territoire de la municipalité, elle pourrait s'approvisionner dans un commerce lié à un élu, situé hors de son territoire dans la mesure où aucun autre commerce de ce type n'est plus près de l'édifice où siège le conseil ou à 5 km ou moins de ce dernier. Il est également proposé de prévoir une exception équivalente pour les employés municipaux. Dans le cas d'une quincaillerie, l'acquisition de matériaux pour l'exécution de travaux ou de projets de construction serait exclue afin d'éviter de potentielles acquisitions substantielles dans le commerce d'un élu ou d'un employé pour un projet en particulier. Seul l'achat de matériaux pour de menus travaux d'entretien ou de réparation serait permis.

Il est aussi proposé de prévoir une exception qui cible seulement les services de nature manuelle qui doivent s'effectuer sur place (ex. : plomberie, déneigement). La municipalité devra être en mesure de démontrer qu'elle a fait des démarches sérieuses pour conclure

qu'aucun autre fournisseur n'est en mesure d'offrir le service qu'elle souhaite acquérir. Pour les contrats dont les montants sont inférieurs au seuil obligeant un appel d'offres public, elle devrait minimalement publier un appel d'intérêt dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec pendant une période d'au moins 15 jours et procéder à un appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs. La municipalité pourrait aussi décider de ne pas retenir une ou plusieurs des offres si les montants proposés sont déraisonnables. Pour les contrats dont les montants sont égaux ou supérieurs au seuil, elle devra avoir procédé à au moins un appel d'offres public avant d'avoir recours à l'exception proposée.

Étant donné son caractère exceptionnel, la durée maximale d'un contrat en pareille circonstance serait de deux ans au cas où un autre fournisseur voudrait éventuellement offrir le service. Toute personne ou tout fournisseur pourrait par ailleurs signaler à la municipalité qu'il serait disposé à offrir ses services au moment où le contrat prendra fin. Si une municipalité prévoit utiliser ces exceptions, elle devra préciser cette possibilité dans son règlement de gestion contractuelle, de même que l'obligation de publier le nom de l'élu et du commerce sur son site Web. En y précisant ces informations, la municipalité s'assure d'agir en toute transparence malgré l'apparence de conflit d'intérêts.

De plus, une liste des achats faits en vertu de ces exceptions, incluant les montants des achats, devra être déposée sur une base biannuelle au conseil municipal ainsi que sur le site Web de la municipalité afin que les citoyens puissent la consulter.

4.4.3 Prolonger les pouvoirs d'aide temporaires mis en place dans le contexte de la pandémie pour les municipalités locales et les MRC

4.4.3.1 Prolonger le pouvoir d'aide temporaire pour les municipalités locales pour la relance économique

Sanctionnée le 25 mars 2021, la Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions (projet de loi n° 67) octroyait aux organismes municipaux certains pouvoirs afin de les outiller à faire face à certains enjeux découlant de la pandémie de la COVID-19.

Afin d'accroître la capacité des municipalités locales à contribuer à la relance économique, un pouvoir d'aide d'une application limitée à trois ans leur a été octroyé. Pour s'en prévaloir, une municipalité doit adopter un plan de soutien aux entreprises s'appliquant à tout ou partie de son territoire. Une fois ce plan en vigueur, la municipalité locale peut adopter, par règlement, un programme lui permettant d'accorder une aide à toute personne qui exploite une entreprise du secteur privé et qui est le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble autre qu'une résidence, à moins qu'il ne s'agisse d'une résidence privée pour aînés (RPA).

Cette aide peut déroger à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (LISM), ce qui permet aux municipalités locales d'y recourir à l'égard d'un établissement commercial ou industriel. Le total de l'aide accordée annuellement ne peut excéder le montant le plus élevé entre 500 000 \$ et 1 % des crédits prévus au budget de fonctionnement de la

municipalité. Un montant maximal de 150 000 \$ s'applique également à l'aide versée à un même bénéficiaire. Des montants plus importants peuvent être engagés avec l'autorisation de la ministre des Affaires municipales, après consultation auprès du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

La période d'admissibilité au programme ne peut dépasser le 25 mars 2024. Étant donné le contexte actuel de ralentissement économique, il est proposé de la prolonger pour une période de trois ans. Ainsi, la période d'admissibilité au programme municipal ne pourrait dépasser le 25 mars 2027.

4.4.3.2 Prolonger le pouvoir d'aide temporaire de constituer un fonds de soutien aux entreprises pour les MRC

La même loi que celle mentionnée à la mesure précédente (projet de loi n° 67) a introduit un pouvoir d'aide d'une application limitée à trois ans permettant aux MRC de constituer un fonds destiné à soutenir les entreprises rencontrant des difficultés financières en raison de la pandémie de la COVID-19. Ce fonds peut être administré par la MRC, qui établit les conditions et les modalités de versement de l'aide, ou par un organisme à but non lucratif. Il permet à la MRC d'octroyer, malgré la LISM, des subventions et des prêts aux entreprises situées sur son territoire.

Le montant que la MRC peut donner ou prêter au fonds est fixé par son conseil, mais ne doit pas excéder 1 000 000 \$, à moins que la ministre des Affaires municipales autorise un montant supérieur. Un rapport qui résume les contributions versées au fonds ainsi que leur utilisation doit être annuellement déposé au conseil de la MRC et diffusé sur son site internet.

La période d'admissibilité à l'aide financière accordée dans le cadre du fonds ne peut dépasser le 25 mars 2024. Étant donné le contexte actuel de ralentissement économique, il est proposé de la prolonger pour une période de trois ans. Ainsi, la période d'admissibilité ne pourrait dépasser le 25 mars 2027.

5- Autres options

Pour plusieurs des mesures proposées, le MAMH a considéré différentes options avant de retenir l'intervention la plus appropriée. Cependant, dans le contexte de ce mémoire, seules certaines d'entre elles méritent d'être présentées.

5.1 Inscrire le transfert de la croissance d'un point de la TVQ dans la LMAMROT

Le partage de la croissance d'un point de la TVQ pourrait être reconduit pour une période déterminée sans être inscrite à la loi. Cependant, la demande visant à pérenniser cette mesure persisterait de la part des municipalités.

6- Évaluation intégrée des incidences

De manière générale, les modifications proposées par ce projet de loi auraient principalement des incidences sur le régime fiscal municipal, notamment en accroissant la flexibilité de celui-ci et en favorisant l'atteinte de divers objectifs. Ces outils soutiendraient les municipalités face aux défis contemporains, tels que l'aménagement durable du territoire ou la disponibilité de logements pour tous et permettraient davantage de s'adapter aux réalités territoriales. À titre d'exemple :

- une taxe foncière sur les logements vacants permettrait de décourager la spéculation foncière et la sous-utilisation des logements, favorisant ainsi leur maintien ou leur retour sur le marché de la location à long terme;
- la taxe aux terrains vagues desservis pourrait inciter le développement de ces terrains tout en rendant la spéculation, à l'égard de tels terrains, moins intéressante. Pour les propriétaires qui comptent développer leurs terrains à court terme, une telle mesure n'aurait aucun impact financier significatif;
- l'utilisation des taux variés de taxe foncière pour les immeubles résidentiels permettrait notamment d'encourager l'aménagement durable du territoire et la densification en permettant, par exemple, l'application d'un taux de taxation plus faible pour les immeubles de plus d'un logement. Aussi, la possibilité de diminuer le fardeau fiscal des immeubles multilogements pourrait potentiellement exercer une pression à la baisse sur le prix des loyers;
- la taxation par secteur pourrait notamment permettre d'encourager la densification de certains secteurs et de traduire plus concrètement le coût des services municipaux rendus à chaque type d'immeubles.

Aussi, modifier la LERM afin de permettre, dans certaines circonstances, à un élu municipal d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec sa municipalité faciliterait quant à elle les achats des municipalités qui disposent de peu de commerces ou de fournisseurs de services de nature manuelle à proximité. Par exemple, celles-ci doivent parfois se procurer des biens à des coûts plus élevés en raison de la distance à parcourir afin d'éviter de s'approvisionner dans le commerce d'un élu. Il est également possible qu'un élu soit le seul à vouloir offrir un service de nature manuelle en raison de l'emplacement géographique d'une municipalité. La mesure pourrait aussi avoir pour effet de réduire les obstacles aux candidatures aux élections municipales dans les municipalités.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Montréal, la Ville de Québec, l'Association des directeurs municipaux du Québec, l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec et la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec ont été consultées de manière préliminaire sur la plupart des mesures du projet de loi, lesquelles ont généralement été bien accueillies.

Le ministère des Finances (MFQ) a été consulté concernant les mesures visant les programmes fiscaux, l'évaluation foncière et les pouvoirs fiscaux.

Le MEIE a été consulté pour la mesure visant à lui octroyer un pouvoir d'intervention auprès des organismes municipaux.

La Commission municipale du Québec a été consultée lors de l'élaboration de la mesure visant à permettre à un élu d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité lorsqu'un commerce de proximité est le seul sur son territoire ou qu'un fournisseur de services de nature manuelle est le seul en mesure d'offrir un service.

Le ministère du Tourisme et la Société d'habitation du Québec ont été consultés concernant la mesure pour permettre l'imposition d'une taxe sur la valeur foncière à l'égard des logements vacants.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La majorité des mesures ne requièrent pas d'intervention directe du gouvernement pour leur mise en œuvre, puisqu'elles modifient des pouvoirs des municipalités que celles-ci peuvent utiliser selon leurs besoins. Le MAMH pourrait néanmoins produire ou mettre à jour différents documents de soutien de même qu'un bulletin Muni-Express pour expliquer l'ensemble des mesures du projet de loi.

Un règlement de la ministre sera édicté afin de déterminer les infrastructures qui peuvent être financées par des redevances de développement, d'exempter des personnes ou des types de travaux au paiement de la redevance et de prévoir un régime transitoire pour les redevances déjà en vigueur.

Puisque les mesures proposées s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle relation partenariale entre le gouvernement du Québec et les municipalités, l'évolution de certains objectifs en matière de transition climatique, d'aménagement du territoire et d'accès au logement notamment se fera par l'entremise des mécanismes de suivi afférents au déploiement de la nouvelle approche partenariale.

Les mesures concernant le prolongement du pouvoir d'aide temporaire au logement locatif et l'octroi aux MRC d'un pouvoir équivalent seraient soumises aux mêmes obligations de reddition de compte que la mesure initiale destinée aux municipalités locales. Ainsi, toute municipalité locale et toute MRC qui se doterait d'un programme d'aide financière visant à favoriser la construction, la rénovation et la location annuelle de logements locatifs servant à des fins résidentielles devrait faire approuver son règlement par la ministre.

Le MAMH devrait mettre à jour le cadre normatif du FRR s'il souhaite encadrer son emploi à l'égard de nouveaux objets.

Les mesures concernant le prolongement des pouvoirs d'aide des municipalités locales et des MRC seraient soumises aux mêmes obligations de reddition de comptes que les mesures initiales. Ainsi, toute municipalité locale qui se doterait d'un plan d'aide aux entreprises devrait produire un rapport précisant les montants versés dans le cadre de ce plan. Toute MRC qui constituerait un fonds d'aide de soutien aux entreprises devrait

produire un rapport précisant les montants versés dans le cadre de ce fonds. Les rapports devraient être déposés à la séance du conseil et publiés sur internet.

9- Implications financières

Les mesures proposées n'auraient aucune implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

En matière de logement vacant ou sous-utilisé, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont légiféré pour permettre aux municipalités d'imposer une taxe sur de tels logements. C'est le cas notamment de la Ville de Vancouver ainsi que des villes de Toronto, d'Ottawa et d'Hamilton. Dans ces deux provinces, les dispositions législatives octroyant ce pouvoir aux municipalités se limitent à prévoir un contenu minimal aux règlements, leur conférant ainsi une grande liberté quant aux règles d'application. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le gouvernement fédéral a également fait adopter des dispositions législatives lui permettant d'imposer une taxe annuelle de 1 % sur la valeur des biens immobiliers résidentiels vacants ou sous-utilisés appartenant aux personnes non résidentes et non canadiennes.

En ce qui concerne les redevances de développement, les municipalités ontariennes peuvent, depuis 1997, prélever des redevances à de telles fins. Ce pouvoir a permis d'opérer un changement important dans le modèle de financement des infrastructures municipales puisqu'elles génèrent plus de 2 G\$ annuellement.

Du côté des nouvelles exemptions proposées pour permettre à un élu municipal d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité impliquant un commerce de proximité ou un fournisseur de services de nature manuelle, d'autres provinces canadiennes comme l'Ontario prévoient des règles encadrant les conflits d'intérêts pour les municipalités. Ces règles peuvent cependant varier. Certaines concernent seulement les intérêts pécuniaires, tandis que d'autres concernent les conflits d'intérêts au sens large. Ces régimes prévoient généralement des exceptions ou des précisions sur ce qui ne constitue pas un conflit d'intérêts.

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST