

Chronique – Fardeau grandissant pour les promoteurs immobiliers au Québec : nouveaux régimes de contributions, de compensations et de redevances qui augmentent les coûts de développement

Nikolas BLANCHETTE*, Marcelo CIECHA*, Justine GAUTHIER* et Emilie BUNDOCK*
EYB2018REP2548 (approx. 13 pages)

EYB2018REP2548

Repères, Septembre, 2018

Nikolas BLANCHETTE*, Marcelo CIECHA*, Justine GAUTHIER* et Emilie BUNDOCK*

Chronique – Fardeau grandissant pour les promoteurs immobiliers au Québec : nouveaux régimes de contributions, de compensations et de redevances qui augmentent les coûts de développement

Indexation

MUNICIPAL ; AMÉNAGEMENT ET URBANISME ; PARCS, TERRAINS DE JEUX ET ESPACES NATURELS ; **ENVIRONNEMENT** ; **LOI CONCERNANT DES MESURES DE COMPENSATION POUR LA RÉALISATION DE PROJETS AFFECTANT UN MILIEU HUMIDE OU HYDRIQUE**

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)

[I– LA CONTRIBUTION POUR FINS DE PARCS](#)

- [A. Contexte et objectif de la mesure](#)
- [B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés](#)
- [C. Cas d'application : Ville de Montréal](#)

[II– LA COMPENSATION POUR L'ATTEINTE AUX MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES](#)

- [A. Contexte et objectif de la mesure](#)
- [B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés](#)
- [C. Domaine d'application et effets de la réglementation](#)

[III– LA REDEVANCE DE TRANSPORT À L'ÉGARD DU RÉSEAU EXPRESS MÉTROPOLITAIN \(REM\)](#)

- [A. Contexte et objectif de la mesure](#)
- [B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés](#)
 - [1. Le projet envisagé est-il assujéti à la redevance ?](#)
 - [a\) La localisation](#)
 - [b\) Le type de projet](#)
 - [c\) La période dans laquelle le projet s'inscrit dans le temps](#)
 - [2. Quels sont les paramètres de la redevance payable ?](#)

[CONCLUSION](#)

Résumé

Les auteurs se penchent sur les récents régimes mis en place pouvant s'imposer aux promoteurs dans le cadre de projets de développements immobiliers. En effet, la dernière année fut la scène de changements importants en ce qui concerne la façon dont l'État exige des promoteurs immobiliers de contribuer au développement urbain ou de compenser certaines atteintes environnementales causées par leurs activités. Ils étudient trois mécanismes législatifs mis en place à cet effet, soit la contribution pour fins de parcs, la redevance relative au financement du nouveau transport du Réseau express métropolitain et la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques.

INTRODUCTION

Le développement immobilier a depuis longtemps comporté son lot d'implications de la part de l'État, particulièrement au niveau municipal. Les promoteurs ne sont en effet pas étrangers aux diverses procédures de zonage, d'obtention de permis, de consultations et d'approbation de projets auprès des municipalités, nécessaires à la réalisation de projets de développement immobilier. Toutefois, les dernières années furent la scène de plusieurs changements législatifs dans la façon dont on exige des promoteurs immobiliers qu'ils contribuent au développement urbain, et ce, au-delà des questions d'émission de permis et de taxation foncière municipale¹. Ainsi, il n'est dorénavant plus seulement question de déterminer si un projet est conforme aux orientations urbanistes, mais également de considérer comment il y contribuera. Dans quels objectifs s'inscrivent ces nouveaux régimes ? Comment risquent-ils d'affecter les promoteurs immobiliers ? C'est ce que nous verrons dans la présente chronique visant à analyser les derniers développements en matière de compensation, de contribution et de redevance reliés au développement immobilier.

Entre 2016 et 2017, le législateur a été très actif afin d'accroître les pouvoirs des municipalités en matière d'urbanisme, de zonage et de prélèvement de redevances et de contributions.

D'abord, le projet de loi 122, que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a qualifié de la plus grande décentralisation des pouvoirs vers les municipalités de l'histoire du Québec², attribue un arsenal important de nouveaux pouvoirs aux municipalités, dont celui d'exiger des frais de parcs auprès de « développeurs » cherchant à obtenir la délivrance de permis de construction visant de nouvelles activités ou l'intensification de celles existantes sur des immeubles à proximité de parcs.

Ensuite, le projet de loi 132, qui concerne la conservation des milieux humides et hydriques, a opéré un changement complet dans la façon dont les propriétaires de terrains en milieux humides et hydriques doivent contribuer au maintien de ceux-ci.

Enfin, l'adoption du projet de loi 137, concernant le Réseau express métropolitain (le « REM »), a créé l'imposition d'une redevance aux développements immobiliers à proximité des stations du REM, dans une optique de captation de la plus-value foncière que créera la venue du nouveau réseau de transport collectif.

I– LA CONTRIBUTION POUR FINS DE PARCS

A. Contexte et objectif de la mesure

Les parcs et les espaces verts sont des éléments essentiels à la qualité de vie des municipalités. Toutefois, leur survie est menacée par le développement urbain, et ce, tant par la cession d'espaces verts à des projets de développements immobiliers que par l'implantation de développements immobiliers à proximité de parcs, qui y apportent inévitablement une augmentation d'achalandage. Cela peut générer un besoin pour la création de nouveaux parcs ou une augmentation du coût d'entretien des parcs existants.

Dans le but d'entretenir et d'améliorer les parcs et les espaces naturels sur leur territoire, les pouvoirs publics québécois ont depuis longtemps imposé des règles de cession de terrain et de contribution financière relativement aux parcs, par le biais de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU ou la Loi)³. Ainsi depuis 1963, les villes et les municipalités peuvent exiger une contribution pour fins de parcs lors de l'approbation d'une opération cadastrale⁴. L'objectif d'une telle mesure fut très bien défini par la Cour d'appel, dans l'arrêt de principe *Location Imafa SEC c. Lévis (Ville de)*⁵ :

[17] L'objectif visé par le législateur est de permettre à la municipalité, par la contribution pour fins de parcs, de se constituer un fonds de financement pour l'aménagement et l'entretien des parcs et terrains de jeux en corrélation avec le développement ou l'aménagement de son territoire. Il s'agit d'un moyen efficace de répondre aux besoins générés par les nouveaux occupants d'un secteur en voie de développement sans avoir à financer elle-même ces investissements.

Il est à noter que la Loi a subi plusieurs révisions et modifications depuis son adoption en 1979, de sorte que les pouvoirs des municipalités ont évolué avec le temps, notamment en ce qui concerne la contribution pour fins de parc pour élargir les possibilités d'exiger une contribution lors du lotissement ou de la construction sur un terrain.

Le régime de contribution pour fins de parcs qui était en vigueur avant l'adoption du projet de loi 122 avait une portée plus limitée. La contribution était notamment exigée lors de l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale ou lors de la délivrance d'un permis de construction pour un immeuble faisant l'objet d'un projet de réaménagement (« redéveloppement ») selon les deux premiers alinéas de l'article 117.1 LAU. Les municipalités n'étaient donc pas en mesure d'exiger une contribution pour fins de parcs lors de l'émission d'un permis de construction relatif à des travaux effectués sur un immeuble ayant pour but de créer de nouvelles activités ou de les intensifier. De plus, les municipalités ne pouvaient exiger une cession de terrain excédant 10 % de la superficie du site.

Le projet de loi 122, sanctionné le 16 juin 2017, s'inscrit dans une optique de reconnaissance du rôle du gouvernement de proximité des municipalités et d'augmentation de leur autonomie et de leurs pouvoirs. Il introduit de nouvelles dispositions qui élargissent leur marge de manoeuvre à l'égard des contributions sur les frais de parcs.

B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés

Le projet de loi 122 introduit trois changements importants à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* concernant la contribution pour fins de parcs.

Premièrement, une municipalité locale peut dorénavant exiger, dans son règlement de zonage, une contribution pour la délivrance d'un permis de construction relatif à des travaux permettant que soient exercées sur l'immeuble de nouvelles activités ou que soient intensifiées des activités existantes selon l'article 6 de ce projet de loi. Les municipalités pourront choisir de se prévaloir de ce nouvel outil leur permettant d'assujettir les permis de construction à la contribution pour fins de parcs, en définissant les usages et activités dans leur règlement de zonage. Cela aura pour conséquence d'assujettir à la contribution les développeurs immobiliers souhaitant faire une demande de permis de construction concernant des travaux permettant que soient exercées sur l'immeuble de nouvelles activités ou que soient intensifiées des activités existantes.

Deuxièmement, les municipalités peuvent maintenant exiger la cession d'un terrain dont la superficie excède 10 % de la superficie du site lorsque le terrain à l'égard duquel est demandé le permis de lotissement ou de construction est situé dans l'un des secteurs centraux de la municipalité et constitue, en tout ou en partie, un espace vert. Si, dans un tel cas, la municipalité exige à la fois la cession d'un terrain et le versement d'une somme, le montant versé ne doit pas excéder 10 % de la valeur du site.

Troisièmement, la Loi édicte maintenant que le règlement de zonage ou de lotissement qui prévoit une contribution pour fins de parcs doit établir les règles de calcul de la superficie de terrain qui doit être cédé ou de la somme qui doit être versée. Ainsi, les municipalités se voient octroyer une large latitude pour déterminer comment la contribution devra être calculée.

La Loi prévoit que les règles de calcul établies par la municipalité pour déterminer la contribution pour fins de parcs doivent tenir compte du crédit au propriétaire, de tout versement ou paiement fait par le passé à l'égard d'une partie du site ou de son entièreté. Dorénavant, ces règles doivent donc tenir compte, au crédit du propriétaire, de toute cession ou de tout versement qui a été fait antérieurement à l'égard de tout ou partie du site. Auparavant, seules les cessions liées à une opération cadastrale étaient considérées dans la détermination de la contribution. Depuis l'adoption du projet de loi 122, le crédit au propriétaire pour des contributions effectuées par le passé doit donc aussi s'appliquer pour les permis de construction⁶.

C. Cas d'application : Ville de Montréal

Dans le cas de la Ville de Montréal, depuis le 19 juin 2018, le *Règlement relatif à la cession pour fins d'établissement, de maintien et d'amélioration de parcs, de terrains de jeux et de préservation d'espaces naturels sur le territoire de la Ville de Montréal (17-055)* (le « Règlement 17-055 ») s'applique sur l'ensemble des arrondissements.

Conformément au Règlement 17-055, le propriétaire d'immeuble qui veut obtenir un permis pour lotir un site ou bien y construire ou y transformer un bâtiment principal afin de compléter un projet de redéveloppement doit faire une contribution aux fins de parcs dans les trois situations suivantes :

1. Lors d'une demande de permis de lotissement visant l'approbation d'une opération cadastrale ayant pour effet de morceler un lot (remembrement de lots non visés) ;
2. Lors d'une demande de permis de construction pour un nouveau bâtiment principal sur un lot créé par la rénovation cadastrale, qui a remplacé une partie de lot du cadastre ancien et pour lequel aucune contribution aux fins de parcs n'avait été payée ;
3. Toute demande de permis de construction visant la réalisation d'un projet de redéveloppement⁷.

Le montant de la contribution est basé sur un pourcentage de la valeur du terrain seulement⁸. Ce pourcentage ne peut pas dépasser 10 %. Selon le type de permis demandé par le promoteur, la contribution sera calculée de différentes manières⁹.

Cependant, il faut noter que la réglementation uniforme sur la contribution aux fins de parcs comprend des exceptions et des exemptions qui réduisent le montant de la contribution ou en exemptent les propriétaires entièrement, selon le cas¹⁰.

Puis, conformément au Règlement, la Ville de Montréal peut également demander au propriétaire d'un immeuble (terrain vacant ou terrain bâti) une contribution en terrain ou en argent ne pouvant excéder 10 % de la superficie ou de la valeur du site.

Le terrain cédé est alors aménagé en parc, alors que les contributions en argent sont placées dans un fonds réservé servant uniquement à acquérir, aménager, améliorer ou maintenir des parcs, des terrains de jeux ou des espaces naturels.

II– LA COMPENSATION POUR L'ATTEINTE AUX MILIEUX HUMIDES ET HYDRIQUES

A. Contexte et objectif de la mesure

Tout comme les parcs et les espaces verts, les milieux humides et hydriques permettent d'améliorer la qualité de vie des citoyens¹¹. En stabilisant les sols, la végétation des milieux humides aide à réguler les phénomènes naturels et à prévenir les dommages causés par les inondations¹².

Les pouvoirs publics québécois reconnaissent le rôle des milieux humides et leur utilité, et se sont engagés à en ralentir la perte, parfois aux dépens du développement urbain. Cette préoccupation a atteint un point particulièrement critique dans la foulée des inondations du printemps 2017, qui coïncidaient d'ailleurs avec le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi 132 – *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques*.

Les pouvoirs publics ont complété la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE)¹³ qui avait été annoncée dans le Livre vert de 2015. Ainsi le 16 juin 2017, le projet de loi 132 concernant la conservation des milieux humides et hydriques a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

Les dispositions de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*¹⁴ (la *Loi sur les milieux humides*) s'inspirent de l'approche « éviter–minimiser–compenser pour mieux protéger et restaurer » pour atteindre l'objectif général d'« aucune perte nette ». La *Loi sur les milieux humides* instaure un nouveau régime d'autorisation environnementale applicable aux activités en milieux humides et hydriques, de même qu'un régime de compensation en cas d'atteinte à ces milieux, et vient également accroître l'implication des municipalités dans la planification du territoire relativement à la conservation et à la restauration des milieux naturels.

À la suite de l'adoption de la *Loi sur les milieux humides*, la section V.1 du chapitre IV du titre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui porte sur les milieux humides et hydriques, est entrée en vigueur le 23 mars 2018. Les dispositions prévues dans la *Loi sur les milieux humides* concernant le régime de compensation continueront de s'appliquer de manière transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre réglementaire. Un projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques a d'ailleurs été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 23 mai 2018 ; une consultation publique sur ce projet de règlement a eu lieu pour une période de 45 jours, entre le 23 mai et le 6 juillet 2018.

B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés

La *Loi sur les milieux humides* prévoit l'insertion d'une nouvelle section portant sur les milieux humides et hydriques dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

L'un des changements majeurs apportés par la *Loi sur les milieux humides* concerne les notions mêmes de milieu humide et milieu hydrique. Les débats jurisprudentiels des dernières années démontrent que la qualification de « milieux humides et hydriques » présente des difficultés¹⁵. La *Loi sur les milieux humides* vient en quelque sorte codifier une définition de l'expression « milieux humides et hydriques » pour clarifier l'état du droit en la matière. L'expression « milieux humides et hydriques » est définie à l'article [46.0.2](#) LQE :

Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.

Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles.

Sont notamment des milieux humides et hydriques :

- 1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec ;
- 2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement ;
- 3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

Les fossés de voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage, tels que définis aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa de l'article [103](#) de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques.

En termes moins techniques, cela signifie qu'un milieu peut être qualifié d'humide ou hydrique même si la présence d'eau n'est pas visible, et même lorsqu'il n'y a pratiquement pas d'eau. Les promoteurs immobiliers doivent donc être particulièrement vigilants, puisqu'il n'est pas toujours évident qu'un terrain comporte un milieu humide ou hydrique.

La *Loi sur les milieux humides* instaure un encadrement juridique plus clair, donc une certaine prévisibilité dans la manière dont seront autorisées les interventions dans ces « milieux humides et hydriques ». Comme mentionné plus haut, une définition claire des milieux humides et hydriques a été introduite, ce qui devrait permettre de réduire les incertitudes pour les promoteurs immobiliers, et ainsi les débats d'experts et la judiciarisation de dossiers. De plus, les nouveaux plans régionaux des milieux humides et hydriques produits par les MRC permettront aux promoteurs immobiliers de mieux évaluer les contraintes environnementales associées aux sites envisagés.

La *Loi sur les milieux humides* vient également redéfinir de façon importante les responsabilités des promoteurs immobiliers relativement à la présence de milieux humides et hydriques dans le cadre de la réalisation de leurs projets immobiliers. Il y a lieu de rappeler que la *Loi sur les milieux humides* instaure un régime d'autorisation environnementale applicable aux interventions dans ces milieux. Dans ce contexte, la *Loi sur les milieux humides* requiert du promoteur qu'il détermine lui-même si son projet est situé dans un milieu humide ou hydrique, et exige que celui-ci fournisse, au soutien de sa demande d'autorisation, une étude de caractérisation des milieux visés¹⁶. Par ailleurs, plutôt que de permettre au promoteur de participer à la conservation ou à la remise en état des milieux humides et hydriques affectés, le législateur semble privilégier le recours à la compensation financière dans le cas des projets immobiliers. En effet, le *Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* ne prévoit pas que le paiement de la contribution financière puisse être remplacé, en tout ou en partie, par l'exécution de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides ou hydriques dans le cas des projets de développement immobilier ; la délivrance de l'autorisation dans le cas de tels projets serait assujettie au paiement d'une contribution financière sans possibilité de remplacer cette contribution financière par un projet de compensation¹⁷.

C. Domaine d'application et effets de la réglementation

Le gouvernement a proposé un *Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* qui vient préciser certains éléments de mise en oeuvre du nouveau régime d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui est entré pleinement en vigueur le 23 mars 2018. Le projet de règlement propose notamment une formule de calcul de la contribution financière claire. Comme mentionné plus haut, les dispositions prévues dans la *Loi sur les milieux humides* concernant le régime de compensation continueront de s'appliquer de manière transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire.

Il y a lieu de souligner que les promoteurs immobiliers devront faire la démonstration qu'il leur est impossible d'éviter d'affecter le milieu humide et hydrique présent sur le terrain¹⁸. Cette exigence s'inscrit dans l'approche « éviter–minimiser–compenser pour mieux protéger et restaurer » pour atteindre l'objectif général d'« aucune perte nette ». La compensation est requise lorsqu'il y a une atteinte aux milieux humides et hydriques. Aux fins de la délivrance de l'autorisation, la contribution financière payable sera déterminée selon la formule de calcul alors en vigueur. À titre de mesure transitoire, en attendant l'entrée en vigueur du règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques, la formule suivante a été retenue pour calculer le montant de la contribution financière :

$$MC = (ct + vt) \times S$$

où :

MC = Montant de la contribution financière (en \$)

ct = coût de création ou de restauration d'un milieu humide ou hydrique, calculé à partir du coût de base (fixé à 20 \$/m² de manière transitoire) et ajusté selon un multiplicateur variant entre 1 et 3 selon la rareté des milieux humides et hydriques dans la zone où est situé le projet (3 zones)

vt = Valeur du terrain (au m²) selon l'évaluation municipale ou le prix de substitution (au m²) prévu à l'article 5 de l'annexe I du *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*

S = Superficie de la portion de milieux humides et hydriques affectée par l'activité réalisée (en m²)

La nouvelle méthode de calcul considère le contexte local en déterminant un facteur de modulation régionale, qui reflète le niveau d'influence des impacts potentiels des activités humaines sur les milieux humides et hydriques selon le type d'activités humaines présentes sur le territoire de la municipalité. Cette méthode tient aussi compte de l'état initial des milieux humides et hydriques et de la perte de fonctions écologiques engendrée par un projet, pour déterminer la contribution financière à verser. Le *Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* propose la même méthode de calcul et prévoit que le coût de base de création ou de restauration d'un milieu humide ou hydrique soit fixé à 20 \$/m² et indexé chaque année¹⁹.

Finalement, rappelons qu'un promoteur immobilier qui réalise des travaux dans un milieu humide ou hydrique sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques s'expose à une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 5 000 \$²⁰. Si le Ministère procède plutôt par le biais d'une poursuite pénale, les amendes pour un tel manquement sont de 15 000 \$ à 3 000 000 \$ pour les entreprises²¹. Enfin, il y a lieu de souligner qu'en plus des amendes mentionnées précédemment, les promoteurs immobiliers pourraient devoir démolir les travaux réalisés en contravention à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et remettre les lieux en état²².

III- LA REDEVANCE DE TRANSPORT À L'ÉGARD DU RÉSEAU EXPRESS MÉTROPOLITAIN (REM)

A. Contexte et objectif de la mesure

Le 17 mai 2016, la Caisse de dépôt et placement du Québec annonçait, en partenariat avec le gouvernement du Québec, la venue d'un nouveau réseau de transport collectif dans la grande région de Montréal. Le Réseau express métropolitain, qui reliera la Rive-Sud de Montréal, l'aéroport Pierre-Elliott-Trudeau, le centre-ville de Montréal, l'ouest de l'Île et Deux-Montagnes, est sans contredit le plus grand projet en matière de transport et mobilité dans la région métropolitaine de Montréal depuis la construction de son métro, inauguré en 1966.

La venue du REM, dont la mise en service est prévue pour 2020, est fort susceptible de stimuler le développement urbain et immobilier au pourtour de ses stations, particulièrement celles situées dans des quartiers qui auront été jusque-là particulièrement mal desservis par le transport collectif. De tels scénarios ont pu être observés à Toronto et Vancouver, avec la venue respective de Metrolinx et du Skytrain, où l'on a pu observer d'importants quartiers résidentiels se développer dans un certain rayon.

Anticipant l'augmentation de valeur susceptible de découler du développement immobilier à proximité des stations du REM, le gouvernement du Québec et la CDPQ se sont penchés sur la façon de capter cette plus-value foncière, et ce, dans l'optique de financer l'infrastructure majeure que sera le REM.

Cette démarche s'est traduite par l'élaboration du *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain* (le « Règlement sur la redevance »), adopté le 4 avril 2018. En vertu du Règlement sur la redevance, les promoteurs immobiliers seront tenus de payer une redevance pour les nouvelles constructions et les projets de rénovation majeurs à proximité des stations du REM.

B. Présentation des points saillants et des dispositifs clés

Face à l'entrée en vigueur du Règlement sur la redevance, les promoteurs immobiliers et les propriétaires planifiant des projets de développement ou de rénovation majeurs à proximité de stations du REM devront se poser les deux questions suivantes :

1. *Le projet envisagé est-il assujéti à la redevance ?*
2. *Quels sont les paramètres de la redevance payable ?*

Nous répondrons à ces deux questions dans la présente section.

1. *Le projet envisagé est-il assujéti à la redevance ?*

Afin de déterminer si un projet est sujet au paiement de la redevance relative au REM, trois aspects du projet doivent être considérés : la localisation, le type de projet et la période dans laquelle le projet s'inscrit dans le temps.

a) *La localisation*

La redevance s'applique à l'égard des propriétés situées en tout ou en partie dans un rayon d'un kilomètre à partir de chacune des gares et stations ; sauf pour les zones des stations Édouard-Montpetit, Gare centrale et McGill, dont le rayon est plutôt de 500 mètres.

Il est à noter que l'assujétiement à la redevance en termes géographiques est purement déterminé selon le rayon mesuré à partir de chaque station, et non de la distance accessible de façon piétonnière ou routière entre la propriété et la station. Cela signifie donc que, dans certains cas, des projets pourraient être assujétiés au paiement de la redevance même si l'accès à la station du REM n'est pas particulièrement optimal.

Le Règlement sur la redevance inclut, à son Annexe B, une carte géographique ainsi qu'une liste des lots touchés par l'obligation de redevance, ce qui facilite l'exercice de vérification.

b) *Le type de projet*

Les types de travaux visés par le Règlement sur la redevance sont la construction d'un bâtiment, la reconstruction d'un bâtiment sauf pour la superficie de celle-ci résultant d'un sinistre survenu dans les 24 mois précédents, l'augmentation de la superficie de plancher d'un bâtiment, ainsi que le réaménagement d'un bâtiment en lien avec un changement d'usage, même partiel, consistant dans le passage de l'une à l'autre des huit catégories d'usage suivantes, incluant une catégorie d'usage résiduelle qui n'exclut aucun usage en particulier :

- Habitation ;
- Commerces de détail, de restauration ou de divertissement et services personnels ;
- Bureau d'affaires et services professionnels ;
- Commerce d'hébergement ou de lieu de réunion ;
- Institutionnel ;
- Industrie, commerces de gros, services para-industriels et services automobiles ;
- Industrie de recherche et de développement et centre de données ;
- Tout autre usage non défini dans l'une ou l'autre des catégories précitées.

Seul un changement d'usage d'une sous-catégorie à une autre sous-catégorie d'une même catégorie définie (soit l'une ou l'autre des catégories définies sauf la catégorie résiduelle générale), selon ce qui est prévu en annexe au règlement, n'est pas assujéti à titre de réaménagement visé par le Règlement sur la redevance ²³.

Ensuite, pour être assujéti à la redevance, ces travaux devront à la fois :

- excéder une valeur de 756 150 \$ ²⁴ en date de 2018 ²⁵ ; et
- viser une superficie de plancher égale ou supérieure à 2000 pi² (186 m²) ²⁶.

La valeur des travaux est établie par la municipalité, sur la base des renseignements fournis au soutien de la demande de permis. Le Règlement sur la redevance prévoit certaines modalités précises de ce qui doit faire partie ou non du calcul de la valeur des travaux ²⁷.

c) La période dans laquelle le projet s'inscrit dans le temps

La redevance étant payable au moment de l'émission du permis de construction, seuls les travaux dont le permis a été livré après l'entrée en vigueur du Règlement sur la redevance, soit le 1^{er} mai 2018, sont assujéti à celle-ci.

2. Quels sont les paramètres de la redevance payable ?

Lorsqu'il est établi que les travaux sont assujéti au paiement de la redevance, reste à en déterminer le montant.

Le Règlement sur la redevance en établit le montant selon un taux payable au mètre carré. La redevance payable est donc égale au taux applicable, multiplié par la superficie de plancher faisant l'objet des travaux.

Aux fins de l'établissement de la redevance, la superficie de plancher visée est égale à la somme de la superficie de chacun des planchers faisant l'objet des travaux assujéti, incluant celui de toute mezzanine et de tout sous-sol. La superficie de plancher est mesurée à partir de la face externe des murs extérieurs.

Le taux de redevance exigé est le même pour toutes les zones, soit 107,64 \$ du mètre carré, soit 10 \$ du pied carré. Ces montants seront indexés au 1^{er} janvier de chaque année. Le résultat de cette indexation sera publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il est toutefois important de noter que la redevance sera imposée de manière progressive. Ainsi, 50 % du taux sera applicable jusqu'au 31 décembre 2018, puis 65 % du taux sera applicable jusqu'au 31 décembre 2019, et 80 % du taux sera applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

Le montant de la redevance devra être payé en totalité au moment de la délivrance du permis de construction. Les municipalités devront exiger l'obtention d'un permis préalablement à la réalisation de travaux assujéti à la redevance, et ce, même si ces travaux auraient pu être effectués sans permis de construction en vertu de la réglementation municipale. Lorsque des travaux assujéti à la redevance sont effectués sans permis, la redevance est exigible du seul fait qu'il s'agit de travaux assujéti.

CONCLUSION

La croissance urbaine ne constitue pas seulement une source de revenus immédiate et future : elle s'accompagne également de frais importants en services et équipements collectifs, à assumer par les municipalités et les paliers supérieurs du gouvernement. Ces coûts sont d'autant plus importants lorsque la croissance se fait dans un contexte d'étalement urbain.

En souhaitant élargir la possibilité pour les municipalités de faire assumer le coût des services additionnels par les promoteurs immobiliers, le Québec s'inspire de juridictions ailleurs au Canada telles que l'Ontario (depuis 1997) et la Ville de Calgary (depuis 2016) ²⁸.

Les trois mesures traitées dans le présent bulletin témoignent de cette nouvelle tendance s'inscrivant dans l'optique de faire compenser ou payer les promoteurs immobiliers du profit commun de la municipalité ainsi que du public dans son ensemble.

Dans le cas de la contribution pour parcs et des compensations pour milieux humides et hydriques, il s'agit principalement d'exiger des promoteurs immobiliers qu'ils compensent l'atteinte causée par leurs projets à certains milieux, tandis que la redevance du REM s'inscrit plutôt dans une optique de faire payer les promoteurs pour l'avantage de se trouver à proximité d'un important réseau de transport collectif. De ce fait, on vient monétiser la localisation de projets de développement comme mode de financement du REM.

Cependant, dans un contexte où les projets de développement immobiliers se voient imposer de plus en plus de formes de contributions et de redevances, il deviendra de plus en plus ardu pour les promoteurs de partager la facture avec les futurs acquéreurs. Nous pouvons anticiper que la mise en place de telles mesures donnera certainement lieu à d'importants débats, que ce soit dans la sphère publique ou devant les tribunaux.

Dans tous les cas, les promoteurs immobiliers se doivent de bien connaître la portée de la réglementation en vigueur afin de ne pas avoir de mauvaise surprise lors du dépôt d'une demande de permis de construction ou d'opération cadastrale, surtout lorsque ce type de construction se trouve à proximité d'un milieu humide ou hydrique ou d'une gare du réseau électrique métropolitain.

* M^e Nikolas Blanchette, associé chez Fasken et le leader du groupe de pratique en litige immobilier au bureau de Montréal, concentre sa pratique en litige commercial, immobilier et contractuel, incluant l'expropriation. M^e Marcelo Ciecha, également avocat chez Fasken au sein du groupe de pratique de litige commercial, concentre sa pratique principalement en litige immobilier et en responsabilité du fabricant. M^e Justine Gauthier, avocate au sein du même cabinet, fait partie du groupe Litige

commercial et agit dans le cadre de litiges civils et commerciaux complexes. M^e Emilie Bundock, également avocate au sein du même cabinet, fait partie des groupes Énergie, Mines, Environnement et Changements climatiques du cabinet ; elle concentre sa pratique principalement en droit de l'environnement, en droit autochtone et en droit politique.

1. V. HERGETT et L. BEAUREGARD, « Les contributions liées au développement immobilier et autres redevances municipales », dans *Développements récents en droit municipal*, vol. 442, Service de la formation continue, Barreau du Québec, 2018, Montréal, Éditions Yvon Blais, [EYB2018DEV2586](#).
2. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (MAMROT), « Projet de loi n^o 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* », *Muni-Express* n^o 6, 26 juin 2017, en ligne : <https://www.mamot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2017/n-6-26-juin-2017/>.
3. RLRQ, c. A-19.1.
4. *Charte de la ville de Montréal*, art. 610b) : S.Q. 1963, c. 70, art. 21. Pour les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* (LCV), le pouvoir les habitant se retrouvait à l'article 429 (S.Q. 1960, c. 76, art. 26).
5. *Location Imafa SEC c. Lévis (Ville de)*, J.E. 2005-2070 (C.A.), [EYB 2005-97053](#) ainsi que *9114-6308 Québec inc. c. Montréal (Ville de)*, 2015 QCCS 3604, [EYB 2015-255175](#).
6. Art. [117.1](#) et s. LAU.
7. Soit : a) un projet de construction d'un nouveau bâtiment ayant pour effet de créer trois logements et plus ; b) un projet de transformation d'un bâtiment existant ayant pour effet d'ajouter trois logements et plus ; c) un projet de transformation d'un bâtiment existant ayant pour effet d'ajouter un ou deux logements dans ce bâtiment alors que deux autres logements avaient déjà été ajoutés dans les cinq dernières années (le total de tous ces logements ajoutés sur une période de cinq ans donne donc trois et plus) ; et d) dans le cas de la démolition d'un bâtiment et d'une reconstruction, le projet accroît le nombre de logements par rapport au bâtiment démoli, et donne lieu à la création de trois logements et plus (si la demande de permis pour la reconstruction est déposée dans les cinq ans suivant la démolition).
8. La valeur du terrain est établie par un évaluateur agréé mandaté par la Ville qui peut différer de la valeur au rôle d'évaluation foncière.
9. Dans le cas d'une demande de permis de lotissement, la contribution équivaut à 10 % de la superficie ou de la valeur du terrain. S'il s'agit d'une demande de permis de construction pour un nouveau bâtiment principal sur un lot créé par la rénovation cadastrale, qui a remplacé une partie de lot du cadastre ancien, la contribution est de 10 % de la valeur du terrain. Dans le cas d'un projet de redéveloppement, la contribution de 10 % de la valeur du terrain est calculée au prorata du nombre de logements créés en soustrayant les logements sociaux et communautaires, et les logements de trois chambres et plus, en fonction d'une formule.
10. La contribution n'est pas exigée dans les cas suivants : les projets de redéveloppement qui n'ajoutent pas de logements, comme les projets uniquement commerciaux ou industriels ; les projets institutionnels à des fins d'éducation, de santé et de services de garde à l'enfance ; les projets de logements sociaux et communautaires.
11. Mémoire de la ville de Montréal, présenté dans le cadre du projet de loi n^o 132 : *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, Montréal, mai 2007.
12. P. BRIDGEWATER, 2007. « Landscape Ecology and Wetlands : A Landscape Approach to Wetland Conservation and Wise Use through the Ramsar Convention », discours du secrétaire général de la Convention de RAMSAR.
13. RLRQ, c. Q-2.
14. L.Q. 2017, c. 14.
15. Voir notamment *Québec (Procureur général) c. Atocas de l'érable inc.*, 2013 QCCA 1794, [EYB 2013-228029](#) ; *Procureure générale du Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs) c. 3563308 Canada inc. (Héritage Terrebonne)*, 2018 QCCA 48, [EYB 2018-289382](#).
16. Art. [46.0.3](#) LQE.
17. *Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques*, (2018) 150 G.O. II, 3415, art. 9.
18. Art. [46.0.3\(2\)](#) LQE.
19. *Projet de règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques*, (2018) 150 G.O. II, 3415, art. 6.
20. Art. [115.25](#) LQE.
21. Art. [115.31](#) LQE.
22. Art. [114](#) LQE.
23. Annexe D du Règlement sur la redevance.
24. Art. [97.2](#) de la *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*, RLRQ, c. A-33.3 (LARTM).
25. Le montant fixé est indexé annuellement.
26. Art. [97.2](#), al. 2 LARTM.
27. Art. 5 du Règlement sur la redevance.
28. Naheed NENSHI, « Nenshi : We're finally going to stop subsidizing sprawl », *Calgary Herald*, 14 janvier 2016, en ligne : <http://goo.gl/MHEODH> (page consultée le 22 février 2016).

Date de dépôt : 5 septembre 2018