

M^e Anne-Marie Asselin
AvocateM^e Emma Doyon
Avocate

Décoder et éclaircir les pouvoirs de taxation des municipalités : vers une autonomie financière

La taxation municipale est un pilier essentiel pour le financement des services publics et l'entretien des infrastructures au niveau local. Au Québec, elle permet aux municipalités de percevoir les revenus nécessaires pour assurer leur fonctionnement et la prestation de services vitaux.

Ce texte se veut une brève introduction aux régimes fiscaux applicables aux municipalités, l'objectif étant d'analyser leurs différentes modalités. L'imposition et la perception des taxes municipales sont encadrées par diverses lois, notamment la *Loi sur la fiscalité municipale* (« LFM »), la *Loi sur les cités et villes* (« LCV ») et le *Code municipal du Québec* (« CM »).

Les principaux pouvoirs de taxation des municipalités locales avant 2017

En vertu de la LFM

L'article 203 LFM établit le principe général en matière de taxe foncière : tous les immeubles portés au rôle d'évaluation foncière sont imposables. La LFM prévoit toutefois que certains immeubles sont exempts de toute taxe foncière, municipale ou scolaire. Font partie de ces exemptions les immeubles inscrits au nom de l'État et ceux inscrits au nom d'une municipalité locale qui est située dans son territoire et qu'aucune loi n'assujettit à cette taxe. La LFM prévoit également des exemptions en ce qui a trait à la taxe d'affaires.

En vertu de la LCV et du CM

L'article 485 LCV prévoit qu'une ville peut imposer et prélever annuellement, sur les biens-fonds imposables sur son territoire, une taxe basée sur leur valeur portée au rôle d'évaluation. Il s'agit du pouvoir « traditionnel » de taxation des villes.

Comme le rappelle la Cour d'appel dans l'arrêt *Ville de Montréal c. Société québécoise des infrastructures*¹, cette taxe est par ailleurs assujettie à de nombreuses règles contenues dans la LFM, notamment celles voulant que les immeubles portés au rôle d'évaluation soient imposables ainsi que celles indiquant les exemptions à ce principe.

Le CM prévoit également un pouvoir de taxation similaire pour les municipalités.

Par ailleurs, la LCV et le CM permettent au conseil d'imposer des taxes spéciales. Par exemple, les articles 487 LCV et 979 CM prévoient qu'une ville ou une municipalité peut imposer une taxe spéciale pour le paiement des travaux municipaux de toute nature.

La compensation tenant lieu de taxe : une participation gouvernementale

Pour pallier la perte des sommes qui seraient normalement acquittées par le propriétaire d'un immeuble imposable, à l'exception des exemptions prévues à la loi, il est prévu dans la LFM que le gouvernement doit payer une partie ou la totalité de ces sommes. La proportion du montant versé, prévue à même la LFM, dépend du type d'exemption dont bénéficie l'immeuble.

Le pouvoir général de taxation – ajout législatif en 2017

En 2017, le Québec a connu une évolution significative dans le domaine de la fiscalité municipale avec l'introduction de nouveaux pouvoirs généraux de taxation pour les municipalités. Ce renforcement de l'autonomie municipale s'est concrétisé par l'insertion des articles 500.1 à 500.12 LCV et 1000.1 à 1000.5 CM.

Ces modifications législatives donnent plus de latitude aux municipalités afin qu'elles puissent diversifier leurs sources de revenus et augmenter leur capacité de financement.

En 2021, la Cour d'appel a confirmé que ce nouveau pouvoir de taxation est distinct et autonome de ceux que les municipalités locales détenaient déjà, et qu'il s'y ajoute « à titre de pouvoir de taxation complet et autonome² ». Il est possible d'en déduire que les exemptions prévues à la LFM ne sont pas applicables aux nouveaux pouvoirs de taxation. Ainsi, un immeuble, exempté en vertu de la LFM, n'est pas nécessairement exempté en vertu de la LCV et du CM.

Par ailleurs, les articles 500.1 LCV et 1000.2 CM prévoient certaines restrictions à ce pouvoir de taxation des municipalités locales. Par exemple, elles ne peuvent utiliser ce pouvoir pour imposer une taxe aux mandataires de l'État. Il est important de noter que l'article 204 LFM, qui prévoit les exemptions, ne mentionne pas les mandataires de l'État, bien que certains soient nommément énumérés.

L'importance de la distinction entre l'interdiction d'imposition prévue à la LCV et au CM et l'exemption prévue à la LFM réside notamment dans la compensation tenant lieu de taxe. En effet, la compensation vise les immeubles qui sont imposables, mais qui bénéficient d'une exemption.

¹ 2021 QCCA 731.

² *Id.*

Toutefois, en vertu du pouvoir général de taxation, les municipalités ne sont tout simplement pas autorisées à imposer une taxe aux identités énumérées aux articles 500.2 LCV et 1000.2 CM. Ainsi, la Cour d'appel a conclu que les municipalités ne peuvent avoir accès aux compensations tenant lieu de taxes pour les identités énumérées à ces articles.

L'immunité relative de l'État et de ses mandataires

Par ailleurs, la LFM prévoit également des pouvoirs de tarification aux articles 244.1 et suivants. La tarification consiste notamment en une taxe foncière basée sur une autre caractéristique de l'immeuble que sa valeur. Ces facteurs peuvent ainsi être la superficie, l'étendue en front ou une autre des dimensions de l'immeuble. Une compensation exigée du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble et un prix exigé de façon ponctuelle ou sous forme d'abonnement pour l'utilisation d'un bien ou d'un service ou pour le bénéfice retiré d'une activité sont également des exemples de modes de tarification possibles. La LFM prévoit toutefois que le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu du débiteur.

En 2014, la Cour d'appel a dû se pencher sur certains modes de tarification afin d'établir s'ils pouvaient être imposés aux mandataires de l'État. En effet, la *Loi d'interprétation*³ («LI») prévoit que nulle loi n'a d'effet sur les droits de l'État, à moins que cela ne soit expressément prévu dans la loi.

Dans cette affaire, le règlement imposant des tarifs a été édicté en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*, qui ne prévoit pas expressément que cette loi lie l'État à ses mandataires. Dans ce dossier, la loi constitutive de l'agence en question était visée par une disposition qui écartait la tarification prévue à la LFM. La Cour n'a donc pas eu à statuer sur l'immunité que lui reconnaît l'article 42 LI, mais semble ouvrir la porte à la possibilité d'invoquer cette protection en matière de tarification pour les mandataires de l'État à l'égard de toute loi qui ne l'assujettit pas expressément en vertu de l'article 42 LI. Il est donc toujours important de vérifier que la loi habilitant l'imposition lie le mandataire de l'État et que sa loi constitutive le permet.

Conclusion

En somme, le cadre fiscal municipal a évolué pour offrir aux villes et aux municipalités une autonomie financière accrue, tout en leur permettant de naviguer dans un ensemble complexe de lois qui définit leurs pouvoirs, leurs limites et leurs interactions avec les entités étatiques. Désormais, ce cadre distingue clairement les pouvoirs traditionnels des innovations législatives de 2017 en matière d'imposition et de compensation.

³ *Montréal (Ville de) c. Agence métropolitaine de transport*, 2014 QCCA 136, par. 29.