

LA CONTRIBUTION AUX FINS DE PARC, TERRAINS DE JEUX ET ESPACES NATURELS : OÙ EN SOMMES-NOUS ?

VOLUME 9, NUMÉRO 2 - 2011

Par Nicolas Fontaine, Agent de recherche au Ministère des
Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Les municipalités québécoises peuvent exiger une contribution aux fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels lors de l'approbation de certaines opérations cadastrales ou lors de l'émission de certains permis de construction. Comment ce pouvoir est-il utilisé? Les municipalités se dotent-elles de règles particulières dans son application, comme il leur est possible de faire?

Afin de dresser le portrait de cette pratique, nous avons consulté les règlements disponibles sur plusieurs sites Web municipaux. Nos observations révèlent des situations relativement variées qui sont présentées dans cet article, initialement publié dans la revue *Urbanité* du printemps 2011.

LE MÉCANISME DE LA CONTRIBUTION

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU, art. 117.1 à 117.16), une municipalité peut exiger du propriétaire du terrain, typiquement un promoteur, une contribution sous trois formes différentes :

- la cession d'un terrain d'une superficie d'au plus 10 % de celle du terrain faisant l'objet de la demande;
- le versement d'une somme représentant au plus 10 % de la valeur du site;
- une combinaison des deux possibilités précédentes, soit une partie en argent et une partie en terrain. Dans ce cas, le total de la valeur du terrain devant être cédé et de la somme versée ne doit pas excéder 10 % de la valeur du site.

Par ailleurs, elle peut convenir avec le propriétaire que l'engagement porte sur un terrain n'étant pas compris dans le site, mais faisant partie du territoire de la municipalité.

Dans ce cas, l'entente peut prévoir des contributions excédant le maximum de 10 %.

Dans le cas de versement en argent, les sommes obtenues doivent être destinées à l'achat ou l'aménagement de terrains à des fins de parc, de terrains de jeux ou de milieux naturels, à la

construction de bâtiments complémentaires à ces usages ou à l'achat de végétaux.

Plus de détails sont fournis dans le guide du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) *La prise de décision en urbanisme*¹ et dans un article récent de Beauregard et Masri².

MÉTHODOLOGIE DU RELEVÉ

Entre mai et décembre 2010, les sites Web des 323 municipalités ayant une population supérieure à 2 500 habitants ont été ciblés, en plus de 77 autres, destinées à rendre l'échantillon plus représentatif du milieu municipal québécois,

¹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (s. d.). « La contribution pour fins de parcs », dans *La prise de décision en urbanisme*, [www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/contribution-pour-fins-de-parcs] (consulté le 1 mars 2011).

² BEAUREGARD, Louis et Rita MASRI (2010). « Les contributions pour fins de parcs au Québec : évolution et applications récentes », *Développements récents en droit municipal* (2010), vol. 317. [www.caij.qc.ca/doctrine/developpements_recents/317/1733/index.html] (consulté le 1 mars 2011).

pour un total de 400. En retranchant les municipalités n'ayant pas de site ($n = 26$) et celles dont la réglementation d'urbanisme n'est pas disponible en ligne ($n = 281$), ce sont 93 réglementations d'urbanisme qui ont été analysées. Les municipalités concernées sont situées dans 12 régions administratives différentes et leur population va de 302 habitants à plus d'un million³. Lorsque les règlements de lotissement et de zonage étaient muets quant à la contribution aux fins de parc et qu'aucun autre règlement à portée générale ou spécifique n'en traitait, la contribution était considérée nulle. Comme le taux de la contribution en terrain était presque toujours identique au taux du versement d'argent, nous avons utilisé le taux en terrain pour tous nos calculs.

RÉSULTATS

Dix-sept municipalités de notre échantillon n'exigent aucune contribution (figure 1). Inversement, un peu plus de la moitié (52 %) des municipalités exigent comme contribution en terrain le maximum prévu par la loi, soit 10 %.

Toutes les municipalités qui exigent une contribution le font lors de l'émission du permis de lotissement. Seulement quelques-unes exigent en plus une contribution pour l'émission du permis de construction relatif à la mise en place d'un nouveau bâtiment principal sur un immeuble dont l'immatriculation à titre de lot distinct n'a pas fait l'objet de la délivrance d'un permis de lotissement en raison du fait qu'elle a résulté de la rénovation cadastrale (16 %) ou lors d'un redéveloppement⁴ (12 %).

³ Les régions dont nous n'avons pas trouvé de réglementation d'urbanisme en ligne sont le Nord-du-Québec, la Côte-Nord, la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, le Saguenay-Lac-Saint-Jean et Laval.

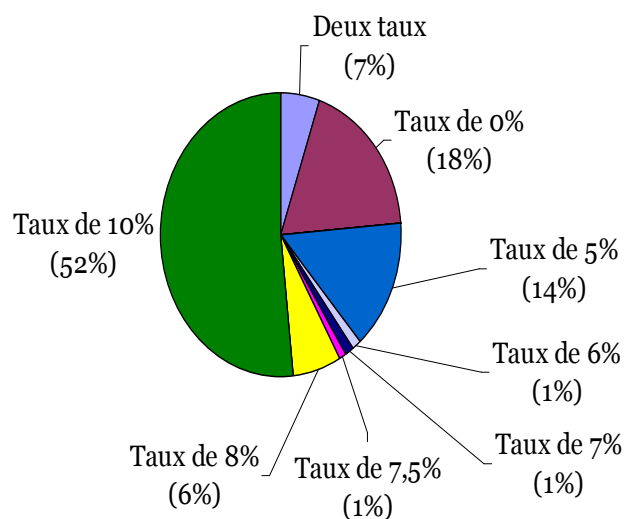
⁴ La LAU ne précisant pas ce qu'est un redéveloppement, il est intéressant de voir comment ces municipalités le définissent. Souvent, leurs définitions ont deux points communs : il doit y avoir un changement d'usage et nécessité d'émettre un permis de construction. Parfois, il doit y avoir démolition d'un bâtiment ou augmentation de la superficie totale de plancher ou du nombre de logements.

Des caractéristiques particulières

Plusieurs règlements ont des conditions ou des caractéristiques particulières. À Sainte-Luce, par exemple, la contribution de 5 % n'est exigée que pour les lotissements de 20 lots ou plus. À Lac-Supérieur, « la localisation des parcs et espaces verts [...] doit être conforme au plan directeur des parcs et espaces verts ». À Thetford Mines et Baie-Saint-Paul, la contribution de 10 % exigée lors d'un projet de redéveloppement s'applique à tous les immeubles ayant respectivement plus de 5 000 m² et 15 000 m².

Figure 1

Taux de la contribution aux fins de parc des municipalités échantillonnées ($n = 93$)



Six municipalités ont deux taux en vigueur, en fonction de critères différents. À Trois-Rivières, il est de 0 % dans les secteurs correspondant aux périmètres des premiers quartiers et noyaux villageois et de 10 % ailleurs. À Val-d'Or, le taux est de 5 % dans certains secteurs de la ville et de 10 % dans d'autres, les espaces nécessaires pour les sentiers piétonniers et les zones tampons n'étant pas inclus dans le calcul pour les premiers mais pouvant l'être dans les seconds. À Saint-

Faustin-Lac-Carré, il dépend de la superficie du terrain faisant l'objet de l'opération cadastrale : 5 % pour les terrains de superficie égale ou inférieure à 1 500 m² et 10 % dans les autres cas. À Sainte-Agathe-des-Monts, le taux est généralement de 8 %, mais il est de 2 % lorsqu'un plan d'opération cadastrale comprend 5 lots et moins adjacents à une rue déjà cadastrée ou un seul lot adjacent à une rue projetée. À Dollard-des-Ormeaux, le taux est de 5 % pour les projets de redéveloppement et de 10 % pour les autres opérations cadastrales visées. À Richmond, il est de 5 % pour les opérations de lotissement, mais de 10 % pour les permis de construction sur les lots n'ayant pas fait l'objet de la délivrance d'un permis de lotissement à la suite de la rénovation cadastrale.

Dans tous les cas sauf deux, la contribution exigée en terrain égale la contribution en argent. Dans ces deux cas, le pourcentage de la contribution en argent est inférieur à celui de la contribution en terrain (5 contre 7,5 % et 7 contre 10 %). Encore une fois, certaines municipalités se sont dotées de règles particulières. Par exemple, la Municipalité de Morin-Heights exige un paiement en argent pour les opérations de moins de cinq lots, alors que Cantley peut choisir un versement en argent dans le cas d'un lotissement de moins de trois lots.

LES FACTEURS INFLUENÇANT LA CONTRIBUTION

Nous avons testé quatre facteurs qui auraient pu influencer le taux de la contribution : la superficie de la municipalité, la taille de sa population, son caractère rural⁵ et son indice de développement socioéconomique⁶.

⁵ Le caractère rural est ici défini par le territoire d'application de la *Politique nationale de ruralité 2007-2014*. De façon générale, celle-ci s'applique à tout le territoire rural qui se situe à l'extérieur des grandes agglomérations urbaines du Québec.

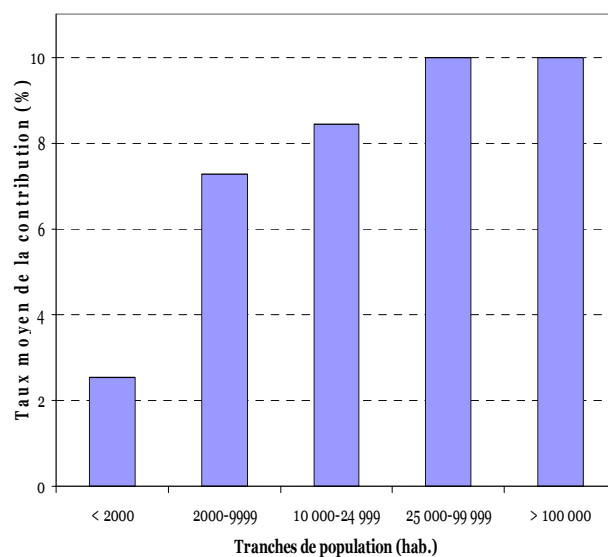
⁶ L'indice de développement socioéconomique (IDS) utilisé est celui de 2006. L'IDS est calculé par le MAMROT à partir de sept variables : le taux d'évolution de la population de 2001 à 2006, le taux de chômage, le taux d'emploi de la population de 15 ans et plus, la proportion du revenu provenant de paiement de transfert gouvernemental, la proportion de la population des ménages à faible revenu, le revenu moyen des ménages et la proportion de la

Après analyse des résultats, aucun lien entre la superficie d'une municipalité ou l'indice de développement socioéconomique et la contribution aux fins de parc n'a été observé.

De façon générale, les municipalités plus peuplées exigent une plus grande contribution. Ainsi, les municipalités de moins de 2 000 habitants exigent en moyenne 2,5 % et ce taux va croissant alors que la population augmente (figure 2). Notons que les 18 municipalités de notre échantillon ayant plus de 15 000 habitants utilisent toutes le maximum permis, soit 10 %.

2

Taux moyen de la contribution en terrain pour différentes tranches de population



population de 15 ans et plus n'ayant pas de diplôme du secondaire. Source : www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/indice-de-developpement (consulté le 1 mars 2011)

De plus, les municipalités rurales utilisent moins la contribution maximale : 44 % des municipalités rurales exigent 10 %, leur taux moyen étant de 6,4 %. En comparaison, 88 % des municipalités considérées urbaines exigent 10 %, leur taux moyen étant de 9,3 %. Par ailleurs, il faut signaler qu'au regard de la *Politique nationale de ruralité*, les municipalités populeuses sont rarement considérées rurales; le facteur de ruralité recoupe vraisemblablement celui de la population.

CONCLUSION : UN POUVOIR À UTILISER D'AVANTAGE

En plus de favoriser l'accès pour la population à des parcs, à des terrains de jeux et à des espaces naturels, de préserver la biodiversité, de s'assurer de services écologiques, la contribution aux fins de parc représente un outil de financement intéressant. Rappelons qu'elle couvre l'aménagement des terrains de la municipalité, dont l'installation d'équipements de terrain de jeux, la construction de bâtiments connexes et l'achat de végétaux. Ainsi, même les municipalités situées en pleine nature peuvent y trouver leur compte. Qu'elles soient petites ou vastes, populeuses ou non, urbaines ou rurales, les municipalités tirent toutes avantage à diversifier leurs sources de financement et à contribuer au développement durable de leur territoire.

Soulignons en terminant que l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, déposé le 9 décembre 2010, prévoit que le pouvoir de réglementer la contribution aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels serait transféré dans le nouveau chapitre sur les pouvoirs relatifs aux conditions préalables à la délivrance des permis. Les modifications proposées sont presque exclusivement de nature formelle: ajustements dans la formulation et dans les termes employés, tel que le remplacement de la notion de « propriétaire » par celle de « demandeur ». Ces ajustements tiennent compte du fait que les nouvelles dispositions prévoient la possibilité de céder non seulement la propriété d'un terrain, mais aussi des servitudes.

RÉFÉRENCE

Ce document de veille a fait l'objet d'un article dans la revue *Urbanité* du printemps 2011. Pour le consulter, [cliquez ici](http://www.ouq.qc.ca/Pages/publications.htm) (www.ouq.qc.ca/Pages/publications.htm)