



[OMA]

Au coeur  
de l'évolution  
**du milieu  
municipal**

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation  
publique sur le

*Projet de Règlement concernant  
certaines contributions à des services  
municipaux exigées pour la délivrance  
d'un permis ou d'un certificat*

Publié à la *Gazette officielle du Québec*  
le 4 février 2026

20 mars 2026

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

### **La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec (COMAQ)**

regroupe les gestionnaires et cadres municipaux œuvrant dans les domaines d'expertise suivants : les finances et la fiscalité, le greffe et les affaires juridiques, la gestion contractuelle et l'approvisionnement, ainsi que les directions générales. C'est précisément cette expertise, celle des professionnels qui conçoivent et appliquent les politiques municipales au quotidien, qui positionne la COMAQ comme interlocutrice privilégiée pour commenter le présent projet de règlement et à en mesurer concrètement les impacts sur les municipalités québécoises.

### **Mise en contexte**

En 2017, l'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (projet de loi n° 122) a marqué un tournant important dans les relations entre le gouvernement du Québec et le milieu municipal. Cet engagement s'est depuis inscrit en continuité à travers une série de partenariats successifs, dont plus récemment la signature de la *Déclaration de réciprocité* en 2023, visant à doter les municipalités de pouvoirs mieux adaptés à leurs responsabilités croissantes. Il s'est également concrétisé à travers plusieurs initiatives législatives importantes allant dans le même sens : le projet de loi n° 39 (*Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale*, 2023), qui a diversifié et élargi les outils fiscaux des municipalités; le projet de loi n° 31 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, 2024), qui a accordé aux municipalités de nouveaux pouvoirs pour accélérer la réalisation de logements; et, plus récemment, le projet de loi n° 104 (*Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*, 2025), adopté par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), qui visait expressément à alléger la bureaucratie, à générer de nouveaux revenus et à renforcer l'autonomie des municipalités.

Le 4 février 2026, la ministre a publié à la *Gazette officielle du Québec* un projet de règlement visant à modifier le cadre légal des redevances de développement municipales, prévues à l'article [145.21 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme \(LAU\)](#). Ce projet prévoit deux changements majeurs : l'introduction de catégories d'exemption du paiement d'une contribution pour certaines constructions, et surtout, une restriction importante des catégories d'infrastructures municipales pouvant être financées par ces contributions (autres que celles destinées au financement d'un service de transport collectif).

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

En vertu du projet de règlement (article 5), seuls les infrastructures et les équipements liés aux services suivants pourraient désormais être financés par le paiement d'une contribution :

- l'alimentation en eau;
- la gestion des eaux usées et pluviales;
- la voirie.

Cette restriction élimine d'office, par règlement, le financement d'infrastructures actuellement admissibles, par le libellé non contraignant de la Loi, telles que les bibliothèques, les centres communautaires, les installations sportives et culturelles, les parcs, les postes de police et les casernes de pompiers. Autant d'infrastructures et d'équipements que les municipalités québécoises ont déjà assujettis à un tel programme de redevances au développement, en toute conformité avec la Loi.

Nous comprenons par ailleurs que cette limitation ne réduit en rien la portée de l'article [145.30.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme \(LAU\)](#) qui permet d'*assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial.*

Les règlements municipaux adoptés avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement (printemps 2026) demeureront valides jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028. Après cette date, la conformité sera obligatoire pour tous. Le règlement entrera en vigueur le quinzième jour suivant sa publication à la Gazette officielle.

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

### **L'interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux doit prévaloir dans la rédaction réglementaire**

La COMAQ souhaite rappeler que la Cour suprême du Canada privilégie en 2001, 2004 et 2012, dans trois (3) jugements, le principe de l'interprétation téléologique large des lois municipales :

***114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage et Services des espaces verts Ltée/Chemlawn c. Ville de Hudson, [2001] 2 RCS, 241, par. 26 :***

« Dans l'arrêt Shell, précité, p. 276-277, le juge Sopinka, au nom de la majorité, cite avec approbation l'extrait suivant tiré de l'ouvrage de Rogers, op. cit., 64.1 :

***[TRADUCTION] Devant un problème d'interprétation d'une résolution ou d'un règlement adopté par une municipalité, les tribunaux doivent s'efforcer en premier lieu de donner une interprétation qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objectifs de la municipalité. La disposition en cause devrait s'interpréter en fonction de l'objectif de la municipalité : fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement;***

*Dans cet arrêt, le juge Sopinka énonce le critère applicable afin de déterminer si le règlement municipal a été « adopt(é) à des fins municipales ». Même si elles bénéficient de l'interprétation large mentionnée dans Nanaïmo, précité, les dispositions tel le par. 410(I) L. C. V doivent être raisonnablement liées aux objectifs municipaux permis. Comme le mentionne l'arrêt Greenbaum, précité, p. 689 : « lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante. Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce*

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

*que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements ultra vires ».*  
(Notre emphase)

***Ville de Calgary c. United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, et al., [2004] 1 RCS 485, par. 6 à 8 :***

*« B. L'interprétation correcte des pouvoirs municipaux*

*L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] I R.C.S. 231, p. 244-245, la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. **La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux : Nanaimo, précité, par. 18. Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux: Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225: Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18 : Loi sur les municipalités, L.R.Y. 2002, ch. 154; Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 200 I, ch. 25; Cities Act, S.S. 2002, ch. C-IL.I. Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante : Shell Canada, p. 238 et 245.***

*La Municipal Government Act de l'Alberta suit la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. L'intention du législateur d'accroître les pouvoirs des municipalités en formulant en termes larges et généraux les dispositions de la loi relative à la prise de règlements est expressément énoncée à l'art. 9. De ce fait, pour déterminer si une municipalité est*

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

*habilité à exercer un pouvoir donné, comme celui de limiter le nombre de plaques de taxi, il faut donner une interprétation téléologique large aux dispositions de la loi.*

*Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités est également compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [TRADUCTION] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42. par. 26. Cette approche concorde également avec l'art. 10 de l'Interprétation Act de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. I-8, qui prévoit que tout texte de la province s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet. »  
(Notre emphase)*

***Catalyst Paper Corporation c. Corporation of the District of North Cowichan, [2012] 1 RCS 5, par. 19 :***

*« [19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le **large pouvoir discrétionnaire** que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l'a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*. 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, par. 33, « [I]es administrations municipales forment des institutions démocratiques. » Dans ce contexte, la*

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

*norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables. »*

(Notre emphase)

La Cour d'appel du Québec, reprenant ces principes, applique et préconise également le principe de l'interprétation téléologique large, voire généreuse, des lois municipales :

***Restaurants Canada c. Ville de Montréal, 2021 QCCA 1639, par. 28 :***

*« [28] Précisant ensuite comment devait être effectué le contrôle en vertu de la norme de la décision raisonnable, la Cour suprême a fait un certain nombre de constats que l'on peut résumer comme suit :*

- pour statuer sur le caractère raisonnable d'un règlement, il faut apprécier non seulement son contenu, mais également le processus ayant conduit à son adoption;*
- puisque les administrations municipales forment des institutions démocratiques, les tribunaux doivent faire preuve d'une grande retenue et « respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables »;*
- les tribunaux doivent également tenir compte du « large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée »<sup>29</sup>, tout comme du fait que les règlements municipaux « font [ ... ] intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique »;*
- au final, la question est de savoir si les dispositions réglementaires attaquées n'auraient pu être adoptées par un organisme raisonnable*

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

*tenant compte de « la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. »*

### **Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel, 2023 QCCA 863, par. 8 :**

*« [8] Cette analyse a amené le juge à référer à l'arrêt Restaurants Canada et à conclure que le Règlement 2326 ne pouvait être **invalidé**, à moins que Transcontinental ne lui démontre qu'une municipalité exerçant ses pouvoirs de façon raisonnable n'aurait pas pu l'adopter dans le respect du cadre législatif applicable, interprété «**généreusement** », après avoir considéré les faits à sa disposition ainsi que « la grande variété de facteurs [économiques, sociaux, politiques, etc.] dont les élus municipaux peuvent légitimement tenir compte en adoptant des règlements ».*

(Notre emphase)

La COMAQ souligne que l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ chapitre C- 47.1) n'est qu'une codification de ces règles d'interprétation dégagées par la Cour suprême et par la Cour d'appel.

Par voie de conséquence, la COMAQ est grandement interpellée par l'introduction, par le projet de règlement, de nouvelles restrictions, dans la Loi, à l'exercice des pouvoirs municipaux.

Ces restrictions, à notre avis, heurtent de plein fouet l'intention du législateur d'accorder de nouveaux pouvoirs aux municipalités du Québec, dans des termes larges et évolutifs, pour renforcer leur autonomie comme gouvernements de proximité.

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

### Préoccupations centrales des membres de la COMAQ

#### Fondements du resserrement et atteinte à l'autonomie municipale

La COMAQ s'interroge sur les fondements du resserrement proposé, qui va à contre-courant des engagements législatifs et partenariaux du gouvernement du Québec depuis 2017, ainsi que des principes d'interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux reconnus et réaffirmés à maintes reprises par les tribunaux. Les municipalités ont besoin d'autonomie et d'agilité pour remplir leurs missions : une approche uniforme ne peut rendre compte de la diversité des réalités municipales.

En contraignant les catégories d'infrastructures admissibles, ce projet de règlement fait abstraction des différentes réalités des municipalités selon leur taille et leur trajectoire démographique, notamment en matière de besoins en financement. En réduisant leur pouvoir d'action et leur autonomie, cette approche pénalise particulièrement les communautés en forte croissance, qui dépendent des redevances pour financer les équipements collectifs essentiels à desservir une population grandissante. Elle ne bénéficie pas davantage aux municipalités dont le potentiel de croissance est plus limité, auxquelles on retire néanmoins un outil de financement qu'elles auraient pu utiliser à ces fins.

#### Période de transition insuffisante

La période de transition prévue jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028 est jugée insuffisante par les membres de la COMAQ. Cette échéance compromet des projets déjà inscrits aux plans triennaux – voire quinquennaux et parfois même décennaux – d'immobilisations, et fragilise la planification financière à moyen et long terme des municipalités qui ont structuré leur financement en comptant sur les redevances existantes.

## MÉMOIRE

Présenté dans le cadre de la consultation publique sur le *Projet de Règlement concernant certaines contributions à des services municipaux exigées pour la délivrance d'un permis ou d'un certificat*

---

### **Recommandation n° 1 :**

#### **Ne pas limiter le champ d'application des redevances au développement**

La COMAQ recommande de ne pas limiter le champ d'application des redevances au développement prévu par la Loi, dans le respect de l'intention clairement manifestée par le législateur, et reconnue par les tribunaux, d'accorder de nouveaux pouvoirs aux municipalités du Québec dans des termes larges et évolutifs, pour renforcer leur autonomie comme gouvernements de proximité;

---

### **Recommandation n° 2 :**

#### **Reporter la date limite de transition au 1<sup>er</sup> janvier 2033**

À défaut d'un élargissement de la liste des infrastructures admissibles, la COMAQ propose à tout le moins de reporter la date limite de transition du 1<sup>er</sup> janvier 2028, prévue actuellement au projet de règlement, pour la remplacer par le 1<sup>er</sup> janvier 2033 (soit cinq (5) ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement), afin de donner aux municipalités une période adéquate pour planifier le recours à d'autres outils de financement.

---



**[OMA]**

LA CORPORATION  
DES OFFICIERS MUNICIPAUX  
AGRÉÉS DU QUÉBEC

Pour de plus amples informations,  
nous vous invitons à communiquer avec :

M<sup>e</sup> Félix Michaud, MAP  
Directeur général  
[felix.michaud@comaq.qc.ca](mailto:felix.michaud@comaq.qc.ca)

COMAQ  
575, rue Jacques-Parizeau  
Québec (Québec) G1R 2G4  
**418 527-1231**

[comaq.qc.ca](http://comaq.qc.ca)