

Sommaire

Mesures réglementaires municipales

Équipe solution #2.1 – Leviers
municipaux pour la circularité des
bâtiments

Étape : Définir



CAIN LAMARRE

Date : Octobre 2023

Auteurs : Me Karine Boies

Me Stéphanie Turcotte

Me Caroline Rouleau



CERIEC
Centre d'études
et de recherches
intersectorielles
en économie
circulaire



Le lab construction est un projet du Centre d'études et de recherches
intersectorielles en économie circulaire de l'ÉTS (CERIEC).

Table des matières

1.	Introduction.....	2
2.	Méthodologie.....	3
3.	Les compétences municipales.....	3
3.1.	LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D’ENVIRONNEMENT.....	4
3.2.	LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D’AMÉNAGEMENT ET URBANISME.....	5
3.3.	LES INCITATIFS FINANCIERS (POUVOIRS D’AIDE).....	9
3.4.	LES MESURES D’ÉCOFISCALITÉ.....	10
4.	Conclusion et constats préliminaires.....	11
5.	ANNEXE A : INITIATIVES MUNICIPALES QUÉBÉCOISES.....	12
6.	ANNEXE B : INITIATIVES MUNICIPALES HORS QUÉBEC.....	15
7.	ANNEXE C : SOURCES CONSULTÉES POUR LE SOMMAIRE.....	16

1. Introduction

L'équipe de Cain Lamarre est porteuse de projet au sein du laboratoire d'accélération en économie circulaire pour le secteur de la construction (ci-après : « **Lab construction** »). Son implication concerne la solution « déploiement de stratégies de circularité par la réglementation et l'exercice d'autres pouvoirs municipaux » identifiée par l'équipe Solution. Le projet d'expérimentation ainsi entrepris vise essentiellement à intégrer et à déployer des stratégies d'économie circulaire dans le secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition (ci-après : « **CRD** ») au sein des municipalités locales et des municipalités régionales de comté (ci-après : « **municipalités** ») via la réglementation qu'elles peuvent adopter et appliquer et les pouvoirs d'aide qu'elles peuvent exercer.

Le secteur de CRD inclut le secteur des infrastructures, telles que les routes, les ponts et les viaducs, ainsi que le secteur du bâtiment. Les résidus de CRD sont donc principalement composés de « de bois, de gypse, de bardeaux, d'asphalte, d'agrégats, de métaux, de carton et de plastiques »¹.

Le présent sommaire recense d'abord les compétences des municipalités en matière d'environnement et, plus particulièrement, en matière de gestion des matières résiduelles ou celles pouvant entraîner indirectement des conséquences sur ce sujet. Ensuite, il est fait l'énumération des pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement et d'urbanisme susceptibles d'application dans le cadre du présent projet d'expérimentation. Enfin, sont recensés, à l'Annexe A du présent sommaire, quelques mesures réglementaires et autres incitatifs adoptés par des municipalités québécoises qui nous apparaissent favoriser le modèle d'économie circulaire en évitant l'enfouissement de matières résiduelles issues du secteur de la CRD. L'Annexe B présente quant à elle quelques initiatives hors-Québec, en particulier en Colombie-Britannique.

Les parties prenantes au présent projet d'expérimentation ont choisi d'y exclure les stratégies d'achat public. Les appels d'offres effectués par des corps publics font l'objet d'un autre volet du projet de Lab Construction (équipe solution #1) et sont donc exclus du présent projet d'expérimentation. Les nombreuses dispositions prévues aux politiques municipales québécoises en matière d'achat local ou d'achat responsable et les dispositions des règlements sur la gestion contractuelle adoptés par les municipalités québécoises sont donc expressément exclues.

Enfin, il importe de rappeler qu'au-delà des dispositions réglementaires et des incitatifs financiers, le pouvoir d'action des municipalités comprend également l'application de sa réglementation par l'émission de constats d'infractions, par la communication des ressources en matière de réduction, de récupération et de valorisation de résidus de CRD, par la conclusion d'ententes, par ses stratégies de communication et de promotion du réseau d'écocentres ou des centres de tri de résidus de CRD pour favoriser l'utilisation de tels services, etc. Ce type de mesure est généralement prévu aux plans de gestion des matières résiduelles (ci-après : « **PGMR** ») qui, bien que n'ayant pas force de loi, présentent une orientation politique en la matière. Le choix a été fait de ne pas traiter de ce type de mesure considérant qu'elles n'ont pas de portée légale ou de force contraignante à l'égard des citoyens.

¹ BAPE, Rapport d'enquête et d'audience publique 364, « L'état de lieux et la gestion des résidus ultimes » (janvier 2022), à la p. 155 [Rapport du BAPE 364].

2. Méthodologie

En ce qui a trait à la méthodologie de recherche, l'analyse et les observations énoncées dans ce projet se basent sur la législation et la réglementation québécoise et la réglementation adoptée par certaines municipalités. Les règlements municipaux consultés sont ceux disponibles en ligne sur les différents site Internet des municipalités qui ont rendu publiques leurs initiatives.

Ce sommaire ne peut pas être interprété comme une revue exhaustive de toutes les initiatives prises par le milieu municipal dans le domaine. D'ailleurs, à ce stade-ci du projet, aucune municipalité n'a été rencontrée ou ne nous a fourni de la documentation qui serait non publique. Il est donc possible que, suivant nos rencontres avec les municipalités participantes au projet, des initiatives non répertoriées au présent sommaire s'y ajoutent.

Enfin, notons que pourront être prises en compte, dans un stade plus avancé du projet, des initiatives prises par des municipalités situées à l'extérieur du Québec, soit celles prises par la Ville de Paris et la Ville de San Francisco. Ces deux villes se démarquent par leurs interventions en matière de réglementation des CRD et nous semblaient ainsi être des exemples intéressants, bien qu'une parfaite transposition des mesures qu'elles ont pu adopter dans le système municipal québécois ne soit pas nécessairement possible; les pouvoirs accordés aux municipalités québécoises étant différents de ceux dévolus à ces villes.

Les sources consultées pour les fins du projet sommaire sont énumérées à l'Annexe C du présent sommaire.

3. Les compétences municipales

D'entrée de jeu, il faut rappeler qu'au plan juridique, les municipalités sont des créatures du gouvernement provincial. La Cour suprême du Canada a en effet reconnu que :

« en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré par la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme ²».

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les compétences municipales*³, en 2006, la grande majorité des pouvoirs dévolus par le législateur aux municipalités y sont énoncées. Cette loi octroie des compétences aux municipalités en termes larges et généraux, lesquels doivent être interprétés de manière à permettre aux municipalités de « répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de la population ⁴».

En matière de **gestion des matières résiduelles** et, de manière plus large, en matière d'**environnement**, la *Loi sur les compétences municipales* confère compétence aux municipalités locales.

² 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241, 258 ; voir au même effet : *Ville de Nanaimo c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342.

³ RLRQ, chapitre C-47.1.

⁴ *Loi sur les compétences municipales*, article 2.

Les municipalités régionales de comté bénéficient aussi de certains pouvoirs en la matière mais ces pouvoirs ne tirent pas leur source de la *Loi sur les compétences municipales*, mais d'autres lois particulières, comme nous le présentons ci-dessous.

Dans le cadre du présent projet, l'exercice par les municipalités de **leurs pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme** nous semble être un outil, sinon essentiel, à tout le moins fortement utile, afin d'instaurer des mesures visant à atteindre des objectifs de circularité dans le domaine des CRD. Nous pouvons par exemple penser que les outils en matière d'urbanisme peuvent permettre aux municipalités locales d'inclure à leur réglementation des conditions précises quant à **l'utilisation ou la disposition de matériaux** dans leur règlement sur la construction ou sur la démolition ou encore dans leur règlement sur les permis et certificats.

Les municipalités (locales et régionales de comté) bénéficient aussi de certains pouvoirs en matière de développement économique local et régional leur permettant de mettre en œuvre des **programmes d'aide financière** de divers acabits. Nous pouvons penser que ces pouvoirs pourraient être utilisés **à titre d'incitatifs à la mise en place de stratégies de circularité dans le domaine des CRD**. À l'inverse, les municipalités locales bénéficient de **leviers fiscaux** leur permettant d'imposer des taxes ou d'exiger des tarifs, compensations ou redevances dans divers domaines. **Ces pouvoirs pourraient être utilisés comme dissuasifs à certains comportements faisant frein à la circularité.**

3.1. LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

a) Les pouvoirs d'une municipalité locale

La *Loi sur les compétences municipales* confère compétence aux municipalités dans le domaine de l'environnement. Toute municipalité locale peut aussi adopter toute mesure non réglementaire dans ce champ de compétence, mais elle ne peut pas déléguer ce pouvoir à moins d'être expressément autorisée par la loi pour le faire⁵.

Cette loi confère en particulier aux municipalités d'adopter des règlements en matière d'environnement, lequel comprend notamment la gestion des matières résiduelles et des matières recyclables⁶. En cette matière, toute municipalité locale peut confier à une personne l'exploitation de son système d'élimination ou de valorisation de matières résiduelles⁷.

Nous pouvons donc en conclure que les municipalités locales ont, en matière d'environnement, le pouvoir d'adopter toute mesure, réglementaire ou non, sous réserve de l'exercice qu'ont déjà pu en faire les autres instances gouvernementales fédérales ou provinciales⁸. Récemment, l'utilisation par les municipalités locales de leur pouvoir en matière d'environnement s'est souvent fait de pair avec leur pouvoir de réglementation en aménagement et urbanisme. Zoner pour protéger l'environnement est devenu une voie d'action municipale privilégiée⁹.

⁵ *Loi sur les compétences municipales*, article 4.

⁶ *Loi sur les compétences municipales*, article 19.

⁷ *Loi sur les compétences municipales*, article 34.

⁸ Toute disposition d'un règlement municipal ne doit pas être inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement, sous peine d'être déclarée inopérante (*Loi sur les compétences municipales*, article 3).

⁹ Notamment : *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2023 QCCS 676 (CanLII) et *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350.

b) Les pouvoirs d'une municipalité régionale de comté

En vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, ce sont les municipalités locales qui ont compétence en matière d'environnement, y incluant la gestion des matières résiduelles. Toutefois, il s'agit d'une compétence pour laquelle les municipalités régionales de comté peuvent décider de se déclarer compétentes¹⁰, c'est-à-dire qu'elles peuvent faire le choix d'assumer ces responsabilités pour le compte de toutes ou de certaines municipalités locales de leur territoire. Pour ce type de compétence, les municipalités locales ont un droit de retrait, ce qui signifie qu'une municipalité locale, face à une municipalité régionale de comté qui se déclare compétente en cette matière, peut décider de se retirer pour conserver elle-même cette responsabilité.

En sus, les municipalités régionales de comté ont des obligations spécifiques prévues dans diverses lois. D'abord, elles sont tenues d'élaborer et de maintenir en vigueur un plan de gestion des matières résiduelles et d'en assurer la révision tous les sept ans¹¹. Dans le cadre de notre projet, il s'agit de l'exercice de la compétence par les municipalités régionales de comté qui est la plus pertinente. Les municipalités régionales de comté, à même leur plan de gestion des matières résiduelles, donnent les orientations et principes directeurs à suivre en matière de traitement des matières résiduelles aux municipalités locales de leur territoire. Certains plans de gestion des matières résiduelles répertoriés prévoient ainsi des mesures particulières visant la mise en place d'initiatives en matière de circularité dans le domaine des CRD¹².

Finalement, les municipalités régionales de comté agissent comme des municipalités locales à l'égard du tout territoire non organisé, soit un territoire qui n'est pas celui d'une municipalité locale. À ce titre, une municipalité régionale de comté élabore notamment des règlements d'urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à l'égard de ce territoire¹³.

3.2. LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET URBANISME

a) L'obligation d'une municipalité régionale de comté

→ Adopter et maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement (devoir)

Toute municipalité régionale de comté a l'obligation de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement et de développement applicable à l'ensemble de son territoire. Le schéma d'aménagement et de développement est un document de planification ou d'intention. À ce titre, il n'a pas d'effet juridique direct sur les citoyens comme le font les règlements d'urbanisme pour les municipalités locales.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige que les règlements d'urbanisme soient conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement.

b) Les obligations et les pouvoirs d'une municipalité locale

→ Adopter un plan d'urbanisme (devoir)

¹⁰ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, chapitre Q-2, article 53.7.

¹¹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, article 53.23.1.

¹² Voir Recyc-Québec, Plans de gestion des matières résiduelles en vigueur, en ligne : <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/municipalites/mieux-gerer/plan-gestion-matieres-residuelles/en-vigueur>.

¹³ *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, RLRQ, c O-9, art. 7 et s.; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLQ, chapitre A-19.1, articles 1.1 et 76.

Le plan d'urbanisme local est, au même titre que le schéma d'aménagement et de développement, un document de planification et d'intention que doit adopter chacune des municipalités locales. Il a pour objectif de préciser, à l'égard du territoire de la municipalité locale, les grandes orientations d'aménagement et affectations du sol, ainsi que les densités de son occupation, que le schéma avait déjà élaborées à l'échelle de la municipalité régionale de comté. Tout comme le schéma, le plan d'urbanisme local a un contenu obligatoire et un contenu facultatif. L'élément le plus important du contenu facultatif est la possibilité d'élaborer un programme particulier d'urbanisme à l'égard d'une partie du territoire municipal.

→ Adopter un programme particulier d'urbanisme (pouvoir)

Le programme particulier d'urbanisme est un petit plan d'urbanisme, très explicite, et souvent accompagné d'un programme d'acquisition d'immeubles¹⁴. Un programme particulier d'urbanisme peut comprendre :

- l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation;
- le tracé projeté et le type des voies de circulation;
- la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
- la nomenclature des travaux prévus (aménagement de parcs, construction de routes ou de liens piétonniers), leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés;
- les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées, lesquelles guideront l'élaboration des règlements d'urbanisme;
- la séquence de construction ou l'ordre de priorité à la réalisation des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueducs et d'égouts;
- la durée approximative des travaux;
- les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.

Un plan particulier d'urbanisme qui vise le centre-ville ou le secteur central du territoire peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le plan particulier d'urbanisme.

→ Adopter des règlements d'urbanisme (pouvoirs et devoirs)

Une municipalité locale doit adopter certains règlements d'urbanismes dits « obligatoires », d'autres étant facultatifs. Nous vous présentons sous forme de tableau ces différents règlements.

Les règlements dits obligatoires sont ceux dont l'adoption est exigée par le législateur via la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Nous pourrions dire que ces règlements constituent les outils de base en urbanisme d'une municipalité locale. Il s'agit des règlements suivants : le règlement de zonage, le règlement de lotissement, le règlement de construction, le règlement sur les permis et certificats et le règlement de démolition. Toutes les municipalités locales québécoises doivent donc avoir minimalement adopté ces règlements.

Les règlements facultatifs ou discrétionnaires sont ceux que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet à une municipalité locale d'adopter sans qu'il ne s'agisse là d'une obligation. Ces règlements peuvent donc être adoptés ou non par la municipalité locale qui décidera selon les besoins propres à son territoire et à son milieu. Ces règlements discrétionnaires sont les suivants : le plan d'implantation et d'intégration architecturale, le plan d'aménagement d'ensemble, le règlement sur les dérogations mineures, le règlement sur les ententes relatives

¹⁴ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, article 85.

à des travaux municipaux, le règlement sur les usages conditionnels et le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

Caractère obligatoire ou facultatif du règlement	Titre et article(s) de la L.A.U. ¹⁵	Fonctions
Règlements obligatoires	Zonage (art. 113)	Contrôle de l'usage du sol
	Lotissement (arts 115 et 116)	Règles et conditions de lotissement
	Construction (art. 118)	Normes de construction
	Émission des permis et certificats (arts 116 et 119) (<i>Si le document complémentaire du schéma d'aménagement et de développement l'exige</i>)	Conditions d'obtention des permis et certificats en lien avec les normes autrement prévues dans les autres règlements d'urbanisme
	Démolition (148.0.1 et suivants)	Interdiction de démolir, sauf lorsqu'autorisé suivant certains critères sous certaines conditions que le règlement prescrit
Occupation et entretien des bâtiments (art. 145.41 et suivants) (à partir du 1 ^{er} avril 2026. ¹⁶)	Empêcher le dépérissement des bâtiments, protéger les bâtiments contre les intempéries et préserver l'intégrité de leur structure	
Règlements facultatifs <i>(Le document complémentaire du schéma d'aménagement et d'urbanisme peut rendre leur adoption obligatoire)</i>	Plan d'implantation et d'intégration architecturale (arts 145.15 à 145.20.1)	Contrôle d'ordre qualitatif sur l'implantation et l'architecture des constructions, l'aménagement des terrains et les travaux qui y sont reliés
	Plan d'aménagement d'ensemble (arts 145.9 à 145.14)	Permet d'exiger dans une zone, lors d'une demande de modification des règlements d'urbanisme, la production d'un

¹⁵ Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

¹⁶ Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions législatives, LQ 2021, chapitre 10, article 137.

		plan d'aménagement de l'ensemble de la zone
	Dérogations mineures (arts 145.1 à 145.8)	Permet d'accorder des dérogations en regard des règlements de zonage et de lotissement, sauf, notamment, en matière d'usage et de densité d'occupation du sol
	Entente relative à des travaux municipaux (arts 145.21 à 145.30)	Permet d'assujettir la délivrance de permis et certificats à la conclusion d'une entente avec la municipalité sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts
	Usages conditionnels (arts 145.31 à 145.35)	Permet d'assujettir certains usages à une autorisation préalable du conseil et aux conditions prévues par celui-ci
	Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (arts 145.36 à 145.40)	Permet d'autoriser, sur demande et à certaines conditions, un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble aux règlements d'urbanisme
	Zonage incitatif (arts 145.35.1 à 145.35.4)	Permet d'appliquer une norme de remplacement à une norme contenue au règlement de zonage conditionnellement à la conclusion d'une entente avec la municipalité

3.3. LES INCITATIFS FINANCIERS (POUVOIRS D'AIDE)

De manière générale, une municipalité locale bénéficie du pouvoir d'accorder toute aide qu'elle juge appropriée dans tous ses domaines de compétence¹⁷. Conséquemment, une municipalité locale peut accorder toute aide qu'elle juge appropriée en matière d'environnement.

Les municipalités régionales de comté bénéficient aussi de pouvoirs d'aide, dont certains sont communs à ceux attribués aux municipalités locales alors que d'autres leurs sont propres. En matière d'environnement, les municipalités régionales de comté n'ont pas de pouvoir d'aide si ce n'est que celui de mettre en œuvre un programme de réhabilitation de l'environnement, pouvoir que les municipalités locales ont également¹⁸.

Frein important à toute aide qu'une municipalité (locale ou régionale de comté) peut accorder, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*¹⁹, interdit, comme son nom l'indique, toute aide directe ou indirecte à l'entreprise industrielle ou commerciale. D'ailleurs, cette importante limitation s'applique également aux organismes à but non lucratif qui exercent des activités de nature industrielle ou commerciale²⁰.

Plus spécifiquement, les municipalités (locales et régionales) bénéficient du pouvoir de mettre en place des programmes de réhabilitation de l'environnement, notamment pour décontaminer et pour restaurer les sols, et d'accorder une subvention²¹. Ces programmes ne sont pas assujettis à l'interdiction prévue à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* et peuvent donc être accordées à l'entreprise commerciale ou industrielle.

Un tel programme peut, par exemple, permettre d'accorder une subvention pour :

- Remettre en état des rives ;
- Reboiser la bande riveraine ;
- Mettre aux normes des installations septiques.

L'aide financière que peut apporter une municipalité peut prendre diverses formes (subventions, prêts, cautionnement, dons de biens, etc.). Plus souvent qu'autrement, cette aide prendra la forme du versement d'une subvention. Voici quelques exemples d'aide accordée par une municipalité en matière d'environnement que sont communément mises en place par les municipalités québécoises :

- Aide financière pour l'achat de couches lavables et de produits écologiques d'hygiène féminine ;
- Programme d'aide pour l'achat de toilettes à faible débit ;
- Subvention pour l'achat d'un composteur domestique ;
- Subvention pour l'achat d'une bicyclette ;
- Subvention pour l'achat d'un récupérateur d'eau de pluie ;
- Programme de retrait ou de remplacement des appareils de chauffage à combustible solide non certifiés.

¹⁷ *Loi sur les compétences municipales*, article 90.

¹⁸ *Loi sur les compétences municipales*, articles 92 et 101.

¹⁹ *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, RLRQ, chapitre I-15.

²⁰ Notamment : *Ville de Montréal c. Litwin Boyadjian inc. (Syndic de Société de vélo en libre-service)*, 2019 QCCA 794.

²¹ *Loi sur les compétences municipales*, article 92 alinéa 2.

Les municipalités peuvent également adopter un programme de revitalisation, pour favoriser la rénovation et le réaménagement de milieux existants, par lequel elles peuvent octroyer une aide financière d'une durée maximale de 10 ans, et ce, nonobstant la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*²².

3.4. LES MESURES D'ÉCOFISCALITÉ

a) *La taxation*

Une municipalité locale a un pouvoir général de taxation²³ qui lui permet d'imposer toute taxe directe sur son territoire dans la mesure où cette taxe répond à certains critères prévus à la loi. La taxe ne doit pas être incluse dans un champ de taxation déjà occupé par le gouvernement provincial ou fédéral. De plus, toute taxe doit être imposée par règlement et doit être directe, soit être exigée auprès de la personne même qui doit l'assumer, comme le fait de taxer l'utilisateur d'un bien.

Un tarif différent visant les requérants de permis de CRD qui ne disposent pas de plan de gestion des matières pourrait possiblement être imposée, par exemple, ou à l'inverse, des frais de permis moins élevés pour ceux qui se dotent d'un tel plan.

Fait important, le produit de la taxe peut être utilisé pour financer toute activité de la municipalité alors que le produit de la redevance, décrite ci-dessous, lui, doit être utilisé pour financer le régime réglementaire en vertu duquel la redevance a été imposée.

b) *La redevance réglementaire*

Une redevance réglementaire est un prélèvement fiscal exigé dans le cadre d'un régime réglementaire en vue de modifier un comportement. Une municipalité peut notamment exiger une redevance en lien avec la vente d'un bien ou d'un service²⁴.

La redevance prélevée doit être versée dans un fonds exclusif en lien avec le régime réglementaire. Ainsi, la redevance doit viser à, soit :

- Contribuer au financement d'un régime réglementaire;
- Influencer le comportement des personnes pour favoriser l'atteinte des objectifs du régime.

À titre d'exemple, la Ville de Prévost a mis en place une redevance sur les produits à usage unique ou individuels en vue de réduire la consommation de plastique sur le territoire de la municipalité. Ainsi, les commerçants et commerçantes qui vendent des produits à usage unique comme des bouteilles d'eau en plastique, de la vaisselle jetable et d'autres contenants en plastique doivent payer une redevance. Ces redevances sont qualifiées d'« écocontribution ». Les sommes perçues sont déposées dans un Fonds pour la consommation responsable et servent à financer d'autres initiatives vertes de la Ville de Prévost. Le but est de dissuader l'achat non responsable et de favoriser les achats durables.

c) *La tarification*

La tarification vise à exiger un montant en contrepartie de biens ou de services reçus. Ainsi, la tarification peut être utilisée par une municipalité pour financer un service offert aux citoyens.

²² Article 87 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*; MAMH, Guide explicatif Muni-Express, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (PL16)*, 2023, p. 30-31.

²³ *Code municipal du Québec*, RLRQ, chapitre C-27.1, article 1000.1 et *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chapitre C-19, article 500.1.

²⁴ *Code municipal du Québec*, articles 1000.6 et suivants et *Loi sur les cités et villes*, articles 500.6 et suivants.

En revanche, la tarification doit être basée sur le bénéfice reçu par un contribuable sans générer de profit pour la municipalité. Le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu par le débiteur, la tarification doit donc être équitable.²⁵

4. Conclusion et constats préliminaires

Suivant ce sommaire des compétences et pouvoirs municipaux, force-nous est d’abord de constater que, pour l’heure, les lois québécoises encadrant l’action des municipalités n’incorporent pas expressément le vocabulaire propre au modèle d’économie circulaire, comme la notion de « cycle de vie » par exemple.

Toutefois, malgré ce silence de la loi, il demeure que **la loi prévoit une variété d’outils pouvant servir à évoluer vers un modèle d’économie circulaire. Les mesures recensées dans l’Annexe A font état de certaines initiatives que peuvent prendre les municipalités en ce sens. Cela dit**, les pistes d’actions réglementaires mériteraient d’être bien définies et mieux connues des organismes municipaux, d’où la pertinence du présent projet.

²⁵ *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chapitre F-2.1, article 244.3.

5. ANNEXE A : INITIATIVES MUNICIPALES QUÉBÉCOISES

Objectif	Municipalité	Description de l'initiative	Type d'initiative	Familles de stratégies de circularité mobilisées
ÉVITER LA DÉMOLITION	Ville de Saint-Hyacinthe	La Ville de Saint-Hyacinthe adhère au programme de subvention Rénovation Québec 2022-2023, lequel soutient des propriétaires privés pour des rénovations de logements (Volet II et pour des réparations de bâtiments résidentiels admissibles dont les fondations présentent des lézardes (Volet VI). La Ville soutient également, en partenariat avec Québec, les propriétaires privés d'immeubles patrimoniaux pour des travaux de restauration via le Programme de soutien au milieu municipal en patrimoine immobilier ²⁶ .	Incitatif	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux
	Ville de Montréal	La Ville de Montréal et l'arrondissement Ville-Marie sont partenaires de l'entreprise d'économie sociale et solidaire Entremise qui a pour mission de concevoir, de mettre en œuvre et d'opérer des projets d'occupation transitoire de bâtiments. La Ville collabore avec Entremise dans le cadre de plusieurs projets. Notamment, Entremise réalise une étude pour le Service du développement économique de la Ville de Montréal portant sur l'occupation temporaire et transitoire des locaux commerciaux vacants sur les artères commerciales montréalaises. Entremise mène une phase d'occupation ponctuelle du site de l'ensemble conventuel des Sœurs Hospitalières de Saint-Joseph, acquis par la Ville de Montréal, dans l'objectif d'éventuellement requalifier le bâtiment ²⁷ .	Incitatif	Intensifier l'usage des équipements et des bâtiments
	Ville de Candiac	Le <i>Règlement 5010 de démolition</i> assujettit toute démolition à une autorisation de démolition, laquelle est délivrée suivant une analyse visant notamment certains critères liés à la durabilité environnementale, dont : <ul style="list-style-type: none"> • L'estimation des efforts de conservation ou de restauration nécessaire à la remise en bon état du bâtiment; • La durabilité environnementale du projet de démolition, soit entre autres l'opportunité de récupération et de valorisation des matériaux et équipements de l'immeuble; 	Dispositions réglementaires	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux Donner une nouvelle vie aux matières

²⁶ Voir Ville de Saint-Hyacinthe, Programmes de subvention, en ligne : <https://www.st-hyacinthe.ca/programmes-de-subvention#:~:text=Programme%20R%C3%A9novation%20Qu%C3%A9bec%202022-2023,y%20investissent%20chacun%20396%20500%20%24>

²⁷ Voir Entremise, Rapport d'activités 2021-2022, en ligne : <https://drive.google.com/file/d/1ohZ25ERLx9clejsKag4okGcJ92Lk-t5L/view>

		<ul style="list-style-type: none"> • L’opportunité de valorisation des matériaux et des équipements de l’immeuble ; • La durabilité environnementale du programme préliminaire de réutilisation du sol dégagé ou du projet de redéveloppement, soit entre autres la provenance et la qualité des matériaux, la performance éco énergétique des systèmes mécaniques, etc. 		
	Ville de Victoriaville	Dans son <i>Règlement relatif à la démolition des bâtiments 1376-2020</i> , la Ville de Victoriaville exige qu’une demande de démolition comporte un exposé des motifs qui justifie la démolition.	Dispositions réglementaires	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux
ENCADRER LA DÉMOLITION	Ville de Lévis	Dans le <i>Règlement RV-2017-16-56 sur la démolition d’immeubles</i> adopté par la Ville de Lévis, la demande de démolition doit contenir une « <i>description des méthodes de démolition et de disposition du matériel et des matériaux</i> ». Nous notons d’ailleurs que dans son PGMR 2023-2029, la Ville de Lévis a exprimé son intention d’augmenter les exigences réglementaires liées au tri et à la valorisation des résidus de CRD issus des travaux de CRD. Ses démarches de modifications réglementaires pourront donc être d’intérêt dans le cadre du présent projet.	Dispositions réglementaires	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux Donner une nouvelle vie aux matières
	Ville de Vaudreuil-Dorion	L’article 13 du <i>Règlement no 1792 sur la gestion des matières résiduelles</i> oblige toutes les unités d’occupation à s’assurer que les résidus de CRD soient récupérés et triés à la source. En vertu de ce règlement, la Ville de Vaudreuil-Dorion peut exiger des preuves que les résidus de CRD ont été récupérés et triés dans un site autorisé à cet effet.	Dispositions réglementaires	Donner une nouvelle vie aux matières
ZONER POUR FAVORISER LA VALORISATION ET LE RÉEMPLOI	Ville de Montréal	Des subventions sont accordées aux propriétaires privés pour décontaminer des terrains à vocation industrielle dans l’Est de Montréal. ²⁸ . Sanexen aurait obtenu des subventions (information à confirmer) pour décontaminer un terrain dans l’Est de la Ville de Montréal en vue d’y implanter un centre de tri des matières fines issues de la CRD. ²⁹ .	Incitatif	Donner une nouvelle vie aux matières
ENCADRER LES CONSTRUCTIONS ET FAVORISER LE RÉEMPLOI	Ville de Mascouche	Le <i>Règlement de construction no 1088</i> prévoit des normes pour favoriser l’utilisation de matériaux durables lorsqu’une habitation se construit. Notamment, tout panneau de gypse doit être du gypse synthétique fait de matières recyclées à plus de 96 %.	Dispositions réglementaires	Repenser

²⁸ <https://montreal.ca/programmes/subvention-pour-la-rehabilitation-de-terrains-contamines-dans-lest-de-montreal>

²⁹ <https://estmediamontreal.com/sanexen-est-montreal-premier-centre-traitement-matieres-fines-crd/>

	Ville de Rigaud	Le <i>Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (P.I.I.A.)</i> a notamment pour objectif de préconiser des concepts architecturaux novateurs axés sur les nouvelles techniques en matière environnementale et en matière de construction durable. Par exemple, le règlement prévoit, comme critère d'évaluation à considérer, si le bâtiment favorise l'intégration d'une ou de plusieurs mesures écologiques, notamment au niveau de l'utilisation de matériaux écoresponsables (ex. : matériaux locaux, matériaux à base de ressources renouvelables, comme le bois, matériaux contenant des matières premières recyclées ou ayant une certification environnementale).	Dispositions réglementaires	Repenser
SOUTENIR L'ACQUISITION DE CONNAISSANCES	Ville de Victoriaville	« L'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) et la Ville de Victoriaville s'associent pour la création d'une nouvelle chaire de recherche municipale pour les villes durables. Cette initiative novatrice - une première pour une ville québécoise - permettra de mettre l'expertise en recherche et développement de l'UQTR au service de la Ville de Victoriaville et de ses citoyens, pour la réalisation de projets mobilisateurs spécialement alignés sur la vision de la Ville et son plan stratégique de développement ³⁰ . »	Autre	Multiples
	Ville de Sherbrooke	La Ville de Sherbrooke s'est engagée à élaborer une feuille de route en économie circulaire. Elle procédera à une analyse des flux de matières en collaboration avec le Laboratoire interdisciplinaire de recherche en ingénierie durable et écoconception (LIRIDE) de l'Université de Sherbrooke. La Ville entrevoit une opportunité de réduire à la source les matières résiduelles issues des ICI et de la CRD et de favoriser la récupération des matières ³¹ .	Autre	Multiples

³⁰ Ville de Victoriaville, « L'UQTR et Victoriaville créent une chaire de recherche municipale pour les villes durables », en ligne : <https://www.victoriaville.ca/nouvelle/202006/3680/luqtr-et-victoriaville-creent-une-chaire-de-recherche-municipale-pour-les-villes-durables.aspx>

³¹ LIRIDE, en ligne : <https://www.liride.info/>

6. ANNEXE B : INITIATIVES MUNICIPALES HORS QUÉBEC

Objectif	Municipalité	Description de l'initiative	Type d'initiative	Familles de stratégies de circularité mobilisées
IMPOSER UN TARIF À LA DÉMOLITION ET À LA DISPOSITION DE RÉSIDUS CRD	Ville de Victoria, Colombie-Britannique	Le <i>Demolition Waste and Deconstruction Bylaw no. 22-062</i> oblige à obtenir un permis pour le retrait d'une structure par démolition, déconstruction, désassemblage ou relocalisation d'une habitation unifamiliale ou bifamiliale construite avant 1960. Au moment de demander le permis, un montant de 500 \$ est exigé à titre de frais d'administration et un montant de 19 500 \$ à titre de frais d'élimination de déchets (<i>waste management fee</i>). Le règlement prévoit qu'une proportion (100%, 75% ou 0%) de ce dernier montant sera remboursée selon le taux de récupération de bois en kilogrammes (40 kg, 30 à 39 kg ou moins de 30 kg) par mètre carré de superficie, sur production d'un rapport suivant la complétion des travaux et de la documentation requise par le règlement. La récupération comprend la réutilisation, la vente ou la donation à une organisation effectuant le réemploi ou la vente de ce bois ainsi que la donation à un organisme de bienfaisance effectuant le réemploi ou la vente de ce bois.	Dispositions réglementaires / dissuasif	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux Donner une nouvelle vie aux matières
	Ville de Vancouver, Colombie-Britannique	Le <i>Green Demolition By-Law No. 11023</i> oblige à obtenir un permis de démolition pour démolir un bâtiment résidentiel construit avant 1950. Le permis de démolition doit, sauf exceptions, être assorti d'une condition de démolition (« <i>green demolition condition</i> ») selon laquelle 75 % de tous les matériaux de construction, en poids et excluant les matières dangereuses, ou 90 % dans le cas d'immeubles résidentiels « à caractère » (« <i>character residential building</i> »), soit réutilisés ou recyclés. Sur délivrance d'un permis de démolition, le demandeur doit effectuer un dépôt de sécurité de 14 650 \$, lequel sera remboursé suivant l'atteinte du taux requis par la condition de réutilisation ou de recyclage.	Dispositions réglementaires / dissuasif	Prolonger la durée de vie du bâtiment et des matériaux Donner une nouvelle vie aux matières
	Ville de Nanaimo, Colombie-Britannique	Le <i>Bylaw No. 1531</i> a été abrogé et remplacé par le <i>Regional District of Nanaimo Tipping Fee and Solid Waste Disposal Regulation Bylaw No. 1784, 2019</i> , amendé par les règlements 1784.01, 1784.02, 1784.03 et 1784.04, établit les tarifs pour disposer de certaines matières dans des établissements d'élimination de déchets solides. Le tarif est de 140\$ par tonne pour disposer de résidus CRD et de 260 \$ par tonne pour des résidus de bois. À titre comparatif, les déchets solides municipaux, les déchets d'établissements médicaux et les matériaux de toiture sont aussi assujettis à un tarif de 140 \$ par tonne. Une pénalité s'applique si les matières résiduelles contiennent des matériaux recyclables, comme les résidus de bois par exemple, à raison de 5 \$ par chargement si entre 0 et 50 kg de matière sont déposés ou de 20% si plus de 50 kg sont déposés. Ces frais encouragent donc le tri du bois du reste des résidus de CRD et encouragent, par des tarifs plus élevés pour le bois, à ne pas disposer du bois.	Dispositions réglementaires / dissuasif	Donner une nouvelle vie aux matières

7. ANNEXE C : SOURCES CONSULTÉES POUR LE SOMMAIRE

Législation :

Code municipal du Québec, chapitre C-27.1

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, chapitre A-19.1

Loi sur les cités et villes, chapitre C-19

Loi sur les compétences municipales, chapitre C-47.1

Loi sur la qualité de l'environnement, chapitre Q-2

Loi sur l'interdiction de subventions municipales, chapitre I-15

Loi sur la fiscalité municipale, chapitre F-2.1

Règlementation et politique provinciales :

Règlement sur l'admissibilité au crédit de taxes prévu au premier alinéa de l'article 92.1 de la Loi sur les compétences municipales, chapitre C-47.1, r. 0.1

Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles, chapitre Q-2, r. 10

Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, chapitre Q-2, r. 19

Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, chapitre Q-2, r. 35.1

Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises, chapitre Q-2, r. 40.1

Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles, chapitre Q-2, r. 43

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination des matières résiduelles : 2021-2024*, 9 novembre 2021.

Règlementation et politiques municipales québécoises :

Municipalité régionale de comté d'Argenteuil, *Plan de gestion des matières résiduelles 2023-2030*

Municipalité régionale de comté d'Argenteuil, *Plan de gestion des matières résiduelles 2016-2020*

Municipalité régionale de comté de La Haute-Gaspésie, *Plan de gestion des matières résiduelles révisé 2023-2029*

Municipalité de Saint-Zotique, *Programme particulier d'urbanisme – secteur de la 20^e rue (écoquartier)*

Ville de Candiac, *Règlement 5010 de démolition*

Ville de Lévis, *Plan de gestion des matières résiduelles 2023-2029*

Ville de Lévis, *Règlement RV-2017-16-56 sur la démolition d'immeubles*

Ville de Mascouche, *Règlement de construction no 1088*

Ville de Montréal, *Document de consultation pour la Commission du conseil municipal sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs, Réglementation et outils municipaux sur le bâtiment durable, octobre 2016.*

Ville de Montréal, *Stratégie du Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal, Montréal, zéro déchet, 2020-2025*

Ville de Montréal, *Règlement sur le programme de subventions relatif à la réhabilitation des terrains contaminés numéro 19-022 (Codification administrative)*

Ville de Prévost, *Règlement 779 relatif à la vente et à la fourniture de contenants, emballages et autres objets à usage unique ou individuel par certains commerçants (codification administrative)*

Ville de Québec, *Vision 2018-2028 pour une saine gestion des matières résiduelles à la Ville de Québec*

Ville de Québec, *Plan de mise en œuvre 2018-2023 du PMGMR*

Ville de Rigaud, *Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale numéro 345-2016, codification administrative du 18 août 2017*

Ville de Sherbrooke, *Plan de gestion des matières résiduelles : Plan d'action 2023-2030 de la Ville de Sherbrooke*

Ville de Vaudreuil-Dorion, *Règlement sur la gestion des matières résiduelles numéro 1792*

Ville de Victoriaville, *Règlement relatif à la démolition des bâtiments numéro 1376-2020*

Ville de Victoriaville, *Règlement de construction numéro 1263-2019*

Réglementation et politique municipales internationales :

Ville de Nanaimo, *Regional District of Nanaimo Tipping Fee and Solid Waste Disposal Regulation Bylaw No. 1784, 2019*

Ville de Paris, *Plan d'économie circulaire de Paris : 2^e feuille de route, 14, 15 et 16 novembre 2018*

Ville de San Francisco, *Ordinance repealing Chapter 7 of the Environment Code, Resource Efficiency Requirements, and adding a new Chapter 7 to the Environment Code to adopt and incorporate new provisions for green building design principles for City construction projects and to reconfigure the existing Resource Efficient Building Task Force*

Ville de San Francisco, *Regulations Implementing Green Building Requirements for City Buildings Ordinance (Ordinance No. 204-11, amending San Francisco Environment Code, Chapter 7, Section 700 through 713)*

Ville de San Francisco, *Ordinance amending Chapter 6 of the Administrative Code by amending Section 6.4 to require recycled content materials to be used in public works and improvements to the maximum extent feasible*

Ville de San Francisco, *Disaster debris recycling resolution no. 385-99*

Ville de San Francisco, *Debris Recovery Ordinance no. 144-21*

Ville de San Francisco, *Regulations Implementing the Construction and Demolition Debris Recovery Ordinance no. 27-06*

Ville de San Francisco, *Regulations Changes to the Construction and Demolition Debris Recovery Ordinance No. 144-21 and Public Works Code Section 725*

Ville de San Francisco, *Demolition Notice Ordinance no. 6-00*

Ville de San Francisco, *Ordinance amending the Environment Code, by adding Chapter 23, to require new buildings that have drinking fountains to provide bottle filling stations, and making environmental and other findings*

Ville de Vancouver, *Green Demolition By-Law No. 11023*

Ville de Vancouver, *Policy Report : Zero Waste 2040, 20 avril 2018*

Ville de Victoria, *Demolition Waste and Deconstruction Bylaw no. 22-062*

Doctrine :

Sabrina BEUCHEMIN, REVUE ET ANALYSE DES MOYENS D'ACTION MUNICIPAUX FAVORISANT L'IMPLANTATION DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maîtrise en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, septembre 2021.

BAPE, *Rapport d'enquête et d'audience publique 364 : L'état de lieux et la gestion des résidus ultimes*, janvier 2022.

CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, Économie sociale et économie circulaire : Freins & Leviers.

Jean HÉTU, Yvon DUPLESSIS, Droit municipal, Principes généraux et contentieux, Les pouvoirs généraux des municipalités, Chapitre 8 — Le pouvoir réglementaire, 8.3 Les conditions de fond, 8.3.2 Le règlement doit découler de la loi habilitante et relever de la compétence des provinces.

Julie MILLETTE, RÉEMPLOI DES RÉSIDUS DE CONSTRUCTION, DE RÉNOVATION ET DE DÉMOLITION AU QUÉBEC, Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maîtrise en environnement (M. Env.), Université de Sherbrooke, janvier 2010.

Normand MOUSSEAU, Richard SIMON, Métaux et économie circulaire au Québec, Rapport de l'étape 2 : Principes de l'économie circulaire et approches à l'étranger, Institut de l'environnement, du développement durable et de l'économie circulaire, 2 mars 2016.

RECYC-QUÉBEC, *Bilan 2021 de la gestion des matières résiduelles au Québec*

RESSOURCES ENVIRONNEMENT INC., *Étude : État de situation en matière de valorisation des résidus de construction, rénovation et démolition (CRD) au Québec*, avril 2021.
Sébastien SAUVÉ, Daniel NORMANDIN, Mélanie MCDONALD, *L'économie circulaire : une transition incontournable*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2016.

UNIION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, Guide pour les municipalités : s'adapter au climat par la réglementation.

Jurisprudence :

Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel, 2023 QCCA 863, *Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel*, 2022 QCCS 1350

Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, 2023 QCCS 676

Dupras c. Ville de Mascouche, 2022 QCCA 350

Fer et métaux américains c. Communauté métropolitaine de Montréal, 2022 QCCA 935

Municipalité de Saint-Roch-de-L'Achigan c. Vendette, 2019 QCCS 3322

Ville de Montréal c. Litwin Boyadjian inc. (Syndic de Société de vélo en libre-service), 2019 QCCA 794

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson, [2001] 2 R.C.S. 241

Ville de Nanaimo c. Rascal Trucking Ltd., [2000] 1 R.C.S. 342



Québec 