

Pratiques fiscales différenciées selon la nature des contribuables : existe-t-il des modèles pouvant s'appliquer aux coopératives d'habitation au Québec?

Révision des pratiques existantes à Montréal et ailleurs au Québec, au
Canada et à travers le monde

Rapport préparé pour :

Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale
du Montréal métropolitain

Synthèse - Recension des écrits

Document rédigé par :

Marie-Pier Desrochers

sous l'encadrement de la professeure **Sonia Tello-Rozas**
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal

Septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1.	Sommaire	1
2.	Comparaison de mesures fiscales différenciées identifiées à travers le monde.....	1
	Cas 1 : Allègement systématique d’une partie de la taxe foncière pour les coopératives d’habitation (Nouveau-Brunswick).....	1
	Cas 2 : « Paiement tenant lieu de taxe » foncière pour les coopératives d’habitation (New York)	2
	Cas 3 : Exonération complète des droits et taxes exigibles par les municipalités pour les coopératives d’habitation (Égypte).....	2
	Cas 4 : Exemption de taxe foncière « au cas par cas » pour des OBNL d’habitation au Canada : deux exemples concrets tirés de la jurisprudence	3
	Exemple 1 : Alma Blackwell (ENFHS)	3
	Exemple 2 : St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc.	4
	Cas 5 : Allègements fiscaux ponctuels à durée déterminée en lien avec des travaux	4
	Exemple 1 : Ville de New York	5
	Exemple 2 : Philadelphie.....	5
	Exemple 3 : autres villes américaines	6
	Cas 6 : la création d’une catégorie de taxation adaptée au contexte des municipalités	6
3.	La fiscalité municipale au Québec.....	6
	Projet de loi n° 121 — Loi augmentant l’autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec.....	7
	Comparaison à l’international : des sources de revenus variées pour les municipalités	7
4.	Conclusion.....	7
	Bibliographie	9
	Annexe 1 — Définitions et informations complémentaires	11

1. Sommaire

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un partenariat entre l'équipe de chercheuses de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG UQAM; Marie-Pier Desrochers, sous l'encadrement de la professeure Sonia Tello-Rozas), la Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) et le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal (SAC UQAM). L'objectif du partenariat était d'identifier des modèles de mesures fiscales différenciées pouvant s'appliquer aux coopératives d'habitation telles qu'elles existent au Québec. Pour ce faire, une recension des écrits a été menée quant aux pratiques existantes dans le domaine de l'habitation à travers le monde, en ciblant les coopératives d'habitation et les OBNL d'habitation du secteur privé. Les différentes mesures relevées ont été étudiées en tenant compte du modèle précis de coopératives d'habitation tel qu'il existe au Québec.

Des 200 documents consultés durant ce projet, plus d'une centaine ont été retenus. Ces derniers regroupent plusieurs rapports et études d'organismes œuvrant dans le domaine de l'habitation à but non lucratif, ainsi que des articles de journaux, mais également des sites web officiels de divers paliers gouvernementaux, au Canada comme ailleurs. Finalement, des articles scientifiques et quelques jugements intervenus dans des cas touchant des exemptions de taxes foncières au Canada et aux États-Unis ont également été consultés. Par ailleurs, certains spécialistes et organisations ont été contactés afin de déterminer d'autres sources d'information factuelle sur le sujet. Nous avons concentré notre recherche principalement sur les modèles d'Amérique du Nord, mais nous avons également survolé ceux d'Europe et d'Afrique du Nord.

Ce rapport synthèse présente cinq cas de mesures fiscales pouvant s'appliquer au logement communautaire ; ils sont présentés à la section 2. Pour chaque cas, nous définissons la mesure fiscale précise, mais également le contexte dans lequel elle s'inscrit. Lorsque pertinents, des exemples concrets sont décrits. À la section 3, nous traçons brièvement un portrait de la fiscalité municipale québécoise dans le but de mieux cerner la pertinence éventuelle des différentes mesures identifiées. Finalement, à la section 4, nous soulignons les mesures fiscales identifiées dans ce rapport synthèse qui s'avèrent être les plus porteuses pour le mouvement des coopératives d'habitation.

Afin d'alléger le texte, nous avons choisi d'utiliser certains termes spécifiques pour regrouper des concepts parfois larges. L'annexe 1 regroupe les différentes définitions et informations complémentaires utiles à la lecture du présent rapport.

2. Comparaison de mesures fiscales différenciées identifiées à travers le monde

Dans cette section, nous présentons cinq cas de fiscalité différenciée, ressortis principalement d'une recension des types de logements communautaires existant à travers le monde et des mesures fiscales dont ils bénéficient. Il importe de souligner que les exemptions ou les traitements différenciés au niveau des taxes foncières pour les coopératives et les OBNL d'habitation sont assez rares.

Cas 1 : Allègement systématique d'une partie de la taxe foncière pour les coopératives d'habitation (Nouveau-Brunswick)

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial a mis en place en 2005 une mesure fiscale permettant d'alléger le fardeau des coopératives d'habitation « sans but lucratif » (nous utilisons ici la terminologie employée sur le site du gouvernement). En effet, ces dernières sont exemptées de la portion provinciale de la taxe foncière (Nouveau-Brunswick, 2017). Outre les coopératives d'habitation, cette

exemption touche également les organismes sans but lucratif ou les établissements offrant des logements locatifs à des ménages à faible revenu.

Notons que le modèle du Nouveau-Brunswick est presque unique au Canada : c'est en effet le gouvernement provincial qui récolte les impôts fonciers, en appliquant un taux provincial de base auquel un taux additionnel variant selon les municipalités s'ajoute. Les fonds sont par la suite redistribués par le gouvernement provincial vers les gouvernements locaux (Patterson, 1999).

Cas 2 : « Paiement tenant lieu de taxe » foncière pour les coopératives d'habitation (New York)

Aux États-Unis, le *Mitchell-Lama Housing Program* a été mis en place par deux sénateurs de l'État de New York en 1955, afin de favoriser le développement de projets de coopératives d'habitation de propriétaires ou de locataires. Des modèles de financement avantageux jumelés à des traitements particuliers au niveau des taxes foncières pouvant réduire significativement les coûts d'exploitation ont été élaborés. Outre les modalités de financement initial, tant que la coopérative participe au programme, aucune taxe foncière proprement dite ne lui est chargée. Par contre, les habitations *Mitchell-Lama* doivent tout de même verser des paiements tenant lieu de taxe (« PILOTS », Kenyon et Langley, 2010). Le montant dû correspond à 10 % des loyers globalement perçus par un immeuble ou projet, plus le coût des services (« utilities ») (Geberer, 2005).

En adhérant au programme, les promoteurs doivent s'assurer d'offrir des logements à des prix significativement inférieurs à ceux du marché pour la durée de leur financement. La durée a d'ailleurs varié au fil des années ; elle est actuellement de 20 ans.

A priori, cette mesure vise donc la mise en place de nouveaux projets. Toutefois, il faut souligner que le traitement fiscal préférentiel accordé peut être prolongé tant et aussi longtemps que la coopérative ne se privatise pas. En effet, une fois la durée du financement initial expirée, les projets d'habitation *Mitchell-Lama* peuvent se retirer du programme — se « privatiser » — ou choisir de prolonger leur participation. En cas de privatisation, les prêts doivent être remboursés ou refinancés avec des institutions financières traditionnelles. Les taxes foncières payables pour l'immeuble sont alors évaluées selon les modalités applicables pour la région.

Par ailleurs, dans les régions où des règlements encadrent la fixation ou l'augmentation des loyers, la privatisation n'élimine pas l'obligation de respecter les conditions applicables en matière de tarification des loyers.

Cas 3 : Exonération complète des droits et taxes exigibles par les municipalités pour les coopératives d'habitation (Égypte)

Au niveau international, le profil du mouvement des coopératives d'habitation publié par le CECODHAS et l'ACI (2012) décrit, entre autres, le cas de l'Égypte. Les coopératives d'habitation y sont devenues des acteurs importants dans la lutte aux bidonvilles et aux habitations de fortune qui se multiplient autour des grandes villes.

Cependant, « [...] la situation du logement en Égypte est paradoxale étant donné qu'il y a deux millions de logements inoccupés. Puisque 40 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté, la majorité des gens sont incapables d'obtenir et de rembourser un prêt. L'Égypte connaît une grave pénurie de logements abordables. Un segment plus instruit de la population exige aussi de meilleures conditions de logement, ce qui se traduit par la hausse des coûts et des loyers » (CECODHAS et ACI, 2012, p. 23).

C'est dans ce contexte particulier de crise du logement que les coopératives d'habitation tentent de s'imposer pour permettre à cette portion importante de la population d'accéder à des propriétés légitimes abordables et décentes. Les relations avec le gouvernement central demeurent complexes et caractérisées par une certaine lourdeur administrative et peu de financement public. Par contre, la loi sur les coopératives d'habitation¹ exonère ces dernières de plusieurs taxes et frais divers, notamment une exonération complète des droits et taxes exigés par les municipalités pour les coopératives d'habitation (CECODHAS et ACI, 2012).

Cas 4 : Exemption de taxe foncière « au cas par cas » pour des OBNL d'habitation au Canada : deux exemples concrets tirés de la jurisprudence

Au Canada comme aux États-Unis, des conditions fiscales particulières peuvent être offertes aux OBNL en général, notamment des possibilités d'exemption de taxe foncière dans la grande majorité des États et des provinces (Cohen, 2016 ; Almy, 2000). Parmi les éléments essentiels pour être éligible à un traitement préférentiel au niveau de la taxe foncière, on retrouve la propriété de l'immeuble par l'OBNL. Le Québec et l'Alberta font exception, puisque dans ces deux provinces les OBNL locataires peuvent également être éligibles à des exemptions de taxes foncières (Patterson, 1999). La définition d'un OBNL et les critères spécifiques appliqués pour déterminer l'éligibilité à des exemptions de taxe foncière peuvent varier et peuvent être relativement vagues, selon les textes législatifs (Brody, 2010). En effet, les définitions de ce qui constitue des activités de « bienfaisance » ou une « organisation caritative » pouvant mériter des exemptions d'impôt foncier sont nombreuses. Cependant, certains éléments clés favorables ressortent de la jurisprudence.

L'utilisation ou l'occupation des lieux dans l'exécution des activités ou dans la prestation des services admissibles est dans ces cas cruciale. Cependant, plusieurs courants jurisprudentiels existent à cet égard. Les variations découlent de la formulation des textes de loi autant que des orientations des provinces ou États.

Au final, on constate que les OBNL d'habitation doivent mettre en valeur leur mission et les particularités de leurs services au cas par cas, en adaptant leur argumentaire à la terminologie législative et aux courants jurisprudentiels locaux. Nous présentons ci-dessous deux exemples de logement communautaire au Canada ayant effectivement obtenu des exemptions de taxes foncières.

Exemple 1 : Alma Blackwell (ENFHS)

Un premier exemple concret présenté par la BCNPHA (2015) se trouve en Colombie-Britannique, où un des immeubles faisant partie de l'ensemble immobilier *Entre Nous Femmes Housing Society* (ENFHS), le *Alma Blackwell*, a obtenu en 2010 une exemption de taxe foncière au terme d'une bataille juridique de 6 ans.

ENFHS est constitué en vertu du *Society Act* et est enregistré à titre d'OBNL. L'organisme a été fondé par un groupe de femmes monoparentales qui désiraient offrir à des personnes partageant leur réalité des logements sécuritaires et abordables afin de leur offrir la stabilité requise pour pouvoir mieux contrôler leur vie. Le *Alma Blackwell* spécifiquement offre 46 unités dont certaines sont réservées à des ménages faisant l'objet de subvention (« loyer proportionné au revenu »), alors que les autres sont offertes au plus bas prix du marché².

¹ Loi sur les coopératives d'habitation n° 14, datant de 1981 (CECODHAS et ACI, 2012).

² On définit les prix des loyers au plus bas prix du marché (« lower end of market ») comme inférieurs d'au moins 10 % aux prix d'unités similaires dans le voisinage. Les postulants sont éligibles en fonction de leur niveau de revenu (ENHFS, 2017) .

La nature caritative des activités du *Alma Blackwell* étant d'emblée reconnue, c'est plutôt autour de l'utilisation des lieux que le combat en Cour s'est joué. En fait, la Ville contestait l'exemption demandée en argumentant que la propriété n'était pas « occupée » par l'OBNL, puisqu'il y avait location à des tiers (les logements loués aux locataires). Au final, la Cour a jugé, après avoir parcouru plusieurs paliers juridiques, que l'occupation des lieux par des locataires dans le but précis d'accomplir la mission de l'organisme équivalait à « l'occupation des lieux » par l'OBNL d'habitation (BCNPHA, 2015).

Exemple 2 : St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc.

Le deuxième exemple, provenant de l'Ontario, rapporte le cas du *St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc.*³, un organisme à but non lucratif qui a également demandé une exemption de taxe foncière pour son immeuble offrant des logements locatifs et des installations connexes.

Les habitations étaient offertes à une clientèle à faible revenu, principalement des personnes âgées. Le *Municipal Property Assessment Corporation*, organisme provincial responsable d'accorder les exemptions demandées au niveau municipal (MPAC, 2017), avait initialement refusé d'accorder l'exemption en citant la définition des populations cibles admissibles selon la loi ontarienne. Ici aussi, la nature des activités était acceptée d'emblée comme étant caritative. Par contre, cette fois, l'occupation des lieux par des locataires n'était pas en cause : c'est plutôt la *condition* de ces derniers qui devaient être évaluée, à savoir s'ils pouvaient être qualifiés de « pauvres »⁴.

La Cour a analysé le processus d'admission des nouveaux locataires par l'organisme, notamment les plafonds de revenus pour déterminer l'admissibilité des postulants, mais également le niveau de revenu moyen des locataires actuels. Cette information a été comparée au « seuil de faible revenu » pour la région tel que déterminé par Statistique Canada.

Finalement, la Cour a conclu que le terme « pauvre » doit être interprété au sens large, ce qui cadre avec la jurisprudence. Le terme « pauvre » ne se limite pas à décrire les plus démunis et les membres destitués de la société, mais englobe plutôt les gens dans le besoin, vivant dans un état économique défavorisé. Par ailleurs, la longue liste d'attente pour obtenir un logement au *St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc.* a été jugée comme étant un indicateur de plus des besoins bien réels desservis par l'établissement au sein de la communauté. Finalement, le juge a accordé l'exemption demandée par l'organisme, ajoutant d'ailleurs que le fait que des personnes qui ne sont pas « pauvres » bénéficient des services d'un organisme ne signifie pas, en soi, que l'organisme ne vise pas légitimement l'allègement de la pauvreté⁵.

Cas 5 : Allègements fiscaux ponctuels à durée déterminée en lien avec des travaux

Nous détaillons ici deux programmes mis en place à New York et à Philadelphie, aux États-Unis, ayant pour objectif d'alléger le fardeau fiscal de divers types de propriétaires immobiliers (Fontinelle, 2017), l'objectif de ces mesures fiscales étant de favoriser la revitalisation du parc immobilier ou de quartiers spécifiques. Il s'agit de mesures dont les coopératives et les OBNL d'habitation en général

³ (St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc. c. Municipal Property Assessment Corporation et al. (2015) ONSC 3896 [2015] 55 552/14).

⁴ La loi permet l'exemption pour des propriétés possédées, utilisées et occupées par, entre autres, « une société de bienfaisance philanthropique à but non lucratif constituée pour venir en aide aux pauvres, si cette société est financée en partie par des fonds publics » (Loi sur l'évaluation foncière, L.R.O. 1990, chap. A.31, section 3, art. 12(iii)).

⁵ Idem note 3

peuvent se prévaloir, sans nécessairement être les seuls bénéficiaires potentiels. Un survol de mesures similaires déployées ailleurs aux États-Unis est également présenté.

Exemple 1 : Ville de New York

Dans la ville de New York, des abattements correspondant à un pourcentage du coût « raisonnable » pour effectuer des travaux peuvent être accordés (Romano, 2002). En fait, il s'agit pour la ville d'offrir une réduction de taxe foncière pouvant aller jusqu'à 90 % d'un montant prédéterminé pour chaque type de travaux. Le pourcentage accordé en fonction des coûts admissibles totaux pour le projet est remis sous forme de crédit de taxe foncière. Le crédit peut être étalé sur une période de plusieurs années, selon les montants concernés. Par exemple, des travaux de 100 000 \$ pourraient faire l'objet d'un crédit de taxe foncière de 90 000 \$ (Romano, 2002). Ainsi, pendant une période de 10 ans, la ville offrirait une réduction annuelle de taxe foncière de 9 000 \$.

Dans le cas particulier des coopératives d'habitation, ceci peut évidemment avoir pour effet de réduire les coûts d'exploitation de la coopérative et donc les loyers ou les frais mensuels payables par les membres. Cette mesure offerte par la Ville elle-même vise les propriétaires d'immobilier et peut être utilisée autant par les coopératives de propriétaires ou de locataires que par des propriétaires individuels de condominiums, par exemple.

Exemple 2 : Philadelphie

À Philadelphie, un modèle plus global est en place depuis 2000 (Gillen, 2017). La ville offre en effet des allègements fiscaux en lien avec des rénovations ou des améliorations, voire de nouvelles constructions.

Il s'agit essentiellement d'un gel des taxes foncières pour une période de 10 ans. Les taxes payables pour cette période de temps correspondent aux montants de l'évaluation de la valeur de la propriété avant les travaux. Ainsi, si les travaux effectués dans le cadre de ce programme mènent à une augmentation de la valeur de la propriété de 15 000 \$, cette augmentation de la valeur ne sera pas reflétée dans le compte de taxes foncières avant la fin de la période de 10 ans.

Cette mesure est disponible autant pour les immeubles résidentiels que commerciaux et peut certainement être utilisée par les coopératives d'habitation en tout genre sans leur être directement destinée.

La ville a mis en place ce programme autant dans l'objectif de favoriser la revitalisation de son parc immobilier que les investissements et les nouveaux développements sur son territoire. Notons que le programme a été mis en place à une époque initialement caractérisée par un ralentissement dans le secteur immobilier de la région. Selon une étude réalisée par le *Building Industry Association of Philadelphia* (2017), la construction a connu une augmentation de 376 % sur le territoire de la ville de Philadelphie depuis le déploiement de ce programme. On constate d'ailleurs que la valeur taxable des propriétés sur le territoire de la ville a augmenté de 11 % durant cette même période.

Au terme du programme, lorsque tous les abattements seront échus (2026), on estime que la ville récoltera des revenus additionnels de 169,4 millions de dollars américains en lien avec les augmentations de valeur des propriétés ayant bénéficié de cet allègement (Gillen, 2017 ; Smith, 2017).

Il est à noter que le programme vise des rénovations majeures ou des améliorations. Les travaux de maintenance ou d'entretien régulier ne seraient pas éligibles. Précisons également que la ville a revu la méthode d'évaluation des terrains, de sorte que la valeur foncière de ceux-ci soit évaluée à la hausse. Cette nouvelle méthode d'évaluation se traduit d'ailleurs par des augmentations de revenu pour la Ville,

tout en réduisant à long terme les augmentations de taxe liées aux modifications apportées à une propriété.

Exemple 3 : autres villes américaines

Notons par ailleurs que plusieurs programmes similaires existent ailleurs aux États-Unis également, visant tantôt la revitalisation de quartiers ou encore les ménages à revenu modeste, tantôt le territoire entier de la ville. Dans tous les cas, il n'est pas question d'éliminer la taxe foncière, mais plutôt d'en limiter les effets pour une période fixe prédéterminée, en fonction de la valeur de la propriété avant les travaux (Fontinelle, 2017). Les coopératives d'habitation ne sont jamais visées exclusivement par ces mesures, mais elles pourraient être admissibles au même titre que tout autre immeuble résidentiel.

Cas 6 : la création d'une catégorie de taxation adaptée au contexte des municipalités

Ajoutons que l'Ontario (SCHL, 2002) a mis en place des mesures permettant aux municipalités d'établir des taux de taxation différenciés pour favoriser le développement de nouveaux logements locatifs. Il s'agit là d'une liberté accordée aux municipalités par la province dans l'objectif de régler une problématique de disponibilité de logements. Sans être nécessairement pertinente telle quelle pour le Québec, cette mesure souligne la possibilité d'adapter la fiscalité municipale aux besoins d'une province, voire d'une région, en offrant une fiscalité différenciée à certains types d'immeubles spécifiques.

Pour conclure cette section, soulignons qu'il est impératif de tenir compte du contexte particulier de chaque municipalité ou de chaque ville lorsque l'on compare des mesures fiscales. Cela dit, plusieurs mesures ciblant les coopératives et les OBNL d'habitation existent effectivement, tant aux États-Unis et au Canada qu'à l'international. D'ailleurs, certaines mesures déployées aux États-Unis et visant les propriétaires en général pourraient être fort utiles pour le logement communautaire au Québec.

3. La fiscalité municipale au Québec⁶

Le modèle fiscal des municipalités au Québec repose principalement sur le prélèvement d'une taxe foncière. Les municipalités sont légalement limitées dans leurs sources potentielles de revenu. Elles ne peuvent ni imposer de taxes ni accorder de réduction, de crédit ou d'exemption de taxes à leur guise, outre ce qui est effectivement prévu par la loi. Il importe d'ailleurs de souligner l'importance de la taxe foncière au niveau des sources de revenus des municipalités. Au Québec, d'après le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), la taxe foncière représente environ 52 % des revenus des organismes municipaux (MAMOT, 2017)⁷ ; la situation est comparable ailleurs au Canada.

Par ailleurs, selon une publication du MAMOT parue en 2017, la fiscalité municipale ne vise que l'équité horizontale, soit une taxation équivalente des contribuables ayant la même assiette de taxation et aussi proportionnelle que possible aux bénéfices liés aux services reçus. Elle n'a pas de finalité d'équité verticale : la redistribution de la richesse ne fait pas partie du mandat des municipalités.

La principale liberté des municipalités repose donc sur leur capacité à déterminer le taux de taxation requis pour veiller à offrir sur leur territoire les services dont elles sont effectivement

⁶ Cette section est largement inspirée de MAMOT (2017).

responsables. Le tout, avec un certain encadrement par le gouvernement provincial. Des taux de taxation différents peuvent également être appliqués en fonction des types d'immeubles⁸.

Par ailleurs, comme c'est le cas à travers le Canada, les États-Unis et ailleurs dans le monde, certains immeubles portés au rôle foncier sont exemptés de taxes foncières (Brody, 2010 ; Almy, 2000). Citons notamment les immeubles appartenant au gouvernement provincial et fédéral, les établissements d'enseignement et de santé et services sociaux, les églises, mais également les OBNL. Au Québec, ces derniers doivent cependant être reconnus par la Commission municipale du Québec. On remarque également qu'un traitement fiscal particulier peut être accordé à certains immeubles imposables, dont les terrains de golf ouverts au public, les roulottes et les CHSLD, entre autres (MAMOT, 2017).

Il importe ici de préciser que les critères permettant d'obtenir une exemption de taxe foncière ne sont pas les mêmes que ceux permettant d'obtenir des exemptions d'impôts sur les revenus ou sur les gains. En règle générale, les OBNL doivent donc contester leurs évaluations ou déposer des demandes d'exemptions au cas par cas. L'admissibilité de la nature des activités ou de la clientèle visée doit alors être démontrée.

Projet de loi n° 121 — Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

Par ailleurs, soulignons que le projet de loi n° 121 a légèrement augmenté les pouvoirs de la Ville de Montréal notamment en matière d'exemption de taxes. Montréal est en effet maintenant autorisée à mettre sur pied des programmes d'aide à l'entreprise. Ces derniers peuvent, entre autres, passer par des crédits de taxes. Toutefois, de tels programmes doivent s'inscrire dans le plan de développement économique de la Ville. À titre d'exemple, la Ville pourra accorder « des crédits de taxes aux commerçants éprouvés par les chantiers de construction » (Corriveau, 2016).

Comparaison à l'international : des sources de revenus variées pour les municipalités

Finalement, notons que la dépendance relative à la taxe foncière que nous avons illustrée précédemment n'est pas une réalité internationale. Qu'il s'agisse de taxes sur le revenu (Suède, Finlande, Danemark et Belgique), de taxes de vente (Hongrie) ou d'un mélange de plusieurs formes de perception fiscale (Espagne, Autriche, Turquie, Japon), les gouvernements locaux dans plusieurs pays disposent d'une variété de sources de revenus moins présente au Canada (IRIS, 2015).

4. Conclusion

L'objectif de cette recension d'écrits était d'identifier des modèles de mesures fiscales différenciées pouvant s'appliquer aux coopératives d'habitation du Québec. Nous avons soulevé plusieurs mesures qui existent effectivement à travers le monde.

D'après nos lectures, nous dégageons quatre facteurs pouvant soutenir des mesures différenciées dans le milieu de l'habitation au Québec. Comme nous l'avons vu au cas 4 (exemptions de taxes foncières « au cas par cas »), la nature à but non lucratif de l'organisation (exemples 1 et 2) ainsi que sa mission sociale ou la clientèle défavorisée desservie (exemple 2) sont deux facteurs généralement interreliés pouvant justifier un traitement fiscal différencié. Nous constatons également que certaines municipalités utilisent des mesures fiscales pour favoriser la revitalisation de quartiers, comme nous l'avons présenté

⁸ La loi prévoit 6 catégories, dont une pour les immeubles résidentiels de plus de 6 logements et une pour les immeubles résidentiels « résiduels », soit ceux de 5 logements ou moins, incluant les maisons unifamiliales, par exemple (MAMOT, 2017) .

au cas 5 (allègements fiscaux ponctuels en lien avec des travaux). Finalement, afin de contrer les effets de certaines politiques fiscales agissant négativement sur la disponibilité de logements abordables dans une région, nous avons décrit une solution mise en place en Ontario qui suggère la possibilité de créer des catégories de taxation adaptées à des contextes spécifiques (cas 6). Nous résumons ci-dessous les points centraux illustrant chacun de ces facteurs.

Au niveau des exemptions de taxe foncière « au cas par cas » présentées au cas 4, les exemptions soulignées par la jurisprudence canadienne touchent des OBNL d'habitation (par exemple, l'*Alma Blackwell* en Colombie-Britannique et le *St. Catharines Senions Apartments* en Ontario). Malgré leur statut en vertu de la *Loi sur les coopératives*, les coopératives d'habitation sont en plusieurs points assimilables à des OBNL d'habitation. Comme ce sont les OBNL reconnus par la Commission municipale du Québec qui peuvent éventuellement être admissibles à des exemptions (MAMOT, 2017), il reste à savoir si les coopératives d'habitation sont effectivement admissibles en vertu du modèle juridique qui les encadre.

Quant aux allègements fiscaux en lien avec des travaux (cas 5), notons que des programmes de subventions pour les rénovations existent déjà au Québec au niveau provincial et municipal (Revenu Québec, 2017 ; Gaz Métro, 2017). Toutefois, l'intérêt des programmes présentés au cas 5 (New York et Philadelphie) repose principalement sur le fait que l'allègement des coûts offerts aux propriétaires s'effectue sans qu'un palier gouvernemental ne débourse de fonds. De telles mesures ont pour objectif d'inciter les propriétaires à faire des travaux importants en rendant les coûts de travaux nécessaires et souhaitables⁹ plus accessibles. Ce type de mesure fiscale favorise la revitalisation de quartiers et augmente éventuellement les revenus pour les municipalités en accroissant la valeur de leur base foncière. D'ailleurs, cette mesure pourrait s'avérer particulièrement accessible à la lumière du projet de loi n° 121. Si le développement de nouveaux logements abordables peut être souhaitable (Ville de Montréal, 2017), le maintien de ceux qui existent déjà n'est pas négligeable afin d'éviter une détérioration du parc de logements communautaires existants. Quant à l'apport potentiel des coopératives d'habitation au développement économique, nous référons le lecteur à diverses publications traitant de ce sujet (CRSA, 2016 ; Kaiser et coll., 2016 ; Comité de pilotage MONTRÉAL = FAMILLES, 2013).

La création d'une catégorie distincte de taxation soulevée au cas 6 a été utilisée en Ontario pour répondre à une problématique propre à cette province. Toutefois, la mise en place de cette mesure démontre la possibilité d'adapter la fiscalité municipale à des réalités particulières dans une région donnée. Il s'agit d'une mesure qui relève du gouvernement provincial, mais qui s'avère un moyen fiscal permettant de favoriser certains types de logements spécifiques.

Au final, nous constatons que des mesures fiscales différenciées existent déjà au Canada et que certaines de ces mesures sont potentiellement adaptées aux coopératives d'habitation québécoises, ou du moins à certaines d'entre elles.

⁹ Citons en exemple le *Nigel Square*, en Colombie-Britannique, qui a vu sa charge foncière augmenter de presque 15 % entre 2014 et 2015, ce qui correspond pour eux à une augmentation de plus de 3 300 \$ à leurs frais d'exploitation annuels découlant directement d'une évaluation à la hausse de la valeur de l'immeuble en lien avec des améliorations effectuées. Ce montant représente une part importante du déficit budgétaire prévu pour 2016, soit environ 10 500 \$. (BCNPHA, 2015)

Bibliographie

- Almy, R. R. (2000). Property Tax Policies and Administrative Practices in Canada and the United States : Executive Summary. *Assessment Journal*, 7(4), 41.
- BC Non-Profit Housing Association (BCNPHA). (2015). *Property Tax and Non-Profit Housing*. Récupéré le 24 juillet 2015 de http://bcnpha.ca/wp_bcnpha/wp-content/uploads/2015/12/T29_BCNPHA-Property-Tax-Session-final.pdf
- Brody, E. (2010). ALL CHARITIES ARE PROPERTY-TAX EXEMPT, BUT SOME CHARITIES ARE MORE EXEMPT THAN OTHERS. *New England Law Review*, 44, 621-732.
- CECODHAS Housing Europe, ACI Habitations. (2012) *Profils d'un mouvement : Les coopératives d'habitation dans le monde*. CECODHAS Housing Europe, ACI Habitations.
- Cohen, C. (2016). CHARITABLE COMMERCE : EXAMINING PROPERTY TAX EXEMPTIONS FOR COMMUNITY ECONOMIC DEVELOPMENT ORGANIZATIONS (Notes). *Columbia Law Review*, 116, 1503-1546.
- Corriveau, J. (2016). Montréal sera plus autonome. *LE DEVOIR*. Récupéré en ligne le 23 octobre 2017 de <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/486650/de-nouveaux-pouvoirs-pour-montreal>
- Couturier, E.-L. (2015, 19 janvier). L'urticaire municipale. *IRIS*. Récupéré le 27 juillet 2017 de <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/lurticaire-municipale>
- Entre Nous Femmes Housing Society (ENFHS). (2017). *About ENFHS*. Récupéré le 30 août 2017 de <http://www.enfhs.org/>
- Fontinelle, A. (2017, 13 mars). Taking Advantage of Property Tax Abatement Programs. *Investopedia*. Récupéré le 21 août 2017 de <http://www.investopedia.com/articles/mortgages-real-estate/12/property-tax-abatement.asp>
- Gaz Métro. (2017). *Rénovation de votre maison : les subventions disponibles*. Récupéré le 7 septembre 2017 de <https://www.gazmetro.com/blogue/ma-maison/renos-queelles-sont-les-aides-gouvernementales/>
- Geberer, R. (2005). The Mitchell-Lama Buyout Process | The Challenges of Going Private. *The New York Cooperator*. Récupéré le 29 août 2017 de <https://cooperator.com/article/the-mitchell-lama-buyout-process/full>
- Gillen, K. C. (2017). *Philadelphia's 10-year property tax abatement*. Building Industry Association of Philadelphia. Récupéré le 21 août 2017 de www.biaofphiladelphia.com
- Kenyon, D.A., Langley, A. H. (2010). *Payments in Lieu of Taxes. Balancing Municipal and Nonprofit Interests*. Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (2017) *Le Financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*. Publié en version électronique au www.mamot.gouv.qc.ca
- Municipal Property Assessment Corporation (MPAC). (2017). *Site web complet*. Consulté le 7 septembre 2017 de <https://www.mpac.ca/>

- New-Brunswick Canada. *Provincial Property Tax Exemption for Not-for-Profit Low Rental Housing*. Récupéré le 13 juillet 2017 de http://www2.gnb.ca/content/gnb/en/services/services_renderer.16296.Provincial_Property_Tax_Exemption_for_Not-for-Profit_Low_Rental_Housing__.html
- Patterson, J. (1999). *An examination of Canadian Property Tax Exemptions*. ICURR Publications : Toronto. Récupéré le 14 août 2017 de https://www.muniscope.ca/_files/file.php?fileid=filegmBVTMDxZC&filename=file_an_examination_of_canadian.pdf
- Revenu Québec. (2017). *CRÉDIT D'IMPÔT RÉNOVERT*. Récupéré le 7 septembre 2017 de <http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/renovert/default.aspx>
- Romano, J. (2002, 1^{er} décembre). YOUR HOME; Tax Breaks For Owners Of Co-ops. *The New York Times*. Récupéré le 13 juillet 2017 de <http://www.nytimes.com/2002/12/01/realestate/your-home-tax-breaks-for-owners-of-co-ops.html>
- SCHL. (2002). Impôts, droits, frais et taxes sur les logements neufs (2002). *Le point en recherche. Série socio-économique*, 115.
- Smith, S. (2017, 10 avril). Tax Abatement Huge Shot in Arm for City, Study Finds. *Property*. Récupéré le 21 août 2017 de <http://www.phillymag.com/property/2017/04/10/tax-abatement-huge-shot-in-arm-for-city-study-finds/>
- St. Catharines Seniors Apartments Phase Three Inc. c. Municipal Property Assessment Corporation et al. (2015) ONSC 3896 [2015] 55 552/14
- Ville de Montréal. (2017). *Pour maintenir la mixité sociale et soutenir la production de logements abordables*. Récupéré le 21 août 2017 de http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9337,119343573&_dad=portal&_schema=P ORTAL
- Centre de recherche sociale appliquée (CRSA) et Torres, S. (2016). *Le logement social et communautaire dans la dynamique territoriale : retombées socioéconomiques des projets d'habitation AccèsLogis au Québec*. Récupéré le 29 septembre 2017 de http://agrtq.qc.ca/wp-content/uploads/BROCHURE-SYNTH%C3%88SE-WEB_VF-29-sept-2016.pdf.
- Kaiser, D., Tessier, S., Raynault, M.-F. et Perron, S. (2016). *Mémoire de la Direction de santé publique de Montréal. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE D'INTERVENTION EN HABITATION*. Récupéré le 29 septembre 2017 de https://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-550-76990-3.pdf
- Comité de pilotage MONTRÉAL = FAMILLES. (2013). *Rapport d'étape*. Récupéré le 29 septembre 2017 de https://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/SRM/rapport_etape_montreal_famille_2013.pdf

Les différents modèles de coopératives d'habitation

Précisons d'abord que le modèle québécois de coopératives d'habitation est relativement unique. Les coopératives dans le domaine de l'habitation existent à travers le monde depuis la fin du 19^e siècle (CECODHAS et ACI, 2012), mais plusieurs modèles coopératifs ont évolué de pair avec la réalité sociale différente de chaque pays.

Ainsi, les coopératives d'habitation partagent globalement des valeurs de mixité sociale et d'engagement des résidents, mais les caractéristiques spécifiques définissant le modèle coopératif en habitation varient d'un pays à l'autre.

Plusieurs modèles coopératifs à l'international ont pour objectif de faciliter l'accès à la propriété. C'était également le but du mouvement coopératif en habitation au Québec à ses débuts ; aujourd'hui, les coopératives d'habitation du Québec sont plutôt locatives.

Logement communautaire

Dans le but d'alléger la lecture du présent document, nous regroupons sous l'appellation « logement communautaire » toute organisation du secteur privé, sans finalité lucrative, offrant du logement. Par contraste, le « logement social » réfère plutôt à des organisations détenues ou gérées par l'État offrant du logement abordable.

Toutefois, afin de bien identifier la nature juridique générale et les particularités de chaque organisation présentée, nous divisons le « logement communautaire » en deux catégories.

1) Les coopératives d'habitation

Les « coopératives d'habitation » sont des organisations fondées sur la propriété collective de l'organisation par ses membres et sur une gestion démocratique (CECODHAS et ACI, 2012). Dans celles-ci, les membres sont également résidents, à titre de propriétaires ou de locataires, selon les modalités choisies par la coopérative ou permises par la loi selon les régions. Le niveau d'implication et de participation au financement et à la gestion de la coopérative peut toutefois varier selon les modèles coopératifs.

2) Les OBNL d'habitation

Les « OBNL d'habitation » regroupent diverses organisations à but non lucratif offrant du logement, souvent à des populations ciblées, telles les « housing charities », « housing nonprofits », « OSBL et OBNL d'habitation », etc.

OBNL

Finalement, lorsqu'un cas déborde le cadre du secteur de l'habitation, nous utilisons le terme « OBNL » pour englober les organismes de bienfaisance (« charities ») et les organismes à but non lucratif (OSBL, OBNL, « nonprofits », « not for profit », etc.).