

**COMMENTAIRES CONCERNANT LE
PROJET DE LOI N° 39
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA
FISCALITÉ MUNICIPALE ET D'AUTRES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

NOVEMBRE 2023

TABLE DES MATIÈRES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN	3
MISE EN CONTEXTE	4
REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT	6
TAUX VARIÉS PAR SECTEUR.....	9
TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS.....	12
DROITS DE MUTATION	13
COEFFICIENT MAXIMAL DES RECETTES FONCIÈRES NON RÉSIDENTIELLES PAR RAPPORT AU RÉSIDENTIEL	15
TAUX FONCIERS MULTILOGEMENTS.....	18
RECOMMANDATIONS	19

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

L'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 53 % des taxes foncières dans le secteur non résidentiel et dans celui des immeubles de six logements et plus sur le territoire de la Capitale-Nationale. L'impact économique de l'industrie pour la région de la Capitale-Nationale se chiffre à 1,6 milliard de dollars et elle y génère plus de 12 000 emplois par année.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % des revenus fonciers dans le secteur non résidentiel et dans celui des immeubles de six logements et plus du Grand Montréal.

MISE EN CONTEXTE

Le 2 novembre 2023, Mme Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales, présentait à l'Assemblée nationale du Québec le Projet de loi n° 39 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives* (ci-après, le « projet de loi »).

Dans un communiqué¹, le gouvernement mentionne que le projet de loi vise cinq objectifs :

1. Contribuer à accroître l'autonomie fiscale des municipalités en leur accordant plus de flexibilité pour s'adapter aux réalités territoriales et en facilitant la diversification de leurs revenus ;
2. Favoriser un aménagement durable du territoire en octroyant aux municipalités des leviers fiscaux pour mieux aménager leurs territoires et en favorisant l'utilisation d'outils fiscaux permettant de soutenir l'effort municipal dans la transition énergétique ;
3. Favoriser un accès au logement en bonifiant la capacité d'action des municipalités locales et des MRC en habitation et en prolongeant les pouvoirs des municipalités pour mettre en place des programmes d'aide aux logements locatifs et en accordant le même droit aux MRC ;
4. Contribuer à assurer l'équité et l'efficacité du régime fiscal municipal;
5. Permettre aux municipalités locales et aux MRC de continuer de soutenir les entreprises qui rencontrent des difficultés en raison de la conjoncture économique.

L'IDU appuie ces objectifs.

Depuis plusieurs mois, les enjeux et les défis qui touchent l'industrie immobilière et l'habitation au Québec se multiplient et se complexifient. La crise du logement et celle des changements climatiques s'intensifient, les besoins sont criants. Il y a urgence de développer un plan de match ambitieux pour répondre adéquatement à ces défis.

En juin dernier, ces partenaires avaient adressé une lettre au premier ministre, plaidant en faveur d'actions concrètes, immédiates, mais surtout concertées. Ils réclamaient que les décideurs se réunissent pour prendre pleinement conscience de la gravité de la situation, identifient conjointement les obstacles et établissent une feuille de route commune, incluant des actions concertées, des cibles et un calendrier à respecter.

Les signataires de cette lettre reconnaissent les efforts du gouvernement du Québec qui, récemment, a multiplié les initiatives, tels le Plan de mise en œuvre de la politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, une réforme sur le logement PL31, une autre sur l'expropriation PL22, des consultations sur les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), sur le territoire agricole, sur l'immigration, la pénurie et la mobilité de la main-d'œuvre dans la construction, etc.

Bien que chacune des initiatives du gouvernement fasse l'objet de consultations particulières, les signataires sont d'avis que cette façon de faire permettra difficilement l'adoption d'un plan cohérent qui mobilisera tous les acteurs concernés.

Plusieurs pistes de solutions sont connues : elles nécessitent une augmentation de l'offre en habitation, une densification planifiée de nos milieux urbains, des infrastructures adaptées à ces changements et un plus grand soutien pour le développement urbain.

¹ <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/depot-du-projet-de-loi-39-une-fiscalite-municipale-tournee-vers-lavenir-51736>

Les enjeux de l'habitation sont multisectoriels; ils concernent la majorité des missions et des responsabilités de l'État et des municipalités. Par conséquent, les pistes de solutions et les différents leviers d'intervention relèvent de plusieurs ministères et nécessitent une offensive concertée, impliquant les gouvernements, les municipalités et les acteurs de l'habitation. Le chantier est titanesque, c'est pourquoi la collaboration de tous est absolument nécessaire.

Parmi les pistes de solutions et les différents leviers identifiés par l'IDU, certains requièrent des changements législatifs, notamment la *Loi sur la fiscalité municipale*. Aussi l'IDU tient d'ailleurs à saluer la ministre des Affaires municipales pour le dépôt du projet de loi n° 39, y voyant une opportunité exceptionnelle d'apporter des ajustements importants à la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Certains des ajustements réclamés se retrouvent dans le projet de loi. Nous expliquerons, plus loin dans ce mémoire, les raisons pour lesquelles l'IDU appuie ceux-ci. D'autres modifications proposées devront être corrigées pour mieux atteindre les objectifs que la situation requiert. Mais surtout, nous croyons que certains éléments sont absents du projet de loi et mériteraient d'être considérés dans l'étude de ce dernier.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'intervention de l'IDU résumée par ce mémoire. L'objectif est d'apporter une contribution à la recherche de solutions durables pour mettre fin à la crise du logement, en plus de collaborer au développement de villes abordables, résilientes et vertes, ce qui est au cœur de la mission de l'Institut.

Pour l'aider à élaborer ce mémoire, l'IDU s'est largement inspiré d'un document de réflexion², produit à sa demande par Mme Suzanne Lévesque, consultante en fiscalité et en politiques publiques, ex-sous-ministre adjointe au ministère des Affaires municipales et au ministère des Finances. Ce mandat spécial lui a été confié il y a quelques mois, dans une perspective globale concernant l'enjeu de l'habitation au Québec. L'IDU tient par ailleurs à la remercier de sa rigueur, de la justesse de son analyse et de la qualité de ses recommandations. Tout en espérant que le fruit de ses réflexions saura en inspirer plusieurs.

COMMENTAIRES

Les commentaires compris dans ce mémoire sont divisés en cinq blocs thématiques, dans lesquels sont énumérés les articles du projet de loi visés, l'argumentaire développé par l'IDU et les recommandations formulées, lesquels sont :

- **REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT**
- **TAUX VARIÉS PAR SECTEUR**
- **TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS**
- **DROITS DE MUTATION**
- **COEFFICIENT MAXIMAL DES RECETTES FONCIÈRES NON RÉSIDENTIELLES PAR RAPPORT AU RÉSIDENTIEL**
- **TAUX FONCIERS MULTIOGEMENTS**

² Rapport à l'IDU de Suzanne Lévesque PhD, *Pour mettre fin à la crise du logement, le gouvernement et les municipalités doivent s'entendre sur un plan d'action ambitieux pour des villes abordables, résilientes et vertes*, novembre 2023.

REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT (ARTICLES 1 ET 2 DU PROJET DE LOI)

Dans les notes explicatives du projet de loi n° 39, il est prévu qu'un règlement ministériel peut encadrer le prélèvement, par les municipalités locales, des contributions exigées pour la délivrance de certains permis ou de certains certificats, notamment en déterminant les catégories d'interventions pouvant être assujetties au paiement d'une contribution et celles des infrastructures ou des équipements pouvant être financés par ces contributions.

D'emblée, il faut saluer le fait que le projet de loi reconnaît le besoin d'un encadrement du recours aux redevances par les municipalités, comme l'avait réclamé l'IDU dans son avis en avril 2023³. Revenons sur les principaux points soulevés dans cet avis qui justifiaient des ajustements législatifs.

Sur la base de l'analyse qu'en font les auteurs de cet avis, une ou plusieurs conditions de validité prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) ne sont pas respectées à l'un ou l'autre des règlements examinés. Le mécanisme de la redevance de développement paraît être incompris des municipalités.

La problématique de conformité des règlements à la LAU est inquiétante, d'autant plus qu'il y a discordance entre l'approche dominante quant à la mise en œuvre des règlements relatifs à une redevance de développement et les objectifs poursuivis par une telle redevance, les orientations sociales contemporaines, ainsi que l'efficacité et l'effet réel de ces redevances sur l'économie urbaine.

L'IDU s'inquiète que la redevance de développement soit présentée sans tenir compte de ses externalités ou de ses impacts économiques, et qu'elle soit mise en œuvre avec une vision étroite qui ne tient pas compte des enjeux du changement climatique, de la transition énergétique ou de l'accès au logement.

L'analyse des divers règlements indique que les municipalités ne semblent pas avoir fait une analyse des impacts du règlement en considérant :

- i. l'effet cumulatif sur l'abordabilité de tous les frais exigibles, en plus de la contribution pour développement lors d'une demande de permis ou de certificats ;
- ii. la forme urbaine de développement souhaitable pour contrer l'étalement urbain.

Il va sans dire que la redevance de développement hausse les coûts de construction et peut affecter l'offre de logements. De plus, elle a pour effet de désavantager toute personne à faible revenu ou à revenu limité qui n'a pas les moyens financiers de payer les frais de services futurs dans l'immédiat.

³ Avis du Cercle juridique de l'IDU sur les redevances de développement en vertu de la LAU, avril 2023.

Le fardeau économique de la redevance de développement s'ajoute aux droits de mutation ainsi qu'à toutes les autres redevances, incluant celles visant le logement inclusif et l'offre d'habitation située à proximité de nouvelles stations de réseaux structurants de transport en commun. Cumulativement, ces redevances ont des impacts directs non seulement sur les loyers et sur l'accès à la propriété, notamment de jeunes ménages, mais aussi sur la capacité de réaliser des projets rentables dans le contexte de hausse des coûts de construction et des taux d'intérêt.

Récemment, l'IDU a réalisé une analyse de l'impact du cumul des frais locaux pour un projet type de 250 logements de copropriétés autour d'une station REM. L'ensemble des frais exigibles représente 33 700 \$ par logement à Brossard et 36 200 \$ dans l'arrondissement de Saint-Laurent, ce qui correspond à 6 % ou 7 % du prix de vente. Pour la redevance REM seulement, cela représente un coût additionnel par logement de 14 100 \$⁴. En conséquence, l'abordabilité s'en trouve réduite pour les locataires.

L'ex-sous-ministre, Suzanne Lévesque, abonde dans le même sens, dans le rapport qu'elle a livré à l'IDU en novembre 2023. Selon elle, l'un des principaux facteurs désincitatifs au développement et à l'abordabilité est justement l'accumulation de frais locaux facturés aux promoteurs immobiliers. Elle ajoute que chacun de ces éléments peut avoir un effet marginal sur le coût d'un projet, mais que leur cumul a souvent un effet considérable, qui se traduit dans le loyer fixé ou le prix exigé.

Dans son analyse, Mme Lévesque souligne que la situation est préoccupante, car cette source de revenus municipaux a augmenté de 43 % entre 2016 et 2021, et que l'on peut anticiper, avec l'adoption récente de nombreux règlements visant l'adoption de redevances de développement, que la progression se poursuivra dans les prochaines années.

Elle cite l'exemple de l'Ontario qui est, selon elle, révélateur. Depuis l'adoption en 1989 de la *Loi sur les redevances d'aménagement (Ontario)*, l'imposition de telles redevances par les municipalités s'est largement répandue. C'est l'une des raisons qui expliquent que l'habitation au Québec, malgré les problèmes que nous connaissons, demeure plus abordable qu'en Ontario.

Au Québec, le pouvoir de prélever des redevances de développement est prévu depuis 2016 dans la LAU et est de plus en plus utilisé. Or, selon Mme Lévesque, la plupart de ces initiatives ne respectent pas le cadre légal sur lequel elles s'appuient, s'apparentant davantage à une taxe foncière additionnelle. Ainsi, on constate souvent l'absence de lien de causalité clair entre la redevance et les équipements et infrastructures qu'elle finance, alors que la LAU, s'appuyant sur les objectifs originels et le fondement même de la mesure, dit que ceux-ci doivent être requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant du projet visé par la redevance. Il serait indiqué de donner à cet égard plus de précisions dans la LAU.

⁴ <https://www.idu.quebec/fr/nouvelles-idu/analyse-de-limpact-des-frais-locaux-sur-un-projet-type-de-250-logements-autour-dune-station-rem>

Voilà pourquoi l'ex-sous-ministre recommande des balises additionnelles pour encadrer encore davantage les redevances, afin d'éviter les dérapages qui conduisent à augmenter indûment le coût de projets pourtant si nécessaires dans le contexte actuel. En plus de démontrer la nécessité des infrastructures projetées pour la réalisation de tels projets, les municipalités devraient être tenues de documenter par des études sérieuses le coût de celles-ci, plutôt que de se limiter à des renseignements sommaires sur des projets de plusieurs millions de dollars. La LAU devrait aussi prévoir une reddition de comptes régulièrement aux citoyens et citoyennes sur l'utilisation qui a été faite des redevances, ainsi que la possibilité pour les promoteurs de projets visés de contester l'imposition d'une redevance qu'ils jugent déraisonnable. De telles dispositions dans le régime ontarien ont conduit les municipalités à mener des études plus fouillées pour soutenir leurs règlements de redevances.

RECOMMANDATION 1

Quoiqu'en accord avec l'intention du législateur d'encadrer le recours aux redevances de développement, nous croyons que l'article 2 du projet de loi devrait être modifié afin d'ajouter, après le paragraphe 3 :

- déterminer les exigences relatives à la documentation que doit présenter la municipalité sur la nécessité et le coût des infrastructures et des équipements municipaux qui doivent être financés par le paiement d'une contribution ;
- déterminer un mécanisme de contestation de l'exigence du paiement d'une contribution ;
- prévoir la fréquence à laquelle la municipalité doit rendre compte de son utilisation du paiement de contributions.

TAUX VARIÉS PAR SECTEUR (ARTICLES 4, 8, 10 ET 39 DU PROJET DE LOI)

Un autre volet important abordé dans le document de réflexion de Mme Suzanne Lévesque est l'état de situation de nos centres-villes qui sont, insiste-t-elle avec justesse, au cœur de l'attractivité et du dynamisme économique des grandes villes, particulièrement d'une métropole comme Montréal. Voici les principaux constats qu'elle expose dans son analyse.

Les centres-villes ont été très affectés par les effets de la pandémie, ce qui a conduit à une forte hausse du télétravail et à une poussée du commerce électronique. Ces deux phénomènes sont appelés à perdurer, au moins en partie. Bien que la situation des centres-villes se soit en général améliorée depuis, elle demeure préoccupante.

Selon la dernière édition de *L'état du centre-ville de Montréal*⁵, le taux d'inoccupation de la superficie des espaces à bureau de classe A, qui était de 9 % avant la pandémie, s'est stabilisé entre les seconds trimestres de 2021 et 2022 à 16 %, mais celui des immeubles de classe B, qui était de 12 % en 2019, a augmenté à 21 % en 2021 et s'est encore aggravé en 2023, passant à 23 %.

La situation des commerces du centre-ville, qui avaient évidemment été très affectés par la pandémie et ses confinements, s'est largement améliorée depuis 2021. Cependant, le taux d'inactivité demeure plus élevé qu'avant la pandémie et risque de le demeurer puisque les travailleuses et travailleurs, qui formaient une part significative de la clientèle, sont moins présents.

À Québec, la situation des immeubles de bureaux semble se détériorer. Dans la couronne du centre-ville, qui regroupe essentiellement la Grande Allée, le chemin Sainte-Foy et une portion du boulevard Charest, le taux de disponibilité (proportion d'espaces vacants ou occupés par un locataire ayant envoyé ou reçu un avis de non-renouvellement) est passé de 10,4 % à la fin 2019 à 24,2 % au premier trimestre 2023⁶. La situation risque bientôt d'empirer puisque les grands baux, notamment ceux du gouvernement du Québec et des compagnies d'assurance, viennent à échéance d'ici deux ou trois ans et qu'un retour au travail au bureau à temps plein est peu probable dans ces cas.

Une étude de McKinsey⁷ portant sur neuf grandes villes américaines prévoit d'ailleurs que le télétravail est là pour rester, bien qu'à un degré moindre que pendant la pandémie. Cela entraînera, toutes choses égales par ailleurs, une importante perte de valeur foncière des immeubles de bureau et des commerces dans les centres-villes.

⁵ Montréal centre-ville et Institut de développement urbain du Québec (IDU), *L'état du centre-ville de Montréal*, sixième édition, 2023.

⁶ Source : données du groupe Altus, rapportées par Radio-Canada Québec le 20 avril 2023.

⁷ McKinsey Global Institute, *Empty Spaces and Hybrid Places: The Pandemic's Lasting Impact on Real Estate*, juillet 2023.

Il n'y a pas de raison de croire que la situation soit différente au Québec. Si le télétravail perdure à un degré significatif et que rien n'est fait, les grandes villes québécoises verront décroître la valeur foncière de leurs immeubles non résidentiels. Comme une augmentation du taux de taxe foncière non résidentiel pour compenser cette perte ne ferait qu'aggraver la situation, les grandes villes n'auront alors d'autres choix que de reporter le fardeau sur les immeubles résidentiels ou de diminuer leurs dépenses, et ce, alors même qu'elles souffrent déjà d'un déficit de maintien de leurs infrastructures et qu'elles doivent s'adapter aux changements climatiques.

Le dynamisme des centres-villes est compromis par l'adoption de nouveaux modes de vie accélérée par la pandémie.

Le gouvernement présentait en 2022 sa Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire. Cette politique insiste notamment sur l'importance de modifier les modes d'hébergement et les habitudes de déplacement en aspirant à réduire l'étalement urbain et l'utilisation de l'auto. Dans le présent contexte de crise du logement et dans une optique de développement durable, la densification doit être l'un des moyens privilégiés pour réduire ces comportements.

Dans la foulée de la Politique, l'Assemblée nationale a adopté, en juin 2023, le projet de loi n° 16, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*. La nouvelle mouture de la LAU comporte des aspects intéressants, comme la possibilité qu'ont maintenant les municipalités d'accorder une aide financière allant jusqu'à 10 ans pour des programmes de revitalisation de zones délimitées à cette fin, incluant des crédits de taxes. La LAU fait aussi des pas dans la direction de la densification, mais ne comporte pas d'exigences précises à cet effet et est loin d'offrir les outils nécessaires pour atteindre cet objectif.

Si l'on veut vraiment ajouter plus de 860 000 logements en plus du rythme actuel des mises en chantier d'ici à la fin 2030 pour rétablir l'équilibre et l'abordabilité, il faut élargir les outils des municipalités pour favoriser le développement, notamment dans les zones prioritaires de développement ainsi que dans les zones TOD (*transit-oriented development*) et les secteurs à revitaliser.

L'IDU accueille favorablement la volonté de permettre aux municipalités d'introduire un taux varié par secteur et par catégorie d'immeubles.

Le projet de loi précise des règles pour l'établissement des taux sectoriels. Plus précisément, il mentionne que le taux doit être égal ou supérieur à 66,6 % du taux sectoriel uniformisé et ne peut excéder 133,3 % de ce dernier.

L'IDU note que le projet de loi ne semble pas prévoir de balises quant aux critères et aux méthodes que devront respecter les municipalités pour délimiter et déterminer des secteurs à cette fin. Il y a lieu de faire preuve de vigilance pour éviter que ce pouvoir serve à faire un découpage du territoire municipal qui, à l'instar du « gerrymandering », serait sans lien rationnel, par exemple avec les documents de planifications et l'organisation territoriale existante.

RECOMMANDATION 2

Dans la mesure où l'instauration de taux sectoriels créera des écarts de niveau de taxation sur le territoire, et pour prévenir des dérives de ce pouvoir sous la forme de « gerrymandering » fiscal, il est important que le recours à ces nouvelles dispositions fasse l'objet d'un certain encadrement. Dans cette perspective, l'IDU soumet l'idée que la résolution municipale qui établira un secteur ou en modifiera les délimitations devra mentionner clairement les objectifs poursuivis en matière d'aménagement du territoire afin d'assurer que la mise en place de taxations variées par secteur, de même que l'élaboration de ces secteurs, vise à poursuivre ces fins, et non d'autres objectifs qui seraient contraires à l'intention du législateur et à l'intérêt public.

RECOMMANDATION 3

Par ailleurs, dans le but de favoriser la densification urbaine, l'IDU soumet l'idée qu'en cas d'imposition de taux variés par secteur, les taux imposés dans un secteur situé à proximité d'une station de réseau de transport collectif structurant soient inférieurs à ceux imposés dans les autres secteurs.

TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS (ARTICLES 5 ET 9 DU PROJET DE LOI)

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises au cours des derniers mois, une opinion quasi unanime chez les analystes et explicitement identifiée par Mme Lévesque dans son rapport est que la principale cause de la présente crise du logement est l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande. Ce déséquilibre a pour effet de hausser le prix des propriétés et les loyers, ce qui augmente le fardeau financier des ménages, particulièrement des plus vulnérables, et resserre l'accessibilité à un logement convenant à leurs besoins. En outre, il représente un frein à la croissance de l'économie, notamment en diminuant la capacité d'accueillir des personnes immigrantes et en restreignant celle des travailleuses et travailleurs à s'établir près des emplois disponibles. Pour remédier à la pénurie et au manque d'abordabilité, il est donc nécessaire d'augmenter significativement l'offre de logements.

Selon M. Éric Sansoucy, président du conseil d'administration de la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) : « Le parc locatif traditionnel ne reçoit pas les investissements requis pour sa conservation. La législation actuelle bloque l'entretien et la rénovation et pousse les acteurs du milieu vers la sortie. Les petits propriétaires sont particulièrement à bout de souffle, puisque les conditions de détention pour les plex ne font plus de sens. Il est urgent que des correctifs soient apportés en amont afin d'encourager l'entretien du parc locatif. La dernière chose qu'il nous faut pour y arriver, c'est une surtaxe punitive tandis qu'il n'a jamais été aussi difficile de rénover⁸. »

L'IDU partage cette opinion.

RECOMMANDATION 4

Afin de stimuler l'offre et les investissements dans le parc existant, l'IDU suggère, particulièrement dans la conjoncture économique difficile, de miser sur des mesures incitatives plutôt que pénalisantes. Si toutefois les municipalités souhaitent tout de même instaurer une taxe sur les logements vacants, l'IDU propose que le Projet de loi soit modifié pour exiger la publication d'un bilan triennal portant entre autres sur l'effet de la taxe sur l'occupation des logements.

⁸ https://www.lesaffaires.com/blogues/jean-sasseville/quels-maires-utiliseront-leurs-superpouvoirs/645156?utm_medium=Social&utm_campaign=echobox&utm_source=LinkedIn

DROITS DE MUTATION (ARTICLES 11, 12, 13 ET 14 DU PROJET DE LOI)

Prévus à l'origine pour financer des frais administratifs, les droits de mutation sont devenus, par l'établissement de taux par tranche de valeur, une taxe indirecte. Au budget 2024 de la Ville de Montréal, les frais de mutation représentaient environ 4,4 % (310 M\$) de ses revenus. En considérant une baisse importante du volume des transactions au cours des prochains mois, la Ville de Montréal ne récoltera qu'une faible part de ces revenus sur les frais de mutation.

En vertu de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières*⁹, le droit de mutation doit être payé à compter du 31^e jour suivant l'envoi d'un compte par la municipalité.

Le calcul du droit de mutation immobilière se base sur le plus élevé des montants suivants :

- Le prix payé pour l'acquisition de l'immeuble (y compris la valeur de tout bien donné en échange par l'acheteur) ;
- Le prix de vente inscrit à l'acte de transfert ;
- La valeur marchande de l'immeuble (laquelle correspond habituellement à la valeur inscrite au rôle d'évaluation foncière de la municipalité ; cette valeur doit être multipliée par un facteur pour tenir compte de la valeur marchande réelle).

C'est à partir de ce montant qu'est calculé le droit de mutation immobilière, selon les taux suivants :

- 0,5 % sur les premiers 55 200 \$;
- 1,0 % sur la tranche de 55 200 \$ à 276 200 \$;
- 1,5 % sur la tranche qui excède 276 200 \$.

Toutefois, une municipalité peut, par règlement, fixer un taux supérieur pour toute tranche de la base d'imposition qui excède 500 000 \$. Un taux fixé en vertu du présent alinéa ne peut, sauf dans le cas de la Ville de Montréal, excéder 3 %.

Dans le cas du transfert d'un immeuble situé sur le territoire de plus d'une municipalité et à l'égard duquel, par l'application du troisième alinéa, différents taux sont applicables à une même tranche de la base d'imposition, le taux fixé par chaque municipalité ne s'applique qu'à la partie de cette tranche qui correspond, en proportion, à la partie de la base d'imposition attribuable au territoire de chaque municipalité.

La Ville de Montréal s'est prévaluée de ces dispositions.

⁹ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/d-15.1>

Tranche de la base d'imposition 2023	Taux
Jusqu'à 55 200 \$	0,5 %
55 200 \$ à 276 200 \$	1 %
276 200 \$ à 552 300 \$	1,5 %
552 300 \$ à 1 104 700 \$	2 %
1 104 700 \$ à 2 136 500 \$	2,5 %
2 136 500 \$ à 3 113 000 \$	3,5 %
À partir de 3 113 000 \$	4 %

Compte tenu de la hausse des valeurs, le coût des droits de mutation par transaction a augmenté considérablement au cours des dernières années.

Dans le contexte actuel de marché difficile, les droits de mutation ont des effets sur le coût d'accès à la propriété (premier acheteur) ainsi que sur le développement ou le redéveloppement de propriétés.

RECOMMANDATION 5

Compte tenu de la conjoncture actuelle, l'IDU propose d'entreprendre une réflexion sur les tranches, les taux par tranche et le type de transaction applicable pour les droits de mutation. Cet exercice devrait inclure les grilles, programmes et mesures touchant les premiers acheteurs¹⁰.

¹⁰ L'identification des premiers acheteurs est possible en se référant à *Loi sur les impôts et les revenus* (fédéral) – 146.6(1) :

« particulier déterminé » s'entend, à un moment donné, d'un particulier qui remplit les conditions suivantes :

- Il réside au Canada ;
- Il a au moins 18 ans ;
- Il n'a été, à aucun moment durant l'année civile ou les quatre années civiles précédentes, occupant d'une habitation admissible (ou ce qui serait une habitation admissible si elle se trouvait au Canada) comme lieu principal de résidence, qui appartenait conjointement avec une autre personne ou autrement :
 - (i) soit au particulier,
 - (ii) soit à une personne qui est l'époux ou le conjoint de fait du particulier au moment donné.

La *Loi sur les impôts* (Québec) comporte une définition identique à l'art. 935.30 LI.

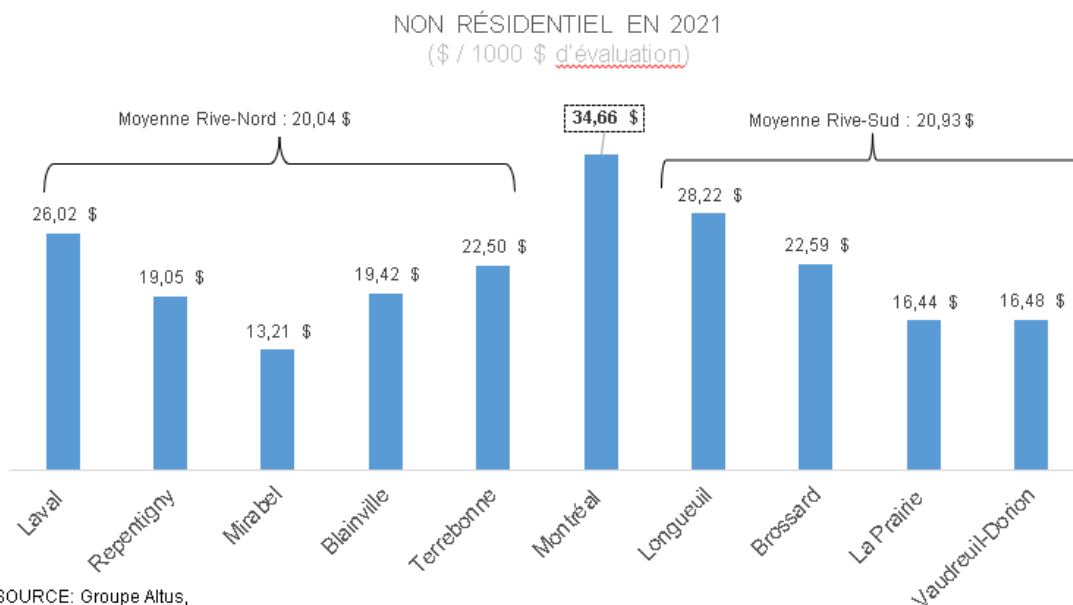
COEFFICIENT MAXIMAL DES RECETTES FONCIÈRES NON RÉSIDENTIELLES PAR RAPPORT AU RÉSIDENTIEL

Comme nous l'écrivions précédemment, la baisse récente de l'occupation des espaces à bureaux et de l'offre commerciale dans les centres-villes est grandement imputable à la révolution du télétravail et à l'accélération du commerce électronique accélérées par la pandémie. Cependant, comme le souligne le rapport de Mme Lévesque à l'IDU, un facteur sous le contrôle des municipalités exacerbe les problèmes rencontrés par l'immobilier non résidentiel, à savoir le fardeau fiscal disproportionné qui lui est imposé.

Ainsi, Montréal se distingue défavorablement par l'écart du taux de taxation foncière entre les immeubles résidentiels et les immeubles non résidentiels, le fardeau fiscal foncier du secteur non résidentiel étant plus de quatre fois plus élevé. En utilisant les données de 2023 (les dernières disponibles aux fins de comparaison), Montréal imposait un surpoids non résidentiel de 4,33, Québec de 3,53, Vancouver de 3,57 et Toronto de 3,26¹¹.

Montréal a non seulement le plus grand écart de fardeau au Canada, mais aussi un taux foncier non résidentiel plus élevé que ceux des villes de la périphérie, comme en témoigne le graphique suivant.

Taxe foncière non résidentielle – Montréal et périphérie



SOURCE: Groupe Altus,
Montréal et Québec : analyse comparative annuelle des taux de taxation foncière au Canada, octobre 2022
<https://go.altusgroup.com/internal-canadian-property-tax-benchmark-report-FR>
Autres villes : analyse des états financiers et taux de taxation déclarés par les municipalités

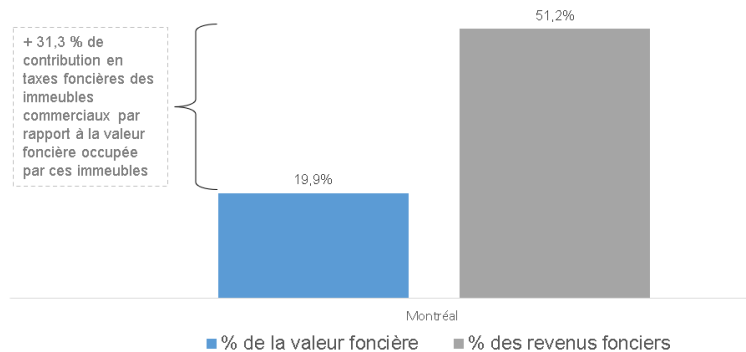
Ce fardeau fiscal disproportionné à la fois par rapport à l'ensemble de la richesse foncière et par rapport aux villes périphériques affecte l'attractivité de Montréal, décourage l'investissement, accentue l'étalement urbain et compromet les efforts de relance post-pandémie.

¹¹ <https://go.altusgroup.com/2023-canadian-property-tax-benchmark-report-french?lang=fr>

La situation des immeubles commerciaux n'est pas plus rose. En 2022, ils représentaient 19,9 % de la valeur foncière montréalaise, mais 52,2 % des revenus fonciers, la surcontribution de ces immeubles étant donc de 31,3 %. Les villes de Montréal et de Québec sont d'ailleurs les championnes canadiennes de la surtaxation des immeubles commerciaux. La différence avec Ottawa, Calgary ou Toronto est majeure, comme on le voit dans le graphique suivant :

Surcontribution du secteur non résidentiel aux revenus fonciers

PART DU NON RÉSIDENTIEL (COMMERCIAL) EN 2022



La *Loi sur la fiscalité municipale* fixe à l'article 244.40¹² un coefficient maximal par lequel une municipalité peut augmenter les recettes foncières non résidentielles par rapport à ce qu'elles seraient en leur imposant le taux de base appliqué aux immeubles résidentiels. Pour les municipalités de plus de 5000 habitants, le coefficient est fixé à 4,4. Cependant, un coefficient spécifique supérieur est fixé pour chacune des plus grandes villes ou agglomérations, allant jusqu'à 4,8 pour les villes de Laval et Gatineau ainsi que pour les villes appartenant aux agglomérations de Longueuil et de Québec. Le cas de Montréal et des autres villes de l'agglomération de Montréal est très particulier : le coefficient est de 2,75, mais elles peuvent par simple règlement imposer un coefficient supérieur (sans plafond dans la Loi).

¹² 244.40. Le coefficient applicable est de 4,1 dans le cas d'une municipalité dont la population est inférieure à 5 000 habitants et dont le territoire n'est pas compris dans une agglomération, prévue au titre II de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (chapitre E-20.001) dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants et de 4,4 dans les autres cas. Toutefois, dans le cas d'une municipalité mentionnée ou visée au présent alinéa, le coefficient applicable est celui que mentionne l'un ou l'autre des paragraphes suivants :

- 1° dans le cas de toute municipalité dont le territoire est compris dans l'agglomération de Montréal prévue à l'article 4 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* : 2,75 ;
- 2° dans le cas de la Ville de Laval : 4,8 ;
- 3° dans le cas de toute municipalité dont le territoire est compris dans l'agglomération de Longueuil prévue à l'article 6 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* : 4,8 ;
- 4° dans le cas de la Ville de Gatineau : 4,8 ;
- 5° dans le cas de toute municipalité dont le territoire est compris dans l'agglomération de Québec prévue à l'article 5 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* : 4,8 ;
- 6° dans le cas de la Ville de Sherbrooke : 4,45 ;
- 7° dans le cas de la Ville de Trois-Rivières : 4,45 ;
- 8° dans le cas de la Ville de Lévis : 4,45 ;
- 9° dans le cas de la Ville de Saguenay : 4,45 ;
- 10° dans le cas de la Ville de Terrebonne : 4,45 ;
- 11° dans le cas de toute municipalité dont le territoire est compris dans la Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine : 4,8.

Une municipalité visée au paragraphe 1° du deuxième alinéa peut, par règlement, déterminer un coefficient supérieur à celui qui lui est applicable en vertu de ce paragraphe.

RECOMMANDATION 6

Dans l'optique de rétablir un certain équilibre entre les fardeaux fonciers respectifs des immeubles résidentiels et des immeubles non résidentiels, l'IDU suggère que le gouvernement réduise dans la *Loi sur la fiscalité municipale* les proportions maximales permises de recettes foncières non résidentielles par rapport aux recettes foncières résidentielles, y compris pour les villes de l'agglomération de Montréal.

RECOMMANDATION 7

Que les municipalités, particulièrement les plus grandes villes, réduisent les taux non résidentiels à des niveaux davantage comparables à ceux des autres villes de la communauté métropolitaine ou de l'agglomération à laquelle elles appartiennent.

TAUX FONCIERS MULTIOGEMENTS

Un autre élément identifié par Mme Lévesque dans son rapport à l'IDU est les taux fonciers pour les multilogements afin d'y corriger une iniquité contre-productive dans le contexte d'une crise du logement. L'article 244.64.6 de la *Loi sur la fiscalité municipale* permet aux municipalités d'appliquer un taux différencié supérieur aux immeubles de six logements ou plus, ce dont 150 municipalités se prévalaient en 2021. En plus de représenter une forme d'iniquité envers les ménages résidant dans un tel logement puisque cette taxe plus élevée se reflète dans leur loyer, cette mesure va complètement à l'encontre de l'augmentation nécessaire du nombre de logements et des efforts de densification requis par l'urgence climatique.

Le projet de loi propose d'introduire de nouvelles dispositions (article 244.64.8.1 et suivants) dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, permettant d'établir des sous-catégories d'immeubles résidentiels selon des critères à déterminer par la municipalité, excluant la valeur et la localisation.

Le nouvel article 244.64.8.8 exige de fixer le taux imposable à toute catégorie d'immeubles résidentiels ne faisant pas partie de la catégorie résiduelle à une valeur pouvant aller de 66 % à 133 % du taux imposé à la catégorie résiduelle. Lorsque le critère d'établissement des sous-catégories est le nombre de logements, cette disposition législative permet (mais ne l'exige plus, contrairement à la disposition actuelle) de fixer un taux de taxation plus élevé pour les immeubles comportant un plus grand nombre de logements. Cela va complètement à l'encontre de la nécessité d'augmenter le nombre de logements et des efforts de densification requis par l'urgence climatique.

RECOMMANDATION 8

En conséquence, l'IDU recommande que l'article 244.64.8.8 proposé soit modifié en lui ajoutant un alinéa tel que :

- Toutefois, dans le cas où le critère de détermination des sous-catégories est le nombre de logements, le taux particulier à toute sous-catégorie autre que la sous-catégorie résiduelle ne peut pas excéder le taux particulier à cette sous-catégorie.

RECOMMANDATIONS

REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT

- Quoiqu'en accord avec l'intention du législateur d'encadrer le recours aux redevances de développement, nous croyons que l'article 2 du projet de loi devrait être modifié afin d'ajouter, après le paragraphe 3 :
 - déterminer les exigences relatives à la documentation que doit présenter la municipalité sur la nécessité et le coût des infrastructures et des équipements municipaux qui doivent être financés par le paiement d'une contribution ;
 - déterminer un mécanisme de contestation de l'exigence du paiement d'une contribution ;
 - prévoir la fréquence à laquelle la municipalité doit rendre compte de son utilisation du paiement de contributions.

TAUX VARIÉS PAR SECTEUR

- Dans la mesure où l'instauration de taux sectoriels créera des écarts de niveau de taxation sur le territoire, et pour prévenir des dérives de ce pouvoir sous la forme de « gerrymandering » fiscal, il est important que le recours à ces nouvelles dispositions fasse l'objet d'un certain encadrement. Dans cette perspective, l'IDU soumet l'idée que la résolution municipale qui établira un secteur ou en modifiera les délimitations devra mentionner clairement les objectifs poursuivis en matière d'aménagement du territoire afin d'assurer que la mise en place de taxations variées par secteur, de même que l'élaboration de ces secteurs, vise à poursuivre ces fins, et non d'autres objectifs qui seraient contraires à l'intention du législateur et à l'intérêt public.
- Par ailleurs, dans le but de favoriser la densification urbaine, l'IDU soumet l'idée qu'en cas d'imposition de taux variés par secteur, les taux imposés dans un secteur situé à proximité d'une station de réseau de transport collectif structurant soient inférieurs à ceux imposés dans les autres secteurs.

TAXES SUR LES LOGEMENTS VACANTS

- Afin de stimuler l'offre et les investissements dans le parc existant, l'IDU suggère, particulièrement dans la conjoncture économique difficile, de miser sur des mesures incitatives plutôt que pénalisantes. Si toutefois les municipalités souhaitent tout de même instaurer une taxe sur les logements vacants, l'IDU propose que le Projet de loi soit modifié pour exiger la publication d'un bilan triennal portant entre autres sur l'effet de la taxe sur l'occupation des logements.

DROITS DE MUTATION

- Compte tenu de la conjoncture actuelle, l'IDU propose d'entreprendre une réflexion sur les tranches, les taux par tranche et le type de transaction applicable pour les droits de mutation. Cet exercice devrait inclure les grilles, programmes et mesures touchant les premiers acheteurs

COEFFICIENT MAXIMAL DES RECETTES FONCIÈRES NON RÉSIDENTIELLES PAR RAPPORT AU RÉSIDENTIEL

- Dans l'optique de rétablir un certain équilibre entre les fardeaux fonciers respectifs des immeubles résidentiels et des immeubles non résidentiels, l'IDU suggère que le gouvernement réduise dans la Loi sur la fiscalité municipale les proportions maximales permises de recettes foncières non résidentielles par rapport aux recettes foncières résidentielles, y compris pour les villes de l'agglomération de Montréal.
- Que les municipalités, particulièrement les plus grandes villes, réduisent les taux non résidentiels à des niveaux davantage comparables à ceux des autres villes de la communauté métropolitaine ou de l'agglomération à laquelle elles appartiennent.

TAUX FONCIERS MULTILOGEMENTS

- L'IDU recommande que l'article 244.64.8.8 proposé soit modifié en lui ajoutant un alinéa tel que :
 - Toutefois, dans le cas où le critère de détermination des sous-catégories est le nombre de logements, le taux particulier à toute sous-catégorie autre que la sous-catégorie résiduelle ne peut pas excéder le taux particulier à cette sous-catégorie.