

Unité de travail pour l'implantation
de logement étudiant (UTILE)

1 (438) 933-8381
utile.org
Montréal

Mémoire de l'UTILE sur le projet de loi 39

Novembre 2023

Présenté à la commission de l'aménagement du territoire dans le
cadre de l'étude du projet de loi 39, *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité
municipale et d'autres dispositions législatives*

À propos de l'UTILE

Partenaire privilégié de plusieurs municipalités, du milieu de l'enseignement supérieur, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du gouvernement du Québec, l'UTILE est un promoteur à but non lucratif qui développe et gère un parc de logements étudiants dont le modèle a fait ses preuves. L'UTILE souhaite construire d'ici 2027 quelque 1500 nouveaux logements, qui viendront s'ajouter aux 600 unités déjà habitées ou en voie de l'être. L'équipe de l'UTILE regroupe 35 professionnel·les en développement et en gestion d'immeubles, dont plusieurs ont fait carrière dans le secteur du développement immobilier privé. Ensemble, ses organisations membres portent les intérêts de plus de 300 000 jeunes à travers le Québec.

Contact:

Pour toutes questions en lien avec le présent mémoire, veuillez contacter Maxime Pelletier, directeur adjoint aux affaires gouvernementales de l'UTILE, à l'adresse maxime.pelletier@utile.org.

Contexte et opinion générale sur le projet de loi 39

L'UTILE tient à saluer le projet de loi dédié à la fiscalité municipale et son étude à l'Assemblée nationale, qui présente l'occasion de doter les municipalités de moyens conséquents aux multiples défis auxquels elles font face.

Utilisées à bon escient, ces nouvelles dispositions pourraient avoir des retombées positives sur les activités des développeurs à but non lucratif et ainsi aider les municipalités à surmonter la crise de la disponibilité et de l'abordabilité du logement. D'autres amendements que propose l'UTILE permettraient de porter encore plus loin les gestes possibles mis à la disposition des villes pour soutenir la croissance de l'offre de logements à but non lucratif.

À cet égard, l'UTILE rappelle que le législateur a apporté des modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui intègre la notion de « cibles » en matière d'habitation au contenu du schéma d'aménagement et de développement ainsi qu'au plan d'urbanisme. Les recommandations de l'UTILE s'inscrivent dans la continuité de ces nouvelles dispositions qui lieront les villes à des systèmes de monitoring de leurs cibles. À l'intérieur de ce nouveau cadre, il apparaît essentiel de fournir aux municipalités tous les outils nécessaires pour faciliter le développement de logements à but non lucratif.

1. Exempter les propriétaires immobiliers à but non lucratif des frais de développement

Les loyers des projets locatifs sont déterminés par les coûts de réalisation et d'exploitation immobilière. Puisque les projets sans but lucratif ne dégagent aucune marge entre les coûts et les revenus des loyers, aucune charge ne peut être absorbée par une marge de profit; chaque dépense supplémentaire se répercute directement sur les loyers qui doivent être déboursés par les locataires pour viabiliser le projet.

C'est le cas notamment des contributions à des travaux ou à des services municipaux auxquelles les municipalités peuvent assujettir la délivrance d'un permis ou d'un certificat en vertu de l'article 145.21 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ces frais municipaux ont un impact direct sur la viabilité financière des projets à but non lucratif et en réduisent l'abordabilité pour les locataires.

Solution proposée

Le projet de loi 39 prévoit d'encadrer par règlement les modalités de prélèvement de ces contributions que peuvent demander les municipalités en vertu de l'article 145.21 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Des dispositions transitoires sont prévues, à l'article 54 du projet de loi, pour exempter les logements à but non lucratif et abordables de ces frais tant qu'un règlement n'aura pas été adopté en vertu de ce nouveau pouvoir ministériel.

L'UTILE recommande d'intégrer telles quelles ces dispositions transitoires au règlement que la ministre pourra adopter en vertu du nouvel article 226.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour rendre cette exemption temporaire permanente.

L'UTILE recommande également que ces exemptions de frais de développement puissent être comptabilisées à titre de contribution municipale dans le cadre des programmes de financement de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Cette solution permettrait de faciliter le développement de projets à but non lucratif tout en évitant de créer davantage de pression sur les finances municipales.

2. Permettre aux municipalités de créer une catégorie de taxation foncière spécifique aux immeubles résidentiels à but non lucratif

Les charges récurrentes liées à l'exploitation, dont les taxes foncières, ont un impact significatif sur les coûts d'opération des immeubles d'habitation. Comme mentionné ci-haut, dans le cas des logements à but non lucratif, ces charges sont directement transférées aux locataires, ce qui vient nuire à l'abordabilité des loyers et donc à la mission sociale des OBNL d'habitation.

L'UTILE appuie donc la recommandation portée par le Regroupement québécois des OSBL d'habitation (RQOH) dans son mémoire sur ce projet de loi, qui consiste à permettre aux municipalités de créer une catégorie de taxation foncière spécifique aux OBNL d'habitation¹.

Au moment de présenter le projet de loi, la ministre a indiqué en conférence de presse que ce projet de loi permettrait aux municipalités de créer une catégorie de taxation foncière spécifique au logement social et abordable. Or, les acteurs du milieu municipal que nous avons consultés dans le cadre de la rédaction de ce mémoire n'étaient pas tous d'avis que les dispositions actuelles du projet de loi permettraient effectivement de créer une telle catégorie.

L'incertitude sur ce point provient de l'interprétation à donner à l'article 244.64.8.4 de la Loi sur la fiscalité municipale, qui stipule que « Tout critère de détermination des sous-catégories, autres que celle qui est résiduelle, doit se baser **sur une caractéristique des immeubles** résidentiels portés au rôle. » Plusieurs acteurs consultés considèrent que le fait que le propriétaire d'un immeuble résidentiel soit un organisme à but non lucratif ne constitue pas une caractéristique de l'immeuble, et donc qu'il est impossible de créer une catégorie de taxation foncière qui leur est propre. Nous proposons donc que soit explicité le fait que le statut à but non lucratif du propriétaire d'un immeuble puisse servir de critère de détermination.

Terrains vagues desservis

Dans le même ordre d'idée, le projet de loi prévoit l'augmentation du taux maximal de taxation des terrains vagues desservis au quadruple du taux de base. Nous appuyons cette mesure qui vise à contrer la spéculation immobilière.

Cependant, les terrains vagues desservis possédés par des développeurs à but non lucratif ne sont pas maintenus dans cet état à des fins spéculatives: boucler le montage financier d'un projet de logement à but non lucratif en attachant les différents financements privés et des divers paliers

¹ En tant qu'OBNL de logement étudiant, l'UTILE bénéficie d'une exemption de taxes foncières. L'UTILE ne bénéficierait donc pas de cette mesure; nous la recommandons dans une optique de développement du milieu de l'habitation à but non lucratif plus globalement.

de gouvernement prend fréquemment plus d'un an. Étant donné la nature anti-spéculative du logement à but non lucratif, il serait contreproductif de soumettre les terrains vagues desservis à un taux de taxation supérieur durant la phase de développement du projet. Nous recommandons donc que les terrains vagues desservis soient taxés au même taux que les immeubles résidentiels à but non lucratif.

Solutions proposées

Amender l'article 35 du projet de loi par l'ajout d'un 3e et d'un 4e alinéa à l'article 244.64.8.4 :

« Le statut à but non lucratif du propriétaire d'un immeuble peut servir de critère de détermination.

Une catégorie créée en vertu du troisième alinéa se limite à des immeubles destinés à la location résidentielle et des terrains desservis étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38) »

Enfin, l'UTILE recommande, afin de faciliter le développement de projets à but non lucratif sans créer davantage de pression sur les finances municipales, que la différence entre les taxes foncières perçues pour une catégorie d'immeuble « à but non lucratif » et celle d'une catégorie ayant autrement les mêmes caractéristiques puisse être comptabilisée à titre de contribution municipale dans le cadre des programmes de financement de la SHQ.

Sommaire des propositions

1. **Exempter les propriétaires immobiliers à but non lucratif des frais de développement.**

Intégrer intégralement les dispositions transitoires prévues à l'article 54 au règlement que la ministre pourra adopter en vertu du nouvel article 226.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour rendre permanente l'exemption des frais de développement pour les projets de logements à but non lucratif.

2. **Permettre aux municipalités de créer une catégorie de taxation foncière spécifique aux immeubles résidentiels à but non lucratif.**

Amender l'article 35 du projet de loi pour indiquer clairement qu'il est permis de créer une catégorie de taxation foncière pour les OBNL d'habitation.

3. **Comptabiliser ces mesures comme contribution du milieu.**

Adapter les programmes de financement de la SHQ afin que les économies générées par les deux mesures précédentes pour les projets financés soient considérées comme une contribution municipale.