

# Les organismes à but non lucratif et les exemptions de taxes

## Un nouveau régime de reconnaissance plus limpide mais plus contraignant

Par Pierre-C. Gagnon et Hélène Gauvin



### Introduction

La fin de l'année 2000 a été particulièrement fertile sur le plan de la législation touchant le domaine municipal. Cela explique sans doute le peu d'attention qu'ont attiré d'importants amendements à la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1), venus recodifier et réaménager les mécanismes par lesquels certains organismes à but non lucratif peuvent bénéficier d'exemptions de taxes municipales et scolaires.

Depuis quelques années, plusieurs intervenants municipaux (dont l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités) intensifiaient leur critique du régime d'exemption, en raison de ses imprécisions et des largesses qui en résultaient pour des organismes qui, objectivement, ne méritaient pas une exemption.

De fait, la Commission municipale du Québec et les tribunaux supérieurs ont souvent souligné la difficulté d'interpréter de façon cohérente des textes législatifs manquant de limpidité et ouvrant la porte aux contradictions.

Sanctionnée le 20 décembre 2000, la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.Q. 2000, chapitre 54), connue jusque là comme le projet de loi n° 150, a inséré dans la *Loi sur la fiscalité municipale* une nouvelle section comportant 25 articles et intitulée « Exemption découlant d'une reconnaissance accordée par la Commission ».

Une dizaine d'articles placés à la fin de la loi modificatrice énoncent en outre d'importantes règles transitoires concernant les reconnaissances accordées avant le 19 décembre 2000, (sous le « régime précédent », tel que le désigne le texte législatif).

Ainsi, le législateur procède à un grand ménage puisque les reconnaissances obtenues sous le régime précédent seront toutes périmées au plus tard le 31 décembre 2003 (et bien avant dans plusieurs cas), ce qui obligera l'organisme reconnu à formuler une nouvelle demande de reconnaissance, conformément au « nouveau régime ». Compte tenu des modifications substantielles quant aux conditions de

reconnaissance, il est à prévoir que plusieurs organismes actuellement reconnus échoueront dans leur démarche de renouvellement (par exemple, les clubs de golf et les marinas). Par contre, il est prévu que certains organismes deviennent admissibles aux exemptions alors qu'ils ne l'étaient pas sous le régime précédent (nous pensons ici à tous les organismes intervenant au niveau de la prévention du suicide et de la violence familiale).

Le présent bulletin entend décrire les pièces maîtresses du nouveau régime de reconnaissance, sans prétendre identifier et résoudre à l'avance tous les problèmes d'application (sinon d'interprétation) qui ne manqueront pas de surgir.

Pour alléger le présent texte, on fait référence à la *Loi sur la fiscalité municipale* par le sigle « L.F.M. ».



## LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

## Qui décerne la reconnaissance?

Tel que c'était le cas sous le « régime précédent », c'est la Commission municipale du Québec qui décerne la reconnaissance au terme d'un processus quasi-judiciaire. Elle doit consulter la municipalité locale (article 243.23 L.F.M.), qui doit analyser le dossier constitué (article 243.25 L.F.M.). Elle peut tenir une audition si elle l'estime nécessaire (article 243.21 L.F.M.), donc sans y être obligée.

## Quels sont les effets de la reconnaissance?

En principe, les immeubles appartenant à un organisme reconnu sont exempts de toute taxe foncière municipale et scolaire (article 204 L.F.M.). De plus, les activités admissibles exercées par un organisme reconnu dans un local quelconque échappent à la taxe d'affaires (article 236 L.F.M.). Par contre, les municipalités locales peuvent à certaines conditions percevoir des compensations pour services municipaux (voir à la page 6 de ce bulletin, section « *Qu'en est-il de la compensation pour services municipaux?* »).

Diverses atténuations sont apportées à ces principes car le législateur a cru nécessaire de faire échec à certains abus ou à certaines exagérations.

## Qui peut être reconnu?

Il est maintenant précisé que la reconnaissance ne peut pas être accordée à une personne physique, mais uniquement à « une personne morale à but non lucratif » (article 243.6 L.F.M.). Par personne morale, on entend une compagnie, une société ou une coopérative.

Le caractère non lucratif doit être démontré à la Commission municipale, notamment par la production des états financiers de l'organisme (article 243.25 L.F.M.).

Ce caractère non lucratif n'est pas déterminant à lui seul car il faut par ailleurs que l'immeuble et le local soient utilisés pour des « activités admissibles » (voir à la page 3, section « *Quelles sont les activités admissibles* »).

Une personne morale à but non lucratif pourra obtenir une reconnaissance pour fins d'exemption de taxes foncières si elle est propriétaire de l'immeuble où se déroulent les activités admissibles. Elle pourra aussi obtenir telle reconnaissance si elle est locataire ou occupant d'un immeuble appartenant à un propriétaire lui-même exempté de taxes foncières, par exemple le Gouvernement ou un organisme public (article 243.3 L.F.M.).

En ce qui concerne l'exemption de la taxe d'affaires, c'est la personne morale à but non lucratif qui exerce une « activité admissible » dans l'immeuble ou le local qui pourra bénéficier de la reconnaissance (article 243.4 L.F.M.).

Pour simplifier le processus, le propriétaire qui obtient une reconnaissance pour fins de taxes foncières est automatiquement réputé reconnu pour fins de la taxe d'affaires en ce qui concerne les mêmes « activités admissibles » (article 243.4 L.F.M.).

## Quand peut-on demander la reconnaissance ?

L'activité admissible doit être exercée au moment où la reconnaissance est demandée (articles 243.7 et 243.8 L.F.M.). Par conséquent, il est impossible d'obtenir une reconnaissance par anticipation, par exemple dès la signature d'une simple offre d'achat acceptée sous condition d'obtention de la reconnaissance. Il faut donc, au moment de la demande, être déjà propriétaire, locataire ou occupant (selon le cas) et il faut se livrer réellement et concrètement aux activités admissibles.

Une fois obtenue, la reconnaissance peut rétroagir au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle la demande de reconnaissance a été reçue par la Commission municipale, dans la mesure où toutes les conditions étaient observées à la date de prise d'effet (article 243.12 L.F.M.).

### **Quelles sont les activités admissibles?**

L'article 243.8 L.F.M. énonce les trois grandes activités admissibles :

- celles relevant du « domaine de l'art »;
- celles d'ordre informatif ou pédagogique;
- celles relevant du domaine de la philanthropie.

#### **Domaine de l'art :**

L'article 243.10 L.F.M. énumère (de façon apparemment exhaustive) ce en quoi consiste le domaine de l'art :

- les arts de la scène;
- le cinéma et la vidéo;
- le disque et l'enregistrement audio;
- les arts visuels;
- les arts décoratifs;
- la littérature.

Toute activité qui consiste à créer, exposer ou présenter une œuvre dans le domaine de l'art est admissible.

#### **Domaine informatif et pédagogique :**

Les activités de cette catégorie doivent être des activités de loisir, donc à l'exclusion de l'enseignement formel et de la formation professionnelle (article 243.8, paragraphe 2<sup>o</sup> L.F.M.).

Les activités doivent viser l'amélioration des connaissances ou habiletés dans l'un ou l'autre des domaines énumérés. Elles doivent donc aussi être formatives et non purement récréatives.

Les domaines en question sont l'art, l'histoire, la science, le sport et « tout autre domaine propre aux loisirs » (comme par exemple, les jeux de cartes et la philatélie). Il importe de noter que la reconnaissance ne bénéficie pas à la *pratique* de l'activité de loisir en question (tel que jouer aux échecs), mais à la *formation* ou à l'*information* relative à l'activité (apprendre à jouer aux échecs). La distinction sera sans doute difficile à établir dans plusieurs situations concrètes.

Les activités de cette catégorie doivent être offertes au public sans conditions préférentielles (ce que serait, par exemple, un prix d'admission réduit pour les membres de l'organisme).

#### **Domaine philanthropique :**

Sont d'abord visés les organismes qui visent à promouvoir ou défendre les droits et intérêts de personnes regroupées sur la base de leur âge, leur langue, leur origine ethnique ou nationale, ou encore parce que ces personnes ont une maladie ou un handicap (article 243.8, paragraphe 2<sup>o</sup>, sous-paragraphe a L.F.M.).

Deuxièmement, sont visés les organismes qui luttent contre une forme de discrimination illégale (sous-paragraphe b).

Troisièmement, sont visés les organismes qui assistent des personnes en difficulté ou susceptibles de le devenir parce qu'elles sont opprimées ou défavorisées socialement ou économiquement (sous-paragraphe c et d).



Pierre-C. Gagnon est  
membre du Barreau du  
Québec depuis 1974 et se  
spécialise en droit fiscal  
municipal

L'utilisateur de l'immeuble doit se livrer à une activité dont la cause principale et immédiate est énumérée ci-dessus. Par contre, l'activité peut être le fait d'intermédiaires agissant dans un but non lucratif pour établir le lien entre l'organisme et ses bénéficiaires (par exemple, les parents et amis d'enfants malades). Autrement dit, il n'est pas nécessaire que les bénéficiaires se livrent eux-mêmes aux activités admissibles (article 243.9 L.F.M.).

### **Domaines non reconnus :**

La Loi ne permet plus, comme c'était le cas auparavant, de reconnaître un organisme uniquement parce qu'il est enregistré comme organisme de bienfaisance aux fins de la *Loi sur les impôts*. Des dispositions transitoires ont été prévues à cet égard (voir à la page 6, section « *Qu'advient-il des organismes de bienfaisance?* »).

Aussi, l'article 243.7 L.F.M. exclut les activités d'entreposage de même que l'« hébergement autre que transitoire ». Dans ce dernier cas, l'exemption demeure possible quand l'activité consiste à donner refuge de courte durée à des personnes en difficulté.

## **Qu'advient-il quand plusieurs activités sont exercées simultanément?**

Toute la logique des mécanismes de reconnaissance dépend de ce qui constitue « l'activité principale » tenue dans un immeuble ou local donné.

En vertu des articles 2 et 243.2 L.F.M., la reconnaissance peut viser une partie spécifique de l'unité d'évaluation, de l'immeuble ou du local. Toute portion ou section qui peut raisonnablement être délimitée ou distinguée (un étage, certains locaux cloisonnés, etc.) peut de la sorte constituer une partie d'immeuble visée par la reconnaissance.

Face au tout ou face à une partie spécifique, le test juridique consiste à apprécier ce qui en constitue l'utilisation principale. La loi n'indique pas quels sont les critères de distinction de cette utilisation mais il s'agira

généralement de distinctions dans l'espace (par exemple, 60 % de la superficie) ou dans le temps (par exemple, 30 semaines par année) ou une combinaison des deux notions. On peut aussi se demander si des activités ne seront pas départagées les unes par rapport aux autres en fonction de la proportion respective des dépenses qu'on y consacre et des revenus qu'ils génèrent.

L'activité principale ainsi identifiée doit coïncider avec une « activité admissible » ou une combinaison de plusieurs activités admissibles.

Une règle énoncée à l'article 243.9 L.F.M. tient compte de situations où un immeuble est occupé simultanément par deux utilisateurs. Dès que l'une des deux utilisations est pour une activité non admissible ou est exercée dans un but lucratif, alors ni l'une ni l'autre des utilisations ne peut être prise en compte aux fins de déterminer l'utilisation principale de cet immeuble.

Selon la même logique, cette règle ne régit pas le cas où le même utilisateur se livre lui-même à plusieurs utilisations de la même portion d'immeuble. L'article 243.9 L.F.M. précise que l'utilisateur peut exercer l'activité par l'intermédiaire d'un

Hélène Gauvin est membre  
du Barreau du Québec  
depuis 1978 et se spécialise  
en droit fiscal municipal



mandataire. La règle de l'article 243.9 L.F.M. ne trouve pas application quand chacune des utilisations est circonscrite à une portion ou section distincte de l'immeuble.

Un locataire ou tout occupant autre qu'un véritable mandataire sera logiquement considéré comme un utilisateur distinct.

Nous prévoyons que plusieurs cas d'espèce vont se présenter où il faudra établir si l'on est en présence de plusieurs utilisateurs ou d'un seul, et si les utilisations peuvent ou non être départagées physiquement.

### **L'organisme peut-il avoir des revenus?**

Sans déroger au principe exigeant que l'utilisation principale soit à but non lucratif, la loi précise que cela reste possible même si l'activité admissible génère des revenus.

Par contre, le niveau du prix exigé d'un participant à l'activité est alors déterminant (article 243.9 L.F.M.). Ce participant ne doit pas être tenu de payer un prix supérieur au prix de revient de la prestation à laquelle correspond l'activité admissible. La loi ne précise pas comment établir le prix de revient. Par contre, une telle approche compliquera considérablement le fonctionnement des organismes désireux de réunir des fonds au moyen d'une activité-bénéfice pour laquelle ils vendent des billets à un prix nettement supérieur au « prix coûtant ».

Cela dit, il faut souligner que la contrainte que pose l'article 243.9 L.F.M. n'empêche pas l'organisme de toucher des revenus qui ne constituent pas une contrepartie mais plutôt une libéralité (pensons ici à un don par un citoyen ou à une subvention gouvernementale).

### **Combien de temps la reconnaissance dure-t-elle?**

Auparavant, la reconnaissance était décrétée par la Commission municipale pour une période indéterminée et illimitée, en fait jusqu'à une décision de révocation, mécanisme peu utilisé jusqu'à maintenant.

Les amendements législatifs introduisent une gamme de mécanismes de révision, de caducité et de révocation (articles 243.15 à 243.22 L.F.M.).

Une reconnaissance obtenue dans le cadre du nouveau régime juridique doit être renouvelée après neuf ans (dans le cas de l'exemption de taxes foncières) ou après cinq ans, dans le cas de la taxe d'affaires (article 243.20 L.F.M.).

De la sorte, l'évaluateur municipal a désormais une responsabilité accrue puisqu'il doit vérifier périodiquement la situation juridique de toute unité d'évaluation ou tout local auquel le rôle d'évaluation foncière ou le rôle locatif, selon le cas, confère un statut d'exemption.

L'évaluateur municipal peut provoquer la caducité de plein droit (donc sans intervention de la Commission municipale) en modifiant le rôle de sorte que les conditions de la reconnaissance ne soient plus toutes réunies, soit parce que l'immeuble n'existe plus ou n'est plus porté au rôle, soit parce que le bénéficiaire de la reconnaissance a perdu son statut de propriétaire, de locataire ou d'occupant.

La reconnaissance peut être révoquée, sur demande de la municipalité locale ou par la Commission municipale agissant de son propre chef, lorsqu'il appert qu'une des conditions essentielles n'est plus remplie (article 243.17 L.F.M.).

### **Qu'advient-il des reconnaissances déjà accordées?**

Une reconnaissance obtenue de la Commission municipale sous le « régime précédent » cesse d'avoir un caractère illimité dans le temps.

Telle reconnaissance prend fin le 31 décembre 2001 si la Commission municipale l'avait consentie par une décision rendue avant le 19 décembre 1991. Elle prend fin le 31 décembre 2002 si elle a été obtenue entre le 20 décembre 1991 et le 19 décembre 1995. Elle prend fin le 31 décembre 2003 si elle a été obtenue depuis le 20 décembre 1995 (article 132 de la Loi modificatrice).

La Loi prévoit une procédure d'avis de sorte que le bénéficiaire de la reconnaissance soit informé à l'avance par la Commission municipale qu'elle viendra à échéance (article 134 de la Loi modificatrice).

L'organisme doit alors formuler une nouvelle demande de reconnaissance et a intérêt à agir immédiatement, sans attendre la date d'expiration (article 133 de la loi modificatrice).

En principe, si une nouvelle reconnaissance est consentie, la Commission municipale voit à ce que cela survienne de façon à maintenir la continuité par rapport à la reconnaissance obtenue sous le « régime précédent » (donc, sans hiatus entre les deux).

### **Qu'advient-il des organismes de bienfaisance?**

Le nouveau régime juridique supprime, aux articles 204 et 236 L.F.M., l'exemption dont bénéficiaient les organismes de bienfaisance du simple fait de leur enregistrement aux fins de la *Loi sur les impôts*.

Ceux-ci auront par contre l'occasion de se qualifier pour une reconnaissance s'ils sont en mesure de remplir les nouvelles conditions. À cette fin, un délai de transition est prévu.

En ce qui concerne le rôle d'évaluation foncière, la reconnaissance obtenue sous le « régime précédent » reste en vigueur jusqu'à la fin de 2001, de 2002 ou de 2003, tel qu'il est expliqué à la page 5.

Pour ce qui est de la taxe d'affaires, l'effet d'une reconnaissance, sous le « régime précédent » cesse de plein droit à la fin de 2001. La municipalité concernée doit donner à l'organisme visé un avis à l'effet que l'exemption de taxe d'affaires va cesser de plein droit (article 138 de la loi modificatrice).

Le dernier alinéa de l'article 138 de la loi modificatrice (chapitre 54) prévoit que l'organisme ne perd par le bénéfice de l'exemption de taxe d'affaires sous le régime précédent si, en date du 1<sup>er</sup> janvier 2002, il a préalablement soumis une demande de reconnaissance en vertu du nouveau régime et que cette demande n'a pas encore été tranchée par la Commission municipale. Ce texte de loi ne précise pas la durée de tel sursis mais on peut déduire que cette situation peut se prolonger jusqu'à la fin de 2002.

### **Qu'en est-il de la compensation pour services municipaux?**

Les articles 205 et 205.1 L.F.M. habilent une municipalité locale à assujettir les propriétaires de certains immeubles énumérés au paiement d'une compensation pour services municipaux. L'énumération comprend la plupart des immeubles visés par une reconnaissance de la Commission municipale (paragraphe 10<sup>o</sup> de l'article 204 L.F.M.).

L'article 205.1 L.F.M. fixe un plafond selon lequel la compensation pour services municipaux ne peut pas (dans le présent cas) dépasser 50 % du taux de la taxe foncière générale.

Cela revient à dire que la compensation est calculée en fonction de la valeur à laquelle un immeuble est porté au rôle d'évaluation foncière bien que cet immeuble soit par ailleurs déclaré exempt de taxes foncières.

Par conséquent, le montant substantiel auquel peut s'établir la compensation pour services municipaux peut inciter certains propriétaires à contester le montant de l'évaluation municipale, même si l'immeuble en question bénéficie par ailleurs d'une reconnaissance de la part de la Commission municipale.

## **Conclusion**

On peut comprendre la volonté du législateur de mettre fin à des situations discutables où des exemptions de taxes perduraient sans justification. Il demeure que tous les organismes à but non lucratif devront avoir refait leurs devoirs d'ici le 31 décembre 2003 (et certains même avant la fin de 2001 ou de 2002) pour ne pas perdre une reconnaissance dont ils bénéficient depuis nombre d'années.

La procédure est stricte au point où le défaut d'observer certains délais et certaines formalités peut être fatal, d'autant plus qu'un organisme dont la demande a été refusée ne peut, sauf exception, la présenter à nouveau dans les cinq ans qui suivent le refus (article 243.5 L.F.M.).

Les municipalités ont tout intérêt à inventorier tous les immeubles et locaux qui, sur leur territoire, bénéficient d'une reconnaissance octroyée sous l'ancien régime et, de concert avec l'évaluateur municipal, à mettre de l'avant une transition efficace et harmonieuse vers le nouveau régime.

Dans les circonstances, nous soulignons l'importance de veiller à une diffusion adéquate de l'information relative au nouveau régime de reconnaissance, de même qu'à la préparation d'une demande de reconnaissance qui prenne en compte tous les nouveaux paramètres de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Pierre-C. Gagnon  
Hélène Gauvin

**Vous pouvez communiquer avec les membres suivants du groupe Fiscalité municipale pour toute question relative à ce bulletin.**

**à nos bureaux de Montréal**

Hélène Lauzon  
Jean Pomminville

**à nos bureaux de Québec**

Daniel Bouchard  
Isabelle Chouinard  
Pierre-C. Gagnon  
Hélène Gauvin

**à nos bureaux de Laval**

Luc Villiard

**Montréal**

Bureau 4000  
1, Place Ville Marie  
Montréal (Québec)  
H3B 4M4

Téléphone :  
(514) 871-1522  
Télécopieur :  
(514) 871-8977

**Québec**

Bureau 500  
925, chemin Saint-Louis  
Québec (Québec)  
G1S 1C1

Téléphone :  
(418) 688-5000  
Télécopieur :  
(418) 688-3458

**Laval**

Bureau 500  
3080, boul. Le Carrefour  
Laval (Québec)  
H7T 2R5

Téléphone :  
(450) 978-8100  
Télécopieur :  
(450) 978-8111

**Ottawa**

Bureau 1810  
360, rue Albert  
Ottawa (Ontario)  
K1R 7X7

Téléphone :  
(613) 594-4936  
Télécopieur :  
(613) 594-8783

**Site Web**

[www.laverydebilly.com](http://www.laverydebilly.com)

Droit de reproduction réservé. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.