

Frères Maristes (Iberville) c. Laval (Ville de)

2014 QCCA 1176

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-023672-132
(540-17-003988-101, 540-80-000744-042, 540-80-000754-041)

DATE : Le 6 juin 2014

**CORAM : LES HONORABLES YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.
CLÉMENT GASCON, J.C.A.
MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.**

FRÈRES MARISTES (IBERVILLE)
APPELANTE - requérante

c.

VILLE DE LAVAL
INTIMÉE - mise en cause

et

LA COUR DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE - défenderesse

et

**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC -
SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES**
MIS EN CAUSE - défendeur

ARRÊT

[1] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure¹ qui, le 17 mai 2013, a rejeté sa requête en révision judiciaire d'un jugement de la Division administrative et d'appel de la Cour du Québec². Ce dernier jugement avait accueilli le

¹ *Frères Maristes (Iberville) c. Cour du Québec*, 2013 QCCS 2031.

² *Laval (Ville de) c. Frères maristes d'Iberville*, 2010 QCCQ 3619.

28 avril 2010 un appel de l'intimée formé contre une décision³ de la Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec (le TAQ). Rendue le 21 mai 2004, cette décision accueillait la demande de révision par laquelle l'appelante avait contesté le pourcentage d'exemption auquel elle prétendait avoir droit en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁴.

[2] Le pourvoi vise un jugement de la Cour supérieure qui a rejeté une requête en révision judiciaire mais il soulève en réalité deux questions sous-jacentes à cette procédure : (i) quelle était la norme de contrôle pertinente dans le cadre de l'appel de la décision du TAQ devant la Cour du Québec et (ii) dans l'hypothèse où le juge saisi de cet appel a correctement répondu à cette première question, s'est-il conformé à la norme applicable en accueillant l'appel de l'intimée?

[3] L'appelante plaide qu'il faut répondre par l'affirmative à la première question et par la négative à la seconde.

[4] D'emblée, l'intimée se place sur un tout autre plan. Elle développe comme premier argument une prétention que l'on peut qualifier d'audacieuse. Elle soutient que le courant jurisprudentiel issu des arrêts *Dr Q. c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*⁵ et *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*⁶, courant auquel l'arrêt *Pigeon c. Daigneault*⁷ faisait écho en droit québécois dès 2003, et qui s'est trouvé en quelque sorte amplifié par l'arrêt *ACAIQ c. Proprio Direct inc.*⁸, aurait pour source en droit québécois un postulat erroné. L'appel, ajoute-t-elle, n'est pas la révision judiciaire, et si l'on s'explique facilement, dans des affaires comme *Dr Q.*, ou *Ryan*, ou encore *Canada (Directeur des enquêtes et des recherches) c. Southam Inc.*⁹, que l'appel d'un tribunal administratif vers un tribunal judiciaire visé par l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰ soit assujéti à un devoir de déférence du tribunal judiciaire envers le tribunal administratif, ce raisonnement ne tient plus dans le cas d'un appel vers un tribunal « inférieur¹¹ » comme la Cour du Québec.

[5] L'argument n'est pas dénué d'intérêt mais, dans l'état actuel de la jurisprudence, et en particulier celle de la Cour suprême du Canada, ce n'est pas au niveau de la Cour d'appel qu'il peut être utilement débattu. En outre, l'hypothèse d'une forme élargie d'appel administratif est institutionnellement suspecte car elle ne semble pas faire bon ménage avec les objectifs que se fixe le droit administratif, soit de favoriser par le

³ *Les Frères Maristes d'Iberville c. Laval (Ville de)*, [2004] T.A.Q. 574.

⁴ RLRQ, c. F-2.1.

⁵ [2003] 1 R.C.S. 226.

⁶ [2003] 1 R.C.S. 247.

⁷ [2003] R.J.Q. 1090 (C.A.).

⁸ [2008] 2 R.C.S. 195, notamment aux paragraphes 20 et 21.

⁹ [1997] 1 R.C.S. 748

¹⁰ L.R.C. 1985, app. II, no 5. Dans le cas de l'arrêt *Southam*, il s'agissait de la Cour d'appel fédérale, plutôt visée, elle, par l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹¹ Le qualificatif est d'ordre strictement hiérarchique et il va de soi qu'il est dépourvu de toute connotation péjorative.

moyen des tribunaux administratifs la spécialisation des décideurs, la modicité des coûts d'accès et la célérité des processus de décision.

[6] Quoi qu'il en soit, depuis l'arrêt *Proprio Direct*¹² de la Cour suprême et plusieurs arrêts, certains antérieurs, de la Cour d'appel¹³, il est constant que les concepts qui régissent la révision judiciaire doivent recevoir application dans le contexte d'un appel comme celui formé ici par l'intimée en Cour du Québec. L'arrêt *Montréal (Ville de) c. KPMG inc.*¹⁴ ne déroge pas à ce principe général puisque le jugement majoritaire dans ce dossier, loin de se détacher du principe, omet explicitement de le remettre en question. En outre, le juge de la Cour du Québec qui s'est prononcé dans le dossier du présent pourvoi se conforme lui aussi à ce principe. En effet, il s'interroge en premier lieu sur la norme de contrôle qui doit le guider et, sur ce point, il conclut correctement que seule une décision déraisonnable du TAQ sur le pourcentage d'exemption mérite d'être infirmée dans le cadre de l'appel dont il est saisi.

[7] Cela dit, identifier correctement la norme qui a cours, et procéder ensuite à l'appliquer correctement, sont deux étapes distinctes de l'analyse. En l'espèce, il est patent que le juge de la Cour du Québec, après s'être prononcé à bon droit sur la norme pertinente, a procédé très exactement comme s'il était saisi en Cour d'appel d'un pourvoi au fond contre un jugement rendu en Cour supérieure. Il a ainsi livré sur la question du pourcentage d'exemption une analyse fort minutieuse des questions sur lesquelles s'était prononcé le TAQ, substituant au passage les réponses qui, selon sa conception des choses, devaient y être apportées, à celles, toutes qualifiées par lui de clairement erronées, que leur avait préférées le TAQ. Cette façon de faire contredit de plein fouet les enseignements de la Cour suprême du Canada dans des arrêts de principe comme l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*¹⁵ ou, plus récemment encore, l'arrêt *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Khosa*¹⁶.

[8] On trouve d'ailleurs dans ce dernier arrêt le passage suivant qui, une fois de plus, fait le point sur ce qu'est une décision raisonnable :

59. La raisonnablement constitue une norme unique qui s'adapte au contexte. L'arrêt *Dunsmuir* avait notamment pour objectif de libérer les cours saisies d'une demande de contrôle judiciaire de ce que l'on est venu à considérer comme une complexité et un formalisme excessifs. Lorsque la norme de la raisonnablement s'applique, elle commande la déférence. Les cours de révision ne peuvent

¹² *Supra*, note 8.

¹³ *Pigeon c. Daigneault*, *supra*, note 7, *Pigeon c. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780 (C.A.), *Laliberté c. Huneault*, 2006 QCCA 929, *Charbonneau c. Simard*, 2009 QCCA 1345, *Beauchemin c. Chambre de la sécurité financière*, 2010 QCCA 1235, *Laval (Ville de) c. Boehringer Ingeheim (Canada) Itée*, 2010 QCCA 2216, *Nechi Investments Inc. c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 214, *Montréal (Ville de) c. Gyulai*, 2011 QCCA 238, *Montréal (Ville de) c. Crystal de la montagne, sec.*, 2011 QCCA 365 et *Gilbert c. Castiglia*, 2011 QCCA 2277.

¹⁴ 2010 QCCA 68.

¹⁵ [2008] 1 RCS 190.

¹⁶ [2009] 1 R.C.S. 339.

substituer la solution qu'elles jugent elles-mêmes appropriée à celle qui a été retenue, mais doivent plutôt déterminer si celle-ci fait partie des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable.

Et comme le démontrait le juge Rothstein au nom des six juges majoritaires de la Cour suprême du Canada dans le récent arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*¹⁷, il ne peut faire de doute que l'arrêt *Dunsmuir* visait à combattre un genre de formalisme ou de légalisme incompatible avec l'examen du caractère raisonnable d'une décision. La possibilité de plusieurs « issues raisonnables¹⁸ » qu'évoque le juge Binnie dans l'arrêt *Khosa* présuppose l'existence d'un cadre interprétatif autre que celui constitué par une bonne réponse – correcte par définition – et qui se distingue de toutes les autres réponses – dont chacune est par définition erronée.

[9] En ce sens, parler en matière de révision judiciaire d'une « erreur déraisonnable » risque de créer une fâcheuse confusion des genres. Il ne peut pas y avoir plusieurs réponses à la question $2 + 2 = ?$ Il n'y en a qu'une seule, toutes les autres sont erronées, aucune d'entre elles n'est « raisonnable » et qualifier les unes ou les autres de « déraisonnables » n'ajoute strictement rien à la compréhension des choses. Mais en matière d'interprétation juridique et de révision judiciaire, on est loin de l'arithmétique élémentaire. Et en l'absence d'une décision ou d'une interprétation déraisonnable, la réponse à privilégier est celle donnée par le tribunal administratif que le législateur a désigné comme le décideur dont ce genre de litige est la spécialité – ici, le TAQ.

[10] En rejetant la requête en révision judiciaire de l'appelante, la juge saisie du dossier en Cour supérieure a écrit ce qui suit :

[57] ... Quant à la notion d'utilisation, la Cour du Québec a démontré, jurisprudence à l'appui, que l'interprétation et l'application faites par le TAQ de l'article 204 LFM ne résistent pas à l'analyse. Ainsi, le fait de tenir compte des heures réservées, mais non utilisées par les Frères Maristes, constitue une deuxième erreur manifeste et déterminante. Comme une décision mal fondée en droit ne peut pas être une « issue possible acceptable », selon les paramètres élaborés par la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour du Québec était bien fondée d'intervenir.

Cette manière d'aborder le caractère raisonnable ou déraisonnable de la décision du TAQ inverse l'analyse et dénote une incompréhension du processus de révision judiciaire et de sa finalité. Hors les rares cas d'*ultra vires* ou de question de

¹⁷ [2011] 3 R.C.S. 654, aux paragraphes 30 à 55.

¹⁸ Dans l'original en langue anglaise de l'arrêt, le mot « outcome » correspond au mot « issue ».

compétence, il ne s'agit jamais de déterminer si une décision est mal fondée en droit, et donc hors du cadre des issues raisonnables, mais de déterminer si une issue est raisonnable, auquel cas la décision ne peut être mal fondée en droit.

[11] Dans ce dossier, il est tout à fait possible, voire vraisemblable, que l'analyse faite par le juge de la Cour du Québec de la question relative au pourcentage d'exemption débouchait sur une décision raisonnable par l'intelligibilité de sa motivation. Mais il ne fait aucun doute que celle effectuée par le TAQ était tout autant porteuse d'une décision raisonnable et d'un résultat en accord avec les textes que le TAQ avait à interpréter. Dans ces conditions, l'intervention de la Cour du Québec était injustifiée et la Cour supérieure aurait dû faire droit à la requête en révision judiciaire de l'appelante afin de rétablir la décision, encore une fois raisonnable, du TAQ.

[12] **POUR CES MOTIFS**, la Cour :

[13] **ACCUEILLE** l'appel;

[14] **INFIRME** le jugement de première instance;

[15] **ACCUEILLE** la requête en révision judiciaire de l'appelante;

[16] **CASSE** le jugement de la Cour du Québec prononcé le 28 avril 2010 entre les parties;

[17] Le tout avec dépens contre l'intimée en Cour du Québec, en Cour supérieure et en Cour d'appel.

YVES-MARIE MORISSETTE, J.C.A.

CLÉMENT GASCON, J.C.A.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.

M^e Alfred A. Belisle
GODARD BÉLISLE ST-JEAN & ASSOCIÉS
Pour l'appelante

M^e Francis Gervais
DEVEAU, BOURGEOIS, GAGNÉ, HÉBERT & ASSOCIÉS
Pour l'intimée

Date d'audience : Le 5 juin 2014