

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-05-011300-934

DATE : Le 7 janvier 1994

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE DANIELLE GRENIER

SOCIÉTÉ DES SERVICES OZANAM INC.
requérante

c.

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC
et
GAÉTAN COUSINEAU
et
LUCIEN CARON
intimés

et

VILLE DE MONTRÉAL
mis en cause

JUGEMENT

La requérante, la Société des services Ozanam Inc. (Ozanam), demande la révision judiciaire d'une décision rendue par l'intimée ; la Commission municipale du Québec qui a rejeté sa demande d'exemption de la taxe d'affaires qui lui avait été imposée par la Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.).

I. Les faits.

Le 11 juin 1992, lors d'une modification au rôle de la taxe d'affaires, la C.U.M. décrète pour la première fois la mise au rôle de la Société Ozanam pour les années 1991 et 1992 (pièce R-5).

Le 8 juillet 1992, Ozanam reçoit de la Ville de Montréal un compte de taxe d'affaires de 73,165.07\$ pour l'année 1991 et de 73,042.85\$ pour l'année 1992 (pièce R-6).

Le 17 décembre 1992, Ozanam fait parvenir à la Commission municipale du Québec une demande d'exemption de la taxe d'affaires et de la surtaxe foncière.

Le 8 avril 1993, la Ville de Montréal informe la Commission municipale qu'elle n'a pas l'intention de s'opposer à la demande d'exemption : présentée par Ozanam ni de déléguer un avocat pour la, représenter lors de l'audition (pièce R-8).

L'audition devant la Commission municipale est tenue le 15 juin 1993. Le 15 juillet 1993, la Commission rejette la demande d'exemption d'Ozanam au motif que cette dernière ne remplit pas les conditions exigées par le paragraphe 5 de l'article 236 de la *Loi sur la fiscalité municipales*¹.

La requérante prétend que la Commission, municipale a complètement négligé de tenir compte d'éléments de preuve qui démontrent qu'elle remplit les conditions exigées par la loi pour se voir allouer l'exemption requise. Elle prétend également que la décision de la Commission n'est pas suffisamment motivée.

Contre toute attente, compte tenu de la passivité qu'elle avait antérieurement manifestée devant la Commission, la Ville de Montréal a vigoureusement contesté la demande de révision judiciaire d'Ozanam. Elle soutient que la décision de la Commission n'est pas déraisonnable et qu'elle est suffisamment motivée pour être intelligible. La Commission s'en est évidemment ralliée à cette position.

II. La décision de la Commission.

La Commission laisse d'abord entendre qu'elle ne siège pas en appel de ses décisions. Elle fait ici référence à une décision qu'elle a rendue le 14 décembre 1981, refusant à Ozanam l'exemption du paiement de la taxe foncière aux termes du paragraphe 10° de l'article 204 de la *Loi sur la fiscalité municipale* au motif que l'immeuble de cette dernière n'était pas utilisé dans un but non lucratif. Le paragraphe 10° de l'article 204 prévoit qu'un immeuble qui est à l'usage du public et qui est utilisé sans but lucratif principalement à des fins culturelles, scientifiques, récréatives, charitables ou sociales est exempt de toute taxe foncière, municipale ou scolaire.

¹ L.R.Q., c. F-2.1.

Ozanam fit alors remarquer à la Commission qu'elle ne demandait pas la révision de la décision rendue le 14 décembre 1981 mais qu'elle demandait plutôt d'être exemptée de la taxe d'affaires selon une disposition législative distincte, soit le paragraphe 5° de l'article 236 de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui se lit comme suit :

« **236.** La taxe d'affaires ne peut être imposée en raison :

5° de l'activité exercée dans un but non lucratif principalement à des fins culturelles, scientifiques, écologiques, récréatives, charitables, sociales ou de protection des animaux dans un immeuble à l'usage du public ;

L'article 236.2 L.F.M. prévoit expressément qu'une activité visée par le paragraphe 5° de l'article 236 est réputée reconnue par la Commission à l'égard de l'immeuble où elle est exercée, lorsqu'elle donne lieu à une reconnaissance en vertu du paragraphe 10° de l'article 204.

La décision de la Commission est laconique. Dans un premier temps, elle fait remarquer que, l'article 236.2 L.F.M. ne s'applique pas puisqu'Ozanam n'a pas obtenue la reconnaissance prévue au paragraphe 10° de l'article 204 et qu'elle ne pourra être exemptée du paiement de la taxe d'affaires que si elle est reconnue par la Commission en vertu de l'article 236.1. Dans un deuxième temps, se référant au paragraphe 5° de l'article 236, la Commission divise l'étude de la demande d'exemption d'Ozanam en trois parties : 1° l'activité, 2° exercée dans un but non lucratif, 3° dans un immeuble à l'usage du public.

Il convient de la reproduire intégralement.

« **L'ACTIVITÉ**

La requérante a pour activité principale le service de soutien aux bingos. La requérante loue ses deux salles (rez-de-chaussée et second étage) à des organismes communautaires pour l'opération des soirées de bingo et ce, pour les 365 soirs de l'année, y incluant les dimanches en après-midi (sauf l'été).

Les salles ont été louées à 19 organismes communautaires différents de quartier Centre Sud, Plateau Mont-Royal et Hochelaga-Maisonneuve.

Ces organismes, en louant les salles et opérant des bingos, ont pu réaliser des bénéfices nets de plus de 300,000.\$, permettant à ces groupes de maintenir des services directs à la population. Ces organismes sont choisis par un comité de sélection parmi plus de 80 demandes de location. Les licences de bingo sont émises par la Régie des loteries au nom des organismes requérants et non au nom de la requérante qui loue ses locaux.

D'autres services subsidiaires sont aussi rendus par la requérante qui sont l'accueil, le soutien administratif et l'organisation communautaire.

La location des salles n'est pas une activité exercée principalement à des fins

culturelles, scientifiques, écologiques, récréatives, charitables, sociales ou de protection des animaux prévues au paragraphe 5 de l'article 236.

EXERCÉE DANS UN BUT NON LUCRATIF

Les lettres patentes de la requérante prévoient, en cas de dissolution, que ses biens seront remis à un autre organisme sans but lucratif.

Le local loué au Restaurant Fatouch et celui loué au Salon de coiffure Val d'Or sont loués pour des fins commerciales et rapportent à la requérante annuellement 46,825.\$ Les revenus de location des salles de bingo sont de 241,161.\$ et la vente de papier de bingo 50,129.\$ et de jetons 14,412.\$

Les deux salles de bingo sont louées aux organismes sans but lucratif à 725.\$ par soir. La requérante accorde une réduction de loyer à l'organisme si les revenus de bingo sont diminués par une présence moins nombreuse au bingo, afin de respecter la norme de 15% des coûts d'administration imposée à l'organisme par la Régie des loteries du Québec.

Une personne qui désire jouer au bingo, dépense en moyenne 20.\$ par soir. Les salles de bingo peuvent recevoir 1072 personnes.

Les recettes réalisées par la requérante servent à payer les dépenses de l'immeuble, le salaire du personnel et les activités de la requérante. La plus grande partie de cet immeuble n'est pas utilisée sans but lucratif, l'activité de location permet à la requérante de financer ses activités.

DANS UN IMMEUBLE À L'USAGE DU PUBLIC

La grande salle du rez-de-chaussée et celle du premier étage sont ouvertes tous les soirs à toute personne qui veut jouer au bingo ; il y a place pour 1072 personnes.

Les bureaux au rez-de-chaussée accueillent toute personne qui veut profiter des services et des conseils de la requérante.

Les bureaux du troisième étage sont utilisés par la requérante pour son secrétariat, sa comptabilité, son directeur de bingo, ses services d'accueil et d'aide aux organismes communautaires.

Ce local est à l'usage de toutes les personnes et du public qui veulent l'utiliser conformément à sa vocation ; il est donc à l'usage du public. »

La Commission a omis de tenir compte de la preuve pertinente.

La requérante soutient qu'elle est un organisme visé par le paragraphe 5° de l'article 236 L.F.M. puisque son activité de location est exercée dans un but non lucratif, à des fins charitables et sociales. Selon elle, la Commission n'a pas tenu compte des preuves

qui lui furent présentées sur les points suivants :

1) La Société des services Ozanam est une corporation sans but lucratif ayant une vocation sociale et charitable tel qu'il appert de ses lettres patentes.

Ses objets sont les suivants :

A. Mettre et maintenir à la disposition de la population démunie les ressources et services jugés nécessaires ou utiles à sa promotion humaine, personnelle et collective, entre autres :

a) des ressources humaines, financières et techniques ;

b) des services de formation et d'éducation sociale, dirigés dans le sens de la prise de conscience et la prise en charge de leur promotion par les personnes et les groupes eux-mêmes ;

e) des services de recherche, d'information et de référence vers les ressources communautaires ;

d) des locaux pour des bureaux, des lieux de rencontre et de rassemblement, des loisirs et autres fins.

2. Organiser, soutenir ou animer, selon tes besoins, l'action des groupes qui poursuivent des objectifs semblables et font appel à ses ressources, et susciter la mise en route de groupements et d'organismes socio-économiques, socio-culturels ou socio-caritatifs jugés nécessaires ou utiles à la poursuite de ses fins.

3. Au cas de liquidation de la corporation ou de distribution des biens de la corporation, ces derniers sont dévolus à une organisation exerçant une activité analogue.

B) Les activités principales qui se déroulent dans l'immeuble de la requérante le soir sont des soirées de bingo pour le bénéfice d'organismes de charité communautaire qu'elle choisit en fonction des besoins sociaux du milieu ;

C) La requérante met gratuitement ses salles à la disposition d'organismes communautaires ou charitables pendant le jour ;

D) Ce n'est que de façon incidente et accessoire que la requérante loue deux espaces commerciaux intégrés dans son immeuble et ce, dans le but de financer ses activités sociales ;

E) Depuis plus de 20 ans, la requérante développe et soutient des activités récréatives, sociales et charitables pour les populations démunies.

Ces faits sont relatés aux paragraphes 1 à 8 de la requête en évocation et son appuyés des déclarations sous serment de Gérard Henri, Bernard Pépin, Louise Bériau et Johanne Du Temple.

Gérard Henri est directeur du Programme d'organisation au travail et de la fondation Travail sans frontières. Il s'agit d'un organisme de charité qui tient des bingos dans les locaux d'Ozanam. Le 15 juin 1993, Henri a témoigné devant la Commission municipale. Il a expliqué aux membres de cette Commission que la Société Ozanam était essentielle à la survie de l'organisme qu'il dirige ainsi qu'à la survie d'autres organismes semblables qui œuvrent au sein de la communauté québécoise. Voici ce qu'il écrit aux paragraphes 7 et 8 de son affidavit :

« 7. J'ai expliqué que la Société des Services Ozanam Inc. non seulement mettait ses locaux à notre disposition pour un coût inférieur au frais d'opération mais encore nous aidait à préparer nos demandes, nous accompagnait dans les démarches, fournissait du matériel, proposait du personnel de soutien aux activités de bingo et acceptait même des baisses de loyer pour nous permettre de financer nos soirées ;

8. J'ai informé la Commission Municipale du Québec que j'avais appris que la Société des Services Ozanam Inc. avait déjà renoncé à son loyer pour le bénéfice d'organismes qui ne rencontraient pas les normes administratives de la Régie des Loteries. »

Bernard Pépin a également témoigné devant la Commission lors de l'audition de la demande d'exemption d'Ozanam dont il était le directeur général par intérim. Il a informé les membres de la Commission des activités décrites aux paragraphes 5, 6 et 7 de son affidavit.

« 5. En particulier, j'ai expliqué et décrit comment les locaux de la corporation étaient mis à la disposition, et ce, tout à fait gratuitement, pour les groupes et les personnes au milieu ;

6. À titre d'exemple, j'ai décrit les activités suivantes :

a) Un service d'accueil permanent pour répondre à des personnes très démunies concernant des besoins alimentaires, d'aide sociale, d'hébergement, de référence sociale ou médicale ;

b) l'organisation de dîners communautaires pour les personnes âgées et des activités récréatives en après-midi ;

c) Organisation de rencontre d'information sociale pour les personnes âgées sur la santé, les testaments, les services publics ;

d) Organisation de clinique de support social aux personnes pour compléter les formulaires d'aide sociale, de supplément du revenu et d'impôt ;

e) Utilisation gratuite du sous-sol pour un groupe d'itinérants constituant un groupe de travail communautaire ;

f) Organisation de loisir et bazar pour les femmes cheffes de famille monoparentales ;

g) Activités diverses d'artisanal du groupe O BÔ Séjour qui organisait des séjours à la campagne pour les familles défavorisées ;

h) Diverses assemblées générales d'organismes communautaires du quartier ;

i) Divers prêts de salles pour des groupes de travail du quartier et pour des réunions particulières ;

7. Les employés de la Société des services Ozanam Inc. réalisent des tâches liées aux fins sociales et charitables de la corporation, et à l'entretien de l'immeuble pour l'usage des groupes communautaires. »

Louis Bériau, ancien directeur d'Ozanam de 1973 à 1988 et directeur actuel du Fond d'investissement social en habitation, a témoigné devant la Commission et a relaté les faits suivants :

« 5. J'ai expliqué à la Commission Municipale du Québec que la Société des Services Ozanam Inc. organisait, depuis de nombreuses années, la tenue de soirée de bingo pour le bénéfice d'organismes charitables ou à vocation sociales dans les quartiers Centre-Sud, Plateau Mont-Royal, Hochelaga-Maisonneuve et Centre-Ville ;

6. Chaque année, un comité de la corporation choisit les groupes qui seront aidés dans leurs demandes de permis à la Régie des Loteries et pour la tenue de bingo ;

7. Le choix des groupes se fait en fonction des besoins les plus pressant qui seront comblés par des organismes sans but lucratif et qui poursuivent, eux aussi, des fins charitables, sociales, récréatives ou culturelles ;

8. Le conseil d'administration avait, en décembre 1992, autorisé le dépôt à la Commission Municipale du Québec, d'un rapport d'activité qui représentait pour 1991, les activités de la corporation ;

9. J'ai expliqué à la Commission Municipale du Québec que tous les membres du conseil d'administration étaient bénévoles, agissaient à titre gratuit, n'étaient pas des employés et ne recevaient aucun avantage à titre d'administrateur ;

10. J'ai expliqué à la Commission Municipale du Québec que depuis plusieurs années, le conseil d'administration est informé que l'opération des bingos est déficitaire pour la corporation mais essentielle à la survie des groupes charitables et sociaux, des quartiers défavorisés de Montréal ;

11. Depuis plusieurs années, la Société des Services Ozanam Inc. compromet sa survie en louant ses locaux pour les soirées de bingo en dessous du coût

d'opération et d'entretien des salles ;

12. Le conseil d'administration avait autorisé le dépôt, pour les fins de la demande à la Cour Municipale du Québec, des lettres patentes, lettres patentes supplémentaires et des règlements généraux à la corporation qui parlent par elles-mêmes ;

13. Le conseil d'administration est informé que sans le travail d'organisation et de soutien aux groupes pour l'opération de permis de bingo et la tenue de ceux-ci, plusieurs groupes se verraient acculés à la fermeture ou se verraient privés de fonds importants. »

Johanne Du Temple est comptable agréée et vérificateur de la Société Ozanam. Elle a déposé, devant la Commission les rapports financiers d'Ozanam pour les années 1990, 1991 et 1992 ainsi qu'un état des coûts d'opération des soirées de bingo pour l'année 1992. Ces documents démontrent la situation déficitaire d'Ozanam. Elle a insisté sur la note 14 des états financiers de 1992 qui se lit comme suit :

« NOTE 14 CONTINUITÉ DES OPÉRATIONS

Actuellement, la société est sous réorganisation financière. Elle a évalué et entrepris des démarches afin de renégocier la présente hypothèque ou procéder à la vente de l'immeuble.

Il est incertain que la Société des Services Ozanam Inc. puisse continuer à poursuivre ses opérations advenant l'éventualité où ces démarches avorteraient. »

La Commission et la mise en cause, la Ville de Montréal n'ont produit aucun affidavit et n'ont pas interrogé les affiants sus-mentionnés. Assez curieusement, la Ville de Montréal qui s'était abstenue de toute contestation devant la Commission, a abandonné sa position de neutralité, et a fortement contesté la requête en révision judiciaire d'Ozanam. La Commission ne pouvant pas plaider sur les aspects du dossier qui ne remettent pas directement en question sa compétence², la Ville s'est donc substituée à cette dernière malgré l'inertie dont elle avait fait montre en premier lieu. Elle est cependant très mal placée pour se prononcer sur des questions factuelles et n'a d'ailleurs pas tenté de contredire les déclarations assermentées des affiants ni de les interroger.

Elle plaide toutefois que le tribunal ne devrait pas prendre en considération la preuve écrite d'Ozanam puisqu'il n'y aurait aucune façon d'en vérifier l'exactitude, les débats devant la Commission n'ayant pas été enregistrés. Il est donc impossible de se procurer une transcription de la preuve.

Il est indispensable de rappeler aux intimées que si les débats ne sont pas enregistrés,

² North Western Utilities Ltd c. The City of Edmonton, (1979) 1 R.C.S. 604

on ne peut certes le reprocher à Ozanam. Il est également nécessaire de rappeler à la ville que si elle avait été présente devant la Commission municipale lors de l'audition, elle aurait pu prendre connaissance de la preuve et elle aurait alors été en mesure de procéder à l'interrogatoire des affiants d'Ozanam par la suite.

Le 5 décembre 1990, dans l'affaire Roy c. La Commission municipale du Québec³, le juge Viau dénonçait la situation des justiciables qui se retrouvent devant la Commission sans que le débat auquel ils participent ne soit enregistré. Il écrivait :

« Une note en terminant. Il n'y a pas eu enregistrement des débats par la Commission ; c'est dommage. Le Tribunal souhaite vivement qu'un tel enregistrement ait lieu lors de la nouvelle audition ; aux frais de la Commission, évidemment. On ne peut, en cette fin de XXe siècle s'attendre qu'un justiciable défraie les coûts d'un tel service qui devrait être fourni depuis belle lurette par la Commission, comme c'est le cas dans un grand nombre d'organismes administratifs ou quasi-judiciaires dont les compétences n'ont certes pas plus d'importance que celles de l'organisme appelé à décider d'un appel comme celui de M. Roy. »

Il est encore plus étonnant de constater qu'en 1993, les choses en sont au même point et encore plus étonnant de constater que loin de sembler vouloir y remédier, la Commission invoque cette lacune pour demander au tribunal de ne pas tenir compte des déclarations assermentées des témoins d'Ozanam. Les affidavits demeurent donc non contredits et le tribunal a certes l'intention de tenir compte de cette preuve dans l'analyse des questions qui lui sont soumises. L'article 835.3 C.p.c. mentionne qu'une partie peut faire sa preuve au moyen d'affidavits suffisamment détaillés pour établir tous les faits nécessaires au soutien de ses prétentions.

Ozanam a raison de prétendre que la Commission a omis de tenir compte d'éléments de preuve importants. Rien dans la décision de la Commission ne permet de conclure qu'elle a décidé après avoir procédé à une analyse des faits juridiques pertinents. La Commission se contente de rapporter des faits qui, à prime abord, semblent n'avoir eu aucune incidence sur sa décision. Elle a omis de trancher entre l'essentiel et l'accessoire, de démarquer les faits déterminants de ceux qui étaient inutiles ou superflus. En omettant de qualifier les ; faits déterminants, la Commission a nécessairement rendu une décision inintelligible.

Le tribunal a beaucoup de difficulté à comprendre l'argumentation de la Ville sur ce point. Comment peut-elle plaider que la Commission a analysé la preuve pour en retenir les faits pertinents alors que la Ville n'était pas présente à l'audition devant la Commission, qu'elle n'a soumis aucun affidavit pour étayer ses prétentions et qu'elle n'a pas interrogé les affiants d'Ozanam. Comment la Ville peut-elle deviner ce que la Commission a pu penser, retenir ou rejeter alors que cette dernière ne s'est pas

³ C.S.M., no. 500-05-011647-904, 5 déc. 1990 (C.S., juge Pierre Viau), conf. par C.A.M., no. 500-09-001881-903, 16 sept. 1991.

exprimée sur le sujet. L'analyse, l'induction, la déduction, aucun de ces procédés de raisonnement ne semblent avoir été utilisés par la Commission. Il faut donc s'en tenir aux éléments de preuves retenus dans la décision et aux faits rapportés par les affiants et apparemment non retenus par la Commission.

Les témoignages relatés dans les affidavits susmentionnés démontrent que **1)** l'activité principale d'Ozanam est de mettre ses locaux à la disposition d'organismes communautaires pour la tenue de soirées de bingos dont les bénéfices qui en découlent servent ultimement à financer **les activités charitables** de ces organismes auprès de la population ; **2)** qu'elle prête gratuitement ses locaux à des organismes communautaires le jour ; **3)** qu'elle n'en retire aucun profit ; **4)** que les loyers qui lui sont versés lui permettent d'exercer son activité principale qui est d'assister les organismes charitables qui ont besoin de locaux pour exercer leurs activités ; **5)** qu'elle accorde une réduction de loyer à l'organisme charitable si les revenus de ce dernier sont diminués par une présence moins nombreuse au bingo.

Ozanam est une corporation sans but lucratif dont l'objet principal est de mettre à la disposition de la population démunie des locaux pour des bureaux, des lieux de rencontre et de rassemblement, des loisirs et autres fins. Un autre de ses objets est de soutenir et animer l'action des groupes qui poursuivent des objectifs semblables aux siens. Ce n'est donc que de façon incidente qu'Ozanam loue deux espaces commerciaux intégrés dans son immeuble. Le produit des loyers ne lui permet même pas de financer les coûts afférents à la propriété du bâtiment. Ozanam est actuellement sous réorganisation financière.

Les affidavits soumis au soutien de la requête en évocation révèlent à prime abord que les activités d'Ozanam semblent être exercées à des fins sociales, dans un but non lucratif, dans un immeuble à l'usage du public.

La Commission semble avoir conclu qu'Ozanam n'exerce pas ses activités dans un but non lucratif puisqu'elle les finance à même les loyers qu'elle perçoit. Même le procureur de la Commission a admis que cet élément n'était en soi d'aucune pertinence si, par ailleurs, le but poursuivi n'est pas le gain mais le financement d'activités charitables ou sociales. La proposition contraire est également vraie. Le fait de ne pas faire de profit ou de ne pas retirer de gains ne veut pas dire que l'organisme agit dans un but non lucratif. Dans Fondation des amis du séminaire de Trois-Rivières c. Commission municipale du Québec⁴, le juge Raymond Landry faisait à juste titre remarquer que l'imposition d'un coût n'attribue pas nécessairement à l'objet ou à l'activité un caractère lucratif et que la *Loi sur la fiscalité municipale* ne spécifie aucunement que l'organisme ne peut retirer de revenus. La Commission ne s'est pas expliqué sur le sens de l'expression "sans but lucratif". Dans son, traité intitulé *La Corporation sans but lucratif au Québec*⁵, Me Paul Martel traite de cette question. L'une des caractéristiques de ce

⁴ J.E. 90-1512, p. 17.

⁵ Wilson-Lafleur, Montréal, pp. 1-38 et 1-39.

genre de corporation est que les membres se regroupent pour la réalisation d'un objet sans intention de faire un profit. Ceci ne veut pas dire toutefois que la corporation ne puisse réaliser des gains pécuniaires. Ce qui est important, c'est l'utilisation qu'elle fera des gains retirés. Si ses revenus servent ses objectifs sociaux ou charitables, elle pourra alors être qualifiée de corporation sans but lucratif.

Le tribunal a employé l'expression "semble avoir conclu" car il n'est pas du tout certain que la Commission ait retenu cet élément plutôt qu'un autre, l'insuffisance de la motivation rendant la tâche du tribunal d'autant plus difficile que la Commission semble avoir été animée par le souci de ne pas créer un précédent qui rendrait possible l'établissement d'une exemption de la taxe d'affaires pour un organisme qui n'aurait pas réussi par ailleurs à se faire exempter du paiement de la taxe foncière conformément au paragraphe 10° de l'article 204 L.F.M. Le procureur de la Commission a insisté sur l'aspect incongru de la situation et sur le fait qu'il s'agissait d'une première contestation du genre. À cela il faut répondre que le paragraphe 10° de l'article 204 L.F.M. et le paragraphe 5° de l'article 236 L.F.M. sont des textes législatifs différents qui répondent à des objectifs particuliers et qu'ils ne s'excluent pas l'un l'autre. Le législateur a d'ailleurs reconnu expressément qu'il existe une distinction entre ces deux dispositions législatives.

L'article 236.2 L.F.M. énonce qu'une activité visée au paragraphe 5° de l'article 236 est réputée reconnue aux fins de l'article 236.1, à l'égard de l'immeuble où elle est exercée, lorsqu'elle donne lieu à une reconnaissance en vertu du paragraphe 10° de l'article 204 L.F.M. Le paragraphe 10° de l'article 204 exempte du paiement de la taxe foncière **l'immeuble** utilisé sans but lucratif à des fins charitables ou sociales alors que le paragraphe 5° de l'article 236 décrète que la taxe d'affaires ne peut être imposée en raison de **l'activité** exercée sans but lucratif à des fins charitables ou sociales.

On remarque donc une distinction fondamentale entre les deux dispositions législatives. La Commission ne pouvait, au nom de la cohérence institutionnelle, décréter que les activités d'Ozanam n'étaient pas exercées à des fins sociales et sans but lucratif pour la seule et unique raison qu'elle avait déjà décidé que l'immeuble d'Ozanam n'était pas utilisé sans but lucratif. Les remarques de la Commission au début de sa décision sont troublantes. Cette dernière exprime alors une préoccupation qui a également fait l'objet de discussion lors de l'audition de la requête en évocation et qui n'est d'aucune pertinence pour décider de la question soumise.

La Commission a omis de tenir compte d'éléments de preuve qui, s'ils avaient été retenus, auraient pu donner raison aux prétentions d'Ozanam⁶. Elle prétend avoir tenu compte de ces faits sans pour autant les retenir. Si tel était le cas, il aurait fallu qu'elle le dise dans sa décision. Et ceci nous amène à étudier l'autre motif de contestation devant

⁶ Implanthéâtre c. Ville de Québec, C.M.Q. 44791 (2340.88). Dans cette décision présentant un caractère analogique évident, la Commission a conclu que l'activité de location était exercée à des fins culturelles sans but lucratif.

le tribunal soit l'insuffisance de la motivation.

L'absence ou l'insuffisance de motivation.

La décision de la Commission est laconique. La Ville de Montréal s'étant montrée favorable à la demande d'exemption, contre toute attente et sans véritablement en exposer les raisons, la Commission refuse d'accorder l'exemption demandée par Ozanam. La Ville et la Commission soutiennent que la décision attaquée est suffisamment intelligible et que même si tel n'était pas le cas, la Commission n'est pas obligée de motiver ses décisions en l'absence d'une disposition législative l'obligeant à le faire et en présence d'une clause privative la mettant à l'abri du contrôle judiciaire sauf sur des questions de compétence.

Précisons tout d'abord le cadre législatif dans lequel la Commission évolue en matière d'exemption de taxe d'affaires. La *Loi sur la fiscalité municipale* n'oblige pas la Commission à motiver ses décisions dans ce champ de compétence et elle ne prévoit aucun droit d'appel en pareille matière. De plus, les décisions de la Commission sont protégées par une clause privative.

Tout le monde s'entend pour vanter les mérites de la motivation. Toutefois, les tribunaux se sont montrés réticents à sanctionner l'obligation pour les organismes administratifs de motiver leurs décisions en l'absence d'une disposition législative les y contraignant⁷. La règle traditionnelle a cependant subi des tempéraments au cours des dernières années⁸ et on reconnaît de plus en plus une troisième dimension aux règles de la justice naturelle qui comprendraient, outre le droit d'être entendu et le droit à une décision impartiale, le droit pour un justiciable de connaître les raisons qui motivent le décideur à juger comme il le fait.

Un jugement ne peut se réduire à une sèche démonstration abstraite qui ne mène à aucun raisonnement juridique. L'absence ou l'insuffisance de motivation engendrent l'arbitraire. Sans exiger du décideur qu'il livre tous les méandres de sa réflexion, on s'attend à ce qu'il s'exprime intelligiblement, de façon à permettre aux justiciables et aux plaideurs de comprendre le processus décisionnel et aux tribunaux supérieurs d'exercer adéquatement leur pouvoir de contrôle et de surveillance.

Le décideur administratif est, à l'instar du magistrat, le gardien de la Règle de droit. L'absence d'un texte législatif ou réglementaire obligeant le décideur à motiver n'est pas décisive. Un organisme administratif ne peut, sans trahir la loi qu'il est chargé d'appliquer ou d'interpréter, se contenter de conclure sans expliquer.

L'obligation de motiver a deux fondements principaux. La motivation logique constitue

⁷ Northwestern Utilities Ltd c. Ville d'Edmonton, (1979) 1 R.C.S. 684, 705-706.

⁸ Roy c. Commission municipale du Québec, C.S.M., no. 500.05.011647-904, 5 déc. 1990 ; conf. JE 91-1491 (C.A.).

pour le justiciable une garantie que la décision qui affecte ses droits n'est pas le résultat d'une appréciation arbitraire mais qu'elle repose sur une réflexion dont les raisons sont suffisamment et intelligiblement explicitées dans la décision. Vue ainsi, l'obligation de motiver est une composante des règles de la justice naturelle et elle permet au justiciable d'exercer pleinement les recours qui sont mis à sa disposition, que ce soit l'appel ou le recours en révision judiciaire. En corollaire, il faut bien admettre que l'absence ou l'insuffisance de motivation font échec à l'exercice du contrôle judiciaire. Les tribunaux ont à maintes reprises affirmé que l'existence dans un texte législatif d'un droit d'appel entraîne implicitement l'obligation de motiver. L'exercice adéquat du traditionnel pouvoir de surveillance en exige tout autant. Dans une étude approfondie sur le sujet parue dans *Développements récents en droit administratif*⁹, Me Luc Huppé fait justement remarquer que le critère de raisonabilité développé par la Cour suprême du Canada ne peut, raisonnablement être appliqué en l'absence de, motivation. Pour décider qu'une décision est "clairement abusive, manifestement injuste, absurde, contraire au sens commun, et sans aucun fondement dans l'ensemble de la preuve"¹⁰, il faut nécessairement examiner le processus décisionnel. C'est d'ailleurs l'approche préconisée par le juge LaForest dans l'arrêt Paccar¹¹ lorsqu'il écrit que pour déterminer si une décision d'un tribunal administratif est déraisonnable, "l'accent devrait être mis non pas sur le résultat auquel est arrivé le tribunal, mais plutôt sur la façon dont le tribunal est arrivé à ce résultat".¹²

Il est absolument impensable que des tribunaux administratifs échappent au contrôle judiciaire en arguant qu'en l'absence de disposition législative expresse les obligeant à motiver leurs décisions, ils n'ont pas à le faire. Dans deux arrêts impliquant la Commission municipale, la Cour supérieure et la Cour d'appel ont jugé que l'insuffisance de motivation donnait ouverture à la révision judiciaire. Dans Roy c. La Commission municipale du Québec¹³, le juge Viau associe l'absence de motivation à un défaut d'exercer sa compétence de façon correcte, défaut qui selon lui et compte tenu des circonstances s'apparente à un acte arbitraire contraire aux principes de justice naturelle. La Cour d'appel a confirmé le jugement du juge Viau¹⁴. Le juge Brossard écrit :

« Je partage l'opinion de l'intimé lorsqu'il plaide que l'insuffisance de motivation peut, en certains cas, porter atteinte à la juridiction mente du tribunal administratif, lorsqu'elle est "tellement importante qu'elle équivaut à une violation des règles de justice naturelle" (Blanchard e. Control Data Canada Ltd. »

Pour le juge Brossard, l'obligation de motiver était dans ce cas liée à la nature même du

⁹ HUPPÉ, Luc. "L'obligation de motiver les décisions des tribunaux administratifs en l'absence d'obligation statutaire à cet effet".

¹⁰ Blanchard c. Control Data, (1979) 2 R.C.S. 227,237.

¹¹ Paccar of Canada Ltd c. C.A.I.M.A.W., [1979] 2 R.C.S. 983, 1004 et 1008.

¹² Loc. cit., supra note 9, p. 39.

¹³ Loc. cit., supra note 3. Voir également : Association des familles Calabresi Inc. c. Commission municipale du Québec, JE 90-449.

¹⁴ JE 91-1491.

recours exercé devant la Commission qui agissait comme tribunal d'appel et dont le rôle était de contrôler la validité des motifs du conseil municipal qui avait congédié un fonctionnaire. Devant l'insuffisance de motivation des deux instances décisionnelles en cause, le juge Brossard, s'autorisant de l'arrêt Crevier¹⁵, conclut que cette omission empêche effectivement la Cour supérieure d'exercer son pouvoir de contrôle judiciaire.

Il est difficile de comprendre la règle de common law qui veut qu'un organisme administratif ne soit obligé de motiver sa décision que si un texte législatif l'y contraint. Le justiciable a droit, à une audition complète de sa cause, ce qui implique nécessairement qu'un perdant sache pourquoi il a perdu. Pour échapper à l'arbitraire, le décideur doit recourir aux procédés du raisonnement mais il doit, en donnant ses motifs, démontrer que sa décision n'est pas le fruit d'un caprice. Dans un article écrit sur le sujet dans la Revue du Barreau, le professeur Pépin préconise une plus grande ouverture d'esprit de la part des tribunaux supérieurs afin "d'adapter la common law et de proclamer clairement que la justice naturelle et l'équité procédurale exigent désormais que les décideurs motivent leurs décisions". Il écrit :

*« Affirmer que les autorités administratives n'ont pas en règle générale à motiver leurs actes évoque l'image d'un État policier, friand d'arbitraire, et non d'un État de droit. »*¹⁶

Il est temps d'écartier cette règle traditionnelle dont le fondement est fort douteux¹⁷. L'intégrité du processus judiciaire entraîne nécessairement comme corollaire que le justiciable a le droit de connaître les raisons sur lesquelles un tribunal s'appuie s'il veut faire valoir ses droits adéquatement.

Une décision doit donc traiter des faits pertinents et déterminants ; elle doit les qualifier afin d'éviter l'arbitraire. La qualification des faits fait nécessairement intervenir les facultés cognitives, la compréhension, le raisonnement, le jugement. Le décideur applique donc le droit positif en s'inspirant de la logique. Sa décision doit être intelligible, c'est-à-dire qu'elle doit disposer des faits et du raisonnement de manière telle que le justiciable puisse en comprendre le sens. Il ne s'agit certes pas de confondre l'absence de motivation avec la faiblesse du raisonnement. Ce ! n'est pas le fondement de la décision qui est en cause ; l'intervention judiciaire ne s'intéresse ici qu'à la formulation. Tout système juridique doit viser la transparence.

La décision de la Commission n'est pas intelligible. L'analyse de cette décision ne nous permet pas d'y retrouver le cheminement logique qui a été suivi pour en arriver à une conclusion qui, compte tenu de la preuve, est fort étonnante. On ne sait pas pourquoi le tribunal a conclu comme il a conclu. Il s'agit d'une décision qui porte atteinte aux

¹⁵ [1981] 2 R.C.S. 220.

¹⁶ PÉPIN, Gilles. "L'obligation de motiver une décision", R. du 8., Tome 51, no. 3, sept.-oct. 1991, p. 445.

¹⁷ Le professeur Pépin opine que la véritable raison pour entretenir cette règle réside peut-être dans le fait que la common law n'oblige pas les tribunaux de droit commun à motiver leurs jugements.

principes élémentaires de l'équité procédurale et de la justice naturelle. La Commission a commis un excès de compétence en rendant une décision dont le laconisme aurait pour effet, s'il était toléré, de faire échec au contrôle judiciaire.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

ACCUEILLE la requête en évocation de la requérante ;

CASSE la décision de l'intimée, Commission municipale du Québec ;

ORDONNE à la Commission municipale de désigner, pour entendre la demande d'exemption de la requérante, des commissaires autres que ceux ayant rendu la décision faisant l'objet de la demande de révision judiciaire ;

ORDONNE à la Commission municipale de procéder, dans les meilleurs délais, à une nouvelle audition de la demande de la requérante et de rendre une décision conforme aux principes énoncés dans le présent jugement ;

Avec dépens.

DANIELLE GRENIER, J.C.S.

Me Marc Plamondon
Doyon Guertin Montbriand et Plamondon
Avocats de la requérante

Me Marcus Spivock
Bernard Roy et ass.
Avocats des intimés

Me Diane Comtois
Jalbert Séguin
Avocats de la mise en cause

Décision mise à la disposition du public par la Société québécoise d'information juridique en 2007.