

**Centre communautaire juridique de  
l'Estrie** *Appellant*

v.

**City of Sherbrooke** *Respondent*

and

**Commission municipale du  
Québec** *Respondent*

and

**Attorney General of Quebec** *Respondent*

INDEXED AS: CENTRE COMMUNAUTAIRE JURIDIQUE DE  
L'ESTRIE v. SHERBROOKE (CITY)

File No.: 24425.

1996: April 29; 1996: September 12.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,  
Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
QUEBEC

*Municipal law — Taxation — Business tax — Exemption — Legal Aid Bureau — Whether Quebec municipal commission's decision refusing to grant a business tax exemption to legal aid bureau patently unreasonable — Act respecting Municipal Taxation, R.S.Q., c. F-2.1, s. 236.*

The appellant, a regional legal aid corporation, requested a business tax exemption pursuant to s. 236 of the *Act respecting Municipal Taxation* ("AMT"). The Commission municipale du Québec (the "Commission") rendered two decisions. In the first, it granted a tax exemption for the appellant's administrative office, finding that the activity exercised in the premises fell under s. 236(7) AMT, since it was a management activity carried on without pecuniary gain for the purpose of helping economically underprivileged persons. In the second, the Commission refused an exemption for the portion of the appellant's premises occupied by the legal aid bureau because the services offered by the lawyers' bureau were professional services of a legal character and this activity was not included in any of the activities

**Centre communautaire juridique de  
l'Estrie** *Appellant*

c.

**Ville de Sherbrooke** *Intimée*

et

**Commission municipale du Québec** *Intimée*

et

**Procureur général du Québec** *Intimé*

RÉPERTORIÉ: CENTRE COMMUNAUTAIRE JURIDIQUE DE  
L'ESTRIE c. SHERBROOKE (VILLE)

N° du greffe: 24425.

1996: 29 avril; 1996: 12 septembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin et  
Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Taxation — Taxe d'affaires — Exemption — Bureau d'aide juridique — Le refus de la Commission municipale du Québec d'accorder l'exemption de taxe d'affaires au bureau d'aide juridique était-il une décision manifestement déraisonnable? — Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 236.*

L'appellant, une corporation régionale d'aide juridique, a demandé d'être exempté de la taxe d'affaires en vertu de l'art. 236 de la *Loi sur la fiscalité municipale* («LFM»). La Commission municipale du Québec (la «Commission») a rendu deux décisions. Dans la première, elle accordait l'exemption de taxe au bureau administratif de l'appellant, concluant que l'activité exercée dans les lieux en cause était visée au par. 236(7) LFM, puisqu'il s'agissait d'une activité administrative exercée dans un but non lucratif en vue de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées. Dans la deuxième décision, la Commission a refusé l'exemption demandée à l'égard de la portion des locaux occupée par le bureau d'aide juridique, pour le motif que les services offerts par les avocats du bureau étaient des services

mentioned in s. 236(5), or in the category of management activities listed in s. 236(6) and (7). The appellant applied for judicial review of the second decision. The motion in evocation was granted, the Superior Court judge holding that the legal aid bureau should benefit from a tax exemption under s. 236(5) *AMT*, which provides an exemption for an activity carried on without pecuniary gain mainly for social purposes. The Court of Appeal allowed the appeal from this decision, on the ground that the Commission was protected by a privative clause and that its decision was not patently unreasonable.

*Held:* The appeal should be allowed.

Both the Superior Court and the Court of Appeal held that the Commission's decision should be reviewed using a standard of patent unreasonableness. This Court should decide this case on the same basis. An analysis of the legislative provisions upon which the Commission's decision was based indicates that its decision was patently unreasonable. It is thus unnecessary to consider whether a standard of review more restrictive on the powers of the Commission would be appropriate.

While an activity consisting of dispensing professional services is subject to a business tax pursuant to s. 232 *AMT*, it may also be subject to an exemption under s. 236. This section provides exemptions for certain activities based on the purpose for which they are carried on, rather than their kind or nature. In this case, the fact that the services are professional clearly cannot in itself exclude them from the scope of a social purpose nor does the fact that they are of a legal nature. The Commission recognized that the appellant's administrative office was eligible for the exemption provided for management activities in s. 236(7). The Commission should then have gone on to consider, as did the Superior Court, whether professional legal services for economically underprivileged persons are part of an activity carried on mainly for social purposes, and therefore whether they qualify for the exemption offered by para. (5). To hold that the services offered by the legal aid lawyers pursuant to the *Legal Aid Act* are not activities carried on for social purposes is untenable. The purpose of this Act as well as the purpose of legal aid bureaux established thereunder are mainly social in nature: the *Legal Aid Act* is intended to assist persons who are without sufficient financial means to exercise their rights and remedies. The fact that the legal services are dispensed

professionnels à caractère juridique, que cette activité n'était visée par aucune des activités mentionnées au par. 236(5) et qu'elle ne faisait pas partie de la catégorie des activités administratives énumérées aux par. 236(6) et (7). L'appelant a demandé le contrôle judiciaire de la deuxième décision. La requête en évocation a été accueillie, le juge de la Cour supérieure statuant que le bureau d'aide juridique avait droit à l'exemption de taxe d'affaires prévue au par. 236(5) *LFM*, qui exempte de la taxe les activités exercées dans un but non lucratif, principalement à des fins sociales. La Cour d'appel a accueilli l'appel formé contre cette décision pour le motif que la Commission était protégée par une clause privative et que sa décision n'était pas manifestement déraisonnable.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

Tant la Cour supérieure que la Cour d'appel ont statué que la décision de la Commission devait être contrôlée en fonction de la norme du caractère manifestement déraisonnable. Notre Cour devrait trancher le présent pourvoi sur le même fondement. Il ressort de l'analyse des dispositions législatives sur lesquelles repose la décision de la Commission que cette décision était manifestement déraisonnable. Il est donc inutile de se demander s'il convient d'appliquer une norme de contrôle plus restrictive aux pouvoirs de la Commission.

Bien qu'une activité consistant à offrir des services professionnels soit assujettie à la taxe d'affaires en vertu de l'art. 232 *LFM*, elle peut néanmoins profiter de l'exemption prévue à l'art. 236. Cet article établit, à l'égard de certaines activités, des exemptions fondées non pas sur le type ou la nature de ces activités mais plutôt sur la fin pour laquelle elles sont exercées. En l'espèce, le fait que les services en cause sont de nature professionnelle ne peut manifestement pas exclure en soi la possibilité qu'ils puissent être offerts à des fins sociales, pas plus d'ailleurs que le fait qu'il s'agit de services de nature juridique. La Commission a reconnu que le bureau administratif de l'appelant était admissible à l'exemption prévue au par. 236(7) à l'égard des activités administratives. Elle aurait alors dû se demander, comme l'a fait la Cour supérieure, si les services professionnels à caractère juridique offerts aux personnes économiquement défavorisées font partie d'une activité exercée principalement à des fins sociales, et si, en conséquence, ces services sont admissibles à l'exemption prévue au par. (5). On ne saurait soutenir que les services offerts par les avocats de l'aide juridique en vertu de la *Loi sur l'aide juridique* ne sont pas des activités exercées à des fins sociales. La *Loi sur l'aide juridique* et les bureaux d'aide juridique constitués sous son

by professionals (they could not be dispensed otherwise) does not belie the fact that these are non-profit activities exercised mainly for a social purpose and therefore fall clearly into s. 236(5). The social purpose of the activity is also reflected in more specific terms in s. 236(7), which encompasses assistance to socially or economically underprivileged or oppressed persons. Further, the nature of the activity itself is targeted towards assisting people in their relationship with society. The professional legal services offered by a legal aid bureau should be exempted from a municipal business tax. No other reasonable interpretation of s. 236(5) is possible, and the Commission's decision was therefore patently unreasonable.

#### Cases Cited

**Referred to:** *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting Municipal Taxation*, R.S.Q., c. F-2.1, ss. 232 [am. 1986, c. 34, s. 18], 236(5) [repl. 1987, c. 42, s. 12], (6) [*idem*], (7) [*idem*], 236.1 [*idem*].  
*Legal Aid Act*, R.S.Q., c. A-14, ss. 1(c), 2 [repl. 1982, c. 36, s. 1], 22, 29, 32.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1994] Q.J. No. 737 (QL), J.E. 94-1521, reversing a judgment of the Superior Court rendered on September 28, 1990, which allowed a motion in evocation against a decision of the Commission municipale du Québec, [1989] C.M.Q. 306, refusing a business tax exemption. Appeal allowed.

*Bruno Meloche and Francis Meloche*, for the appellant.

régime servent principalement des fins sociales: cette loi a pour objet d'aider les personnes qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs droits et recours. Le fait que les services juridiques sont offerts par des professionnels (ils ne pourraient l'être autrement) ne change rien au fait qu'ils sont des activités à but non lucratif exercées principalement à des fins sociales et qu'ils sont donc clairement visés au par. 236(5). En outre, la fin sociale visée par ces activités est exprimée de manière plus spécifique au par. 236(7), qui s'étend à l'aide apportée aux personnes socialement ou économiquement défavorisées ou aux personnes opprimées. Qui plus est, de par leur nature, les activités elles-mêmes visent à venir en aide aux individus, dans leurs rapports avec la société. Les services professionnels à caractère juridique offerts par les bureaux d'aide juridique doivent être exemptés de la taxe d'affaires municipale. Aucune autre interprétation raisonnable du par. 236(5) n'est possible, et la décision de la Commission était par conséquent manifestement déraisonnable.

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés:** *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324.

#### Lois et règlements cités

*Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1, art. 232 [mod. 1986, ch. 34, art. 18], 236(5) [repl. 1987, ch. 42, art. 12], (6) [*idem*], (7) [*idem*], 236.1 [*idem*].  
*Loi sur l'aide juridique*, L.R.Q., ch. A-14, art. 1c), 2 [repl. 1982, ch. 36, art. 1], 22, 29, 32.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1994] A.Q. n° 737 (QL), J.E. 94-1521, infirmant le jugement de la Cour supérieure rendu le 28 septembre 1990, qui avait accueilli la requête en évocation présentée contre une décision de la Commission municipale du Québec, [1989] C.M.Q. 306, refusant l'exemption de taxe d'affaires demandée. Pourvoi accueilli.

*Bruno Meloche et Francis Meloche*, pour l'appellant.

*Patrick Théroux*, for the respondent the city of Sherbrooke.

*Jean-Yves Bernard*, for the respondent the Attorney General of Quebec.

The judgment of the Court was delivered by

GONTHIER J. —

## I — Introduction

The present appeal raises a discrete point of administrative law concerning a decision of the Commission municipale du Québec (the “Commission”) made in the exercise of its jurisdiction under the *Act respecting Municipal Taxation*, R.S.Q., c. F-2.1 (“AMT”). The appellant is a regional legal aid corporation established pursuant to s. 22 of the *Legal Aid Act*, R.S.Q., c. A-14, and offers legal aid services in the Eastern Townships region, pursuant to s. 29 of that Act. It rents office space in the respondent city of Sherbrooke, which is the location of its corporate seat; this office space houses the appellant’s regional administrative office as well as its legal aid bureau serving the Sherbrooke area. The office space occupied by the appellant was placed on the roll of rental values for the city of Sherbrooke and payment of a business tax was requested for the 1987 fiscal year. The city of Sherbrooke requested payment of the tax separately from the administrative office of the appellant and from the legal aid bureau.

On May 9, 1988, the appellant requested an exemption from this tax pursuant to ss. 236 and 236.1 *AMT*, on the grounds that the appellant’s activities were non-profit and were included within the terms of paras. (5), (6) or (7) of s. 236 *AMT*. These paragraphs allow for business tax exemptions for activities listed therein which are, generally speaking, activities carried on for non-profit purposes. Section 236.1 *AMT* states that the activity in question must be “recognized” by the Commission in order for the person carrying it on to be exempt from the business tax for the purposes of paras. (5) to (7) of s. 236 *AMT*. On March 23, 1989, the Commission rendered two separate deci-

*Patrick Théroux*, pour l’intimée la ville de Sherbrooke.

*Jean-Yves Bernard*, pour l’intimé le procureur général du Québec.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE GONTHIER —

## I — Introduction

Le présent pourvoi concerne un point particulier de droit administratif soulevé par une décision rendue par la Commission municipale du Québec (la «Commission») dans l’exercice de sa compétence en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., ch. F-2.1 («*LFM*»). L’appelant, corporation régionale d’aide juridique constituée en vertu de l’art. 22 de la *Loi sur l’aide juridique*, L.R.Q., ch. A-14, offre des services d’aide juridique dans la région de l’Estrie, conformément à l’art. 29 de cette loi. Il loue des locaux à bureaux dans la ville de Sherbrooke, où se trouve son siège social. Ces locaux hébergent le bureau administratif régional de l’appelant ainsi que son bureau d’aide juridique, qui dessert la région de Sherbrooke. Les locaux occupés par l’appelant ont été inscrits au rôle de la valeur locative de la ville de Sherbrooke, qui a réclamé le paiement de la taxe d’affaires pour l’exercice 1987. La ville de Sherbrooke a présenté deux comptes de taxe d’affaires, l’un au bureau administratif de l’appelant et l’autre au bureau d’aide juridique.

Le 9 mai 1988, l’appelant a présenté une demande d’exemption de taxe d’affaires en vertu des art. 236 et 236.1 *LFM*, affirmant qu’il exerçait ses activités dans un but non lucratif et que ces activités étaient visées par le texte du par. 236(5), (6) ou (7) de cette loi. Ces paragraphes exemptent de la taxe d’affaires les activités qui y sont énumérées, de façon générale des activités exercées dans un but non lucratif. L’article 236.1 *LFM* précise que l’activité en question doit être «reconnue» par la Commission pour que la personne qui l’exerce puisse être exemptée de la taxe d’affaires en vertu des par. 236(5) à (7) de cette loi. Le 23 mars 1989, la Commission a rendu deux décisions distinctes

sions pursuant to this request: one granted a tax exemption for the administrative office and the second refused the exemption for the legal aid bureau. The appellant applied for judicial review of the second decision before the Superior Court, which was granted, the Superior Court judge holding that the legal aid bureau should also benefit from the tax exemption. The Court of Appeal allowed an appeal of this decision, on the ground that the Commission was protected by a privative clause and that the decision of the Commission was not patently unreasonable.

## II — Relevant Statutory Provisions

The following sections of *An Act respecting Municipal Taxation* are reproduced in the version which was in force at the time that the request was originally presented to the Commission, on May 9, 1988:

232. A municipal corporation may impose and levy a business tax on any person entered on the roll of rental values carrying on, in the territory of the municipal corporation, an economic or administrative activity in matters of finance, trade, industry or services, a calling, an art, a profession or any other activity constituting a means of profit, gain or livelihood, whether or not the activity is carried on for lucrative purposes, except an employment or charge.

The tax is imposed for each place of business where such a person carries on such an activity.

The tax is based on the rental value of the place of business occupied for a purpose contemplated in the first paragraph.

A business tax imposed under the first paragraph for a particular municipal fiscal period remains imposed for subsequent municipal fiscal periods, until it is amended or repealed.

236. No business tax may be imposed with respect to

(5) an activity carried on without pecuniary gain, in an immovable used by the public, mainly for cultural, scientific, ecological, recreational, charitable, social or animal protection purposes;

relativement à la demande d'exemption de taxe: dans la première, elle accordait l'exemption au bureau administratif, alors que dans la deuxième elle la refusait au bureau d'aide juridique. L'appelant a présenté à la Cour supérieure une demande de contrôle judiciaire de la deuxième décision. La Cour supérieure a fait droit à cette demande, statuant que le bureau d'aide juridique devait lui aussi bénéficier de l'exemption de taxe d'affaires. La Cour d'appel a accueilli l'appel formé contre cette décision, pour le motif que la Commission était protégée par une clause privative et que sa décision n'était pas manifestement déraisonnable.

## II — Les dispositions législatives pertinentes

Voici le texte des dispositions pertinentes de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui étaient en vigueur à la date de la présentation de la demande à la Commission, le 9 mai 1988:

232. Une corporation municipale peut imposer et prélever une taxe d'affaires sur toute personne inscrite au rôle de la valeur locative qui exerce, dans le territoire de la corporation municipale, une activité économique ou administrative en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de services, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profit, de gain ou d'existence, que cette activité soit exercée à des fins lucratives ou non, sauf un emploi ou une charge.

La taxe est imposée pour chaque place d'affaires où une telle personne exerce une telle activité.

La taxe est basée sur la valeur locative de la place d'affaires occupée à une fin visée au premier alinéa.

Une taxe d'affaires imposée en vertu du premier alinéa pour un exercice financier municipal donné demeure imposée pour les exercices financiers municipaux subséquents, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou abolie.

236. La taxe d'affaires ne peut être imposée à l'égard:

(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;

(6) a management activity related to the pursuit of an activity carried on, in accordance with paragraph 5, for cultural, scientific, ecological, recreational, charitable or animal protection purposes even if the management activity is carried on in a separate immovable that is or is not used by the public;

(7) a management activity related to an activity carried on without pecuniary gain mainly for the purpose of defending the interests or rights of a group of persons formed on the basis of language, ethnic or national origin, age or a handicap, of fighting a form of illegal discrimination or of helping socially or economically underprivileged or oppressed persons;

**236.1** Subject to section 236.2, an activity carried on in a place of business must be recognized by the Commission, after consultation with the municipal corporation, to be exempt from the business tax pursuant to paragraphs 5 to 7 of section 236.

Sections 204.2, 209 and 209.1, adapted as required, apply to a recognition under the first paragraph.

### III — Judgments Below

#### *Commission municipale du Québec*

The Commission handed down two decisions on March 23, 1989 in response to the request made by the appellant for a business tax exemption pursuant to ss. 236 and 236.1 *AMT*. In the first decision, with respect to the administrative office of the appellant, the Commission found that the activity exercised in the premises fell under s. 236(7): a management activity carried on without pecuniary gain for the purpose of helping economically underprivileged persons.

The second decision was made with respect to the portion of the premises of the appellant occupied by the legal aid bureau: [1989] C.M.Q. 306. The Commission found that the services offered by the lawyers of the legal aid bureau were professional services of a legal character. The Commission found that this activity was not covered by any of the activities mentioned in s. 236(5), nor in

(6) de l'activité administrative rattachée à la poursuite d'une activité exercée, conformément au paragraphe 5, à des fins culturelles, scientifiques, écologiques, récréatives, charitables ou de protection des animaux même si cette activité administrative est exercée dans un immeuble distinct à l'usage du public ou non;

(7) de l'activité administrative rattachée à une activité exercée dans un but non lucratif principalement en vue de la défense des intérêts ou des droits d'un groupe de personnes formé en raison de la langue, de l'origine ethnique ou nationale, de l'âge ou d'un handicap ou en vue de lutter contre une forme de discrimination illégale ou en vue de venir en aide à des personnes socialement ou économiquement défavorisées ou à des personnes opprimées;

**236.1** Sous réserve de l'article 236.2, une activité exercée dans une place d'affaires doit être reconnue par la Commission, après consultation de la corporation municipale, pour être exemptée de la taxe d'affaires en vertu des paragraphes 5 à 7 de l'article 236.

Les articles 204.2, 209 et 209.1 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à la reconnaissance prévue au premier alinéa.

### III — Les décisions des juridictions inférieures

#### *La Commission municipale du Québec*

Le 23 mars 1989, la Commission a rendu deux décisions en réponse à la demande d'exemption de taxe d'affaires présentée par l'appelant en vertu des art. 236 et 236.1 *LFM*. Dans la première décision, celle concernant le bureau administratif de l'appelant, la Commission a conclu que l'activité exercée dans les lieux en cause était visée au par. 236(7): une activité administrative exercée dans un but non lucratif en vue de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées.

La deuxième décision concernait la portion des locaux de l'appelant occupée par le bureau d'aide juridique: [1989] C.M.Q. 306. La Commission a statué que les services offerts par les avocats du bureau d'aide juridique étaient des services professionnels à caractère juridique. La Commission a conclu que cette activité n'était visée par aucune des activités mentionnées au par. 236(5) et qu'elle

the category of management activities listed in paras. (6) and (7) of s. 236. Therefore, the Commission held that the legal aid bureau was not entitled to a tax exemption.

#### *Superior Court*

6 The appellant brought a motion in evocation before Galipeau J. of the Superior Court in order to quash the second decision made by the Commission with respect to the legal aid bureau only. Galipeau J. agreed with the Commission that the professional activities of a legal character carried on by the legal aid bureau did not fall in the category of management activities covered by paras. (6) and (7) of s. 236. However, he held that the Commission committed an error in law in holding that the activities of the legal aid bureau were not covered by s. 236(5). Galipeau J. was of the opinion that these activities were included in activities carried out without pecuniary gain mainly for social purposes. The legal aid workers offered services to economically disadvantaged persons, and were assimilable to social workers, who clearly worked to further social ends. Galipeau J. said that the Commission's decision must be based on reasonable grounds, and held in this case that the decision was patently unreasonable, and should be reversed.

#### *Court of Appeal*, [1994] Q.J. No. 737

7 The Court of Appeal overturned the decision of Galipeau J. and restored the Commission's decision with respect to the legal aid bureau, delivering brief reasons. They held that the Commission was protected by a privative clause, and furthermore that its decision was not patently unreasonable, and that Galipeau J. therefore erred in substituting his own decision for that of the Commission.

#### IV — Issues

8 A preliminary issue to the judicial review of a decision of an administrative tribunal or board is

ne faisait pas partie de la catégorie des activités administratives énumérées aux par. 236(6) et (7). En conséquence, la Commission a statué que le bureau d'aide juridique n'avait pas droit à l'exemption de taxe.

#### *La Cour supérieure*

L'appelant a présenté une requête en évocation devant le juge Galipeau de la Cour supérieure en vue de faire casser la deuxième décision rendue par la Commission, celle concernant le bureau d'aide juridique seulement. Le juge Galipeau a souscrit à la conclusion de la Commission que les activités professionnelles à caractère juridique exercées par le bureau d'aide juridique ne relevaient pas de la catégorie des activités administratives visées aux par. 236(6) et (7). Cependant, il a statué que la Commission avait commis une erreur de droit en concluant que les activités exercées dans le bureau d'aide juridique n'étaient pas visées au par. 236(5). Le juge Galipeau a dit être d'avis que ces activités constituaient des activités exercées dans un but non lucratif, principalement à des fins sociales. Les employés de l'aide juridique, qui offrent des services aux personnes économiquement défavorisées, sont assimilables aux travailleurs sociaux, dont les activités sont clairement exercées à des fins sociales. Le juge Galipeau a affirmé que la décision de la Commission doit s'appuyer sur des motifs raisonnables, et il a statué que la décision de la Commission était manifestement déraisonnable et devait être infirmée.

#### *La Cour d'appel*, [1994] A.Q. n° 737

Dans des brefs motifs, la Cour d'appel a infirmé la décision du juge Galipeau et rétabli celle de la Commission à l'égard du bureau d'aide juridique. Elle a statué que la Commission était protégée par une clause privative, que sa décision n'était pas manifestement déraisonnable et que le juge Galipeau avait, en conséquence, fait erreur en substituant sa propre décision à celle de la Commission.

#### IV — Les questions en litige

Le contrôle judiciaire d'une décision d'un tribunal administratif ou autre organisme analogue sou-

the standard of review applicable in the circumstances of the case. The courts below, applying a consistent line of decisions of the Court of Appeal of Quebec holding that the jurisdiction of the Commission is protected by a privative clause, held that the decision of the Commission should be reviewed using a standard of patent unreasonableness, according the highest amount of deference to the Commission. I am content to decide this case on the same basis. As I find for the reasons below that the decision of the Commission is patently unreasonable, it is unnecessary in this case to consider whether a standard of review more restrictive on the powers of the Commission would be appropriate. The following analysis, therefore, will focus on the reasonableness of the decision refusing to grant a business tax exemption to that portion of the office space rented by the appellant and occupied by its legal aid bureau.

#### V — Analysis

The standard of review of patent unreasonableness was first articulated by Dickson J., as he then was, in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227. The question he asks in that case, at p. 237, is the following:

... was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review?

One of the factors which Dickson J. looked at in that case was whether the legislative provisions were ambiguous or whether they had an acknowledged "correct" interpretation. He found that the ambiguity of the provision in question was acknowledged and undoubted, and that it could not be said that the interpretation chosen by the Board was a patently unreasonable interpretation.

lève une question préliminaire, celle de la norme de contrôle applicable dans les circonstances de l'espèce. Les tribunaux d'instance inférieure, appliquant une jurisprudence constante de la Cour d'appel du Québec selon laquelle la compétence de la Commission est protégée par une clause privative, ont statué que la décision de la Commission devait être contrôlée en fonction de la norme du caractère manifestement déraisonnable, en faisant preuve de la plus grande retenue envers la Commission. Je suis d'avis de trancher le présent pourvoi sur le même fondement. Puisque je conclus, pour les motifs exposés plus loin, que la décision de la Commission est manifestement déraisonnable, il est inutile de se demander s'il convient d'appliquer aux pouvoirs de la Commission une norme de contrôle plus restrictive. En conséquence, l'analyse qui suit mettra l'accent sur la question du caractère raisonnable de la décision de refuser l'exemption de taxe d'affaires à l'égard de la partie des locaux loués par l'appelant qui est occupée par son bureau d'aide juridique.

#### V — Analyse

La norme de contrôle fondée sur le caractère manifestement déraisonnable de la décision visée a été énoncée pour la première fois par le juge Dickson, plus tard Juge en chef, dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. Il avait alors posé la question suivante, à la p. 237:

... l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire?

L'un des facteurs considérés par le juge Dickson dans cet arrêt était la question de savoir si les dispositions législatives étaient ambiguës ou s'il en existait une interprétation reconnue comme étant la «bonne» interprétation. Il a conclu que l'ambiguïté de la disposition en litige était reconnue et incontestable, et que l'on ne pouvait qualifier l'interprétation retenue par la Commission de manifestement déraisonnable.



11

Cory J. recently examined the standard of patent unreasonableness itself in some depth in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941, at pp. 963-64:

What Constitutes a "Patently Unreasonable" Decision?

It is said that it is difficult to know what "patently unreasonable" means. What is patently unreasonable to one judge may be eminently reasonable to another. Yet any test can only be defined by words, the building blocks of all reasons. Obviously, the patently unreasonable test sets a high standard of review. In the Shorter Oxford English Dictionary "patently", an adverb, is defined as "openly, evidently, clearly". "Unreasonable" is defined as "[n]ot having the faculty of reason; irrational. . . . Not acting in accordance with reason or good sense". Thus, based on the dictionary definition of the words "patently unreasonable", it is apparent that if the decision the Board reached, acting within its jurisdiction, is not clearly irrational, that is to say evidently not in accordance with reason, then it cannot be said that there was a loss of jurisdiction. This is clearly a very strict test.

In *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, La Forest J. (Dickson C.J. concurring) laid out the strict test of review, at p. 1003:

Where, as here, an administrative tribunal is protected by a privative clause, this Court has indicated that it will only review the decision of the Board if that Board has either made an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function.

It is not enough that the decision of the Board is wrong in the eyes of the court; it must, in order to be patently unreasonable, be found by the court to be clearly irrational.

12

A decision of an administrative tribunal which is found by a court to be patently unreasonable warrants the intervention of that court. It is a very high standard which is required to be met. In the present case, the question which a reviewing court must

Le juge Cory a récemment examiné en profondeur la norme du caractère manifestement déraisonnable dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, aux pp. 963 et 964:

En quoi consiste une décision «manifestement déraisonnable»?

Le sens de l'expression «manifestement déraisonnable», fait-on valoir, est difficile à cerner. Ce qui est manifestement déraisonnable pour un juge peut paraître éminemment raisonnable pour un autre. Pourtant, pour définir un critère nous ne disposons que de mots, qui forment, eux, les éléments de base de tous les motifs. Le critère du caractère manifestement déraisonnable représente, de toute évidence, une norme de contrôle sévère. Dans le Grand Larousse de la langue française, l'adjectif manifeste est ainsi défini: «Se dit d'une chose que l'on ne peut contester, qui est tout à fait évidente». On y trouve pour le terme déraisonnable la définition suivante: «Qui n'est pas conforme à la raison; qui est contraire au bon sens». Eu égard donc à ces définitions des mots «manifeste» et «déraisonnable», il appert que si la décision qu'a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n'est pas clairement irrationnelle, c'est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu'il y a eu perte de compétence. Visiblement, il s'agit là d'un critère très strict.

Dans l'affaire *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, le juge La Forest (avec l'appui du juge en chef Dickson) a formulé le critère strict du contrôle, à la p. 1003:

Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, notre Cour a déclaré qu'elle n'examinera la décision du tribunal que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction.

Il ne suffit pas que la décision de la Commission soit erronée aux yeux de la cour de justice; pour qu'elle soit manifestement déraisonnable, cette cour doit la juger clairement irrationnelle.

Lorsqu'une cour de justice juge qu'une décision d'un tribunal administratif est manifestement déraisonnable, elle est alors justifiée d'intervenir. La norme de contrôle à satisfaire est très exigeante. En l'espèce, la question à laquelle doit répondre la

answer can be framed as follows: Was the decision of the Commission not to grant a tax exemption for the activities undertaken in the legal aid bureau patently unreasonable such that it is evidently not in accordance with reason or good sense?

I have stated in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at p. 1370, that in some cases the unreasonableness of a decision may be apparent without detailed examination of the record, while in others an in-depth analysis is required to determine the reasonable character of the decision. I believe the present appeal is an example of the former situation, and that the Commission's decision may be seen to be unreasonable following a brief analysis of the legislative provisions upon which the decision was based having regard to their context.

The relevant legislative provisions are ss. 232 and 236 *AMT*. Section 232 grants authority to a municipality to "impose and levy a business tax on any person entered on the roll of rental values" carrying on an economic or administrative "activity" in a number of areas, including in matters of finance, trade, industry or "services". Section 232 also provides that this authority to impose a business tax applies with respect to activities carried on both for lucrative and for non-lucrative purposes. Section 236 derogates from this general grant of authority, saying that no business tax may be imposed with respect to a certain number of activities which are listed in that section. The activities listed there include activities carried on by the Crown, by Crown mandataries and by various corporations of a public nature, such as municipalities, school boards, colleges and universities, and establishments providing health and social services, among others. Exemptions are also granted to religious institutions for certain purposes, regis-

trés. Le tribunal en révision peut être formulée ainsi: La décision de la Commission de refuser d'accorder l'exemption de taxe relativement aux activités exercées dans le bureau d'aide juridique est-elle déraisonnable au point qu'elle est de toute évidence non conforme à la raison ou contraire au bon sens?

Dans *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, j'ai affirmé, à la p. 1370, que dans certains cas le caractère déraisonnable d'une décision peut ressortir sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail le dossier, alors que dans d'autres une analyse en profondeur de la décision sera nécessaire pour déterminer si elle est raisonnable. J'estime que le présent pourvoi est un exemple du premier cas, et qu'une brève analyse des dispositions législatives sur lesquelles elle est fondée, tenant compte du contexte de ces dispositions, permet de faire ressortir le caractère déraisonnable de la décision de la Commission.

Les dispositions législatives pertinentes sont les art. 232 à 236 *LFM*. L'article 232 accorde à une corporation municipale le pouvoir d'«imposer et de prélever une taxe d'affaires sur toute personne inscrite au rôle de la valeur locative» qui exerce une «activité» économique ou administrative dans certains domaines, y compris en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de «services». L'article 232 prévoit également que la taxe d'affaires peut être imposée tant à l'égard d'activités exercées dans un but lucratif que d'activités exercées dans un but non lucratif. L'article 236 atténue ce pouvoir général, précisant que la taxe d'affaires ne peut être imposée à l'égard de certaines activités, qui sont énumérées dans cette disposition. Parmi ces activités, mentionnons celles exercées par la Couronne, par ses mandataires et par diverses corporations de nature publique, notamment des municipalités, des conseils scolaires, des collèges et universités et des établissements de services de santé et de services sociaux. Des exemptions sont également accordées aux institutions religieuses, pour la poursuite de certains objets, aux organismes de charité enregistrés, aux

tered charities, non-profit cemeteries, agricultural exhibitions, and farms.

cimetières exploités dans un but non lucratif, aux expositions agricoles et aux fermes.

15

Business tax exemptions are also granted, pursuant to paras. (5), (6) and (7) of s. 236, for activities carried on without pecuniary gain for cultural, scientific, ecological, recreational, charitable, social or animal protection purposes, and for management activities related to these activities. I will discuss the particularities of these paragraphs below. For now, it is important to note, firstly, that an activity is exempted from a business tax under these three paragraphs only after that activity has been recognized by the Commission as eligible for the exemption, pursuant to s. 236.1. The Commission must decide whether a particular activity is included within the list of activities mentioned in paras. (5) to (7).

Des exemptions de taxe d'affaires sont également accordées, en vertu des par. 236(5), (6) et (7), à l'égard d'activités exercées dans un but non lucratif à des fins culturelles, scientifiques, écologiques, récréatives, charitables, sociales ou de protection des animaux, ainsi qu'à l'égard d'activités administratives connexes à ces activités. Je vais examiner les particularités de ces paragraphes plus loin. Pour l'instant, il importe de souligner les points suivants. Premièrement, une activité n'est exemptée de la taxe d'affaires en vertu de ces trois paragraphes qu'une fois que la Commission a reconnu, conformément à l'art. 236.1, que l'activité en question est admissible à l'exemption. La Commission doit décider si une activité particulière fait partie de la liste des activités énumérées aux par. (5) à (7).

16

Secondly, persons requesting a business tax exemption under the other paragraphs of s. 236 are not required to obtain recognition of the Commission for that exemption. The exempted activities listed in those other sections are objectively identifiable as such because of the legal character or status of the person undertaking the activities. That is, Crown mandataries, colleges and universities, religious institutions, or registered charities are all identifiable as such by their nature or because their status is granted by law. The exemptions listed in paras. (5) to (7), however, are more generally worded, and some exercise of discretion is required to determine, for example, whether an activity is carried on mainly for cultural, scientific, or ecological purposes. This being said, the determination of whether an activity is eligible for a business tax exemption is not left up to the total discretion of the Commission. If an activity falls into the list of activities contained in paras. (5) to (7), then no business tax may be imposed. The opening line of s. 236 does not allow for any ambiguity. That section removes completely the jurisdiction of a municipality to impose a business tax on the activities listed therein.

Deuxièmement, les personnes qui sollicitent l'exemption de taxe d'affaires en vertu des autres paragraphes de l'art. 236 n'ont pas à faire reconnaître leurs activités par la Commission. Les activités exemptées qui sont énumérées dans ces autres dispositions sont objectivement identifiables comme telles de par le caractère ou le statut juridique de la personne qui les exerce. En effet, les mandataires de la Couronne, les collèges et universités, les institutions religieuses ou les organismes enregistrés de charité sont tous identifiables en raison de leur nature ou du statut que la loi leur confère. Toutefois, les exemptions prévues aux par. (5) à (7) sont formulées en termes plus généraux et requièrent l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer, par exemple, si une activité est exercée principalement à des fins culturelles, scientifiques ou écologiques. Cela dit, la Commission n'a pas entière discrétion pour déterminer si une activité est admissible à l'exemption de taxe d'affaires. En effet, si une activité fait partie de la liste des activités énumérées aux par. (5) à (7), elle ne peut alors être assujettie à aucune taxe d'affaires. Les premiers mots de l'art. 236 n'admettent aucune ambiguïté. Cet article retire complètement aux municipalités le pouvoir d'assujettir les activités énumérées à la taxe d'affaires.

And thirdly, there is no limitation in the wording of s. 236 which indicates that the activities exempted from a business tax under that section are generically more specific than the activities subject to that tax under s. 232. The respondent city of Sherbrooke correctly points out that, under s. 232, a business tax may be imposed regardless of whether an activity is carried on for pecuniary gain or not. The respondent then goes on to say that professional legal services are therefore taxable whether or not they are carried on for pecuniary gain. The respondent ignores the s. 236 exemption, as if it did not apply at all to professional legal services. The respondent may be implying that, in so far as they are professional services, these activities are not subject to the exemption provided by s. 236. If this is the meaning of the respondent's argument, I would disagree with this distinction. Section 232 explicitly applies to an economic or administrative activity in matters of services or a profession. Section 236 provides exemptions for certain activities based on the purpose for which they are carried on. These exemptions are not based on their kind or their nature. There is no basis on which to argue that the kinds of activities which are exempted are in any way generically more specific than the kinds of activities which may be subject to taxation. Thus, professional legal services may be subject to the s. 236 exemption if they fall within the list of activities which are enumerated therein defined in terms of the purposes for which they are carried on.

As I mentioned above, the Commission is required to determine whether a certain activity falls within the exemptions provided in paras. (5) to (7) of s. 236. A closer look at these three paragraphs is warranted. Paragraph (5) provides an exemption for an activity carried on without pecuniary gain mainly for cultural, scientific, ecological, recreational, charitable, social or animal protection purposes. Paragraph (6) provides an

17

Enfin, troisièmement, le texte de l'art. 236 ne renferme aucune restriction indiquant que les activités exemptées de la taxe d'affaires en vertu de cette disposition ont un caractère plus spécifique que les activités assujetties à la taxe en vertu de l'art. 232. La ville de Sherbrooke intimée a raison d'affirmer que, en vertu de l'art. 232, il est possible d'imposer la taxe d'affaires, indépendamment du fait que l'activité en cause est exercée dans un but lucratif ou non. Elle poursuit en disant que les services professionnels à caractère juridique sont en conséquence imposables, qu'ils soient exercés ou non dans un but lucratif. L'intimée fait abstraction de l'exemption prévue à l'art. 236, comme si cette exemption ne s'appliquait pas du tout aux services professionnels à caractère juridique. Peut-être l'intimée sous-entend-elle que, dans la mesure où ces activités sont des services professionnels, elles ne sont pas visées par l'exemption prévue à l'art. 236. Si tel est le sens de l'argument de l'intimée, je ne suis pas d'accord avec cette distinction. L'article 232 s'applique explicitement aux activités économiques ou administratives exécutées dans le cadre de la prestation de services ou de l'exercice d'une profession. L'article 236 établit, à l'égard de certaines activités, des exemptions fondées sur la fin pour laquelle ces activités sont exercées. Ces exemptions ne dépendent pas du type ou de la nature de l'activité. Rien ne permet d'affirmer que les activités exemptées ont, d'une façon ou d'une autre, un caractère plus spécifique que celles pouvant être assujetties à la taxe. En conséquence, les services professionnels à caractère juridique peuvent donner ouverture à l'exemption prévue à l'art. 236 s'ils font partie de la liste des activités qui y sont énumérées et qui sont définies en fonction de la fin pour laquelle elles sont exercées.

18

Comme je l'ai dit plus tôt, la Commission doit décider si une activité donnée est visée par les exemptions prévues aux par. 236(5) à (7). Un examen plus approfondi de ces trois paragraphes s'impose. Le paragraphe (5) établit une exemption à l'égard des activités exercées dans un but non lucratif principalement à des fins culturelles, scientifiques, écologiques, récréatives, charitables, sociales ou de protection des animaux. Aux termes