



DESTINATAIRE : *****

EXPÉDITEUR : *****
DIRECTION DE L'INTERPRÉTATION RELATIVE AUX ENTREPRISES

DATE : 25 AVRIL 2022

OBJET : **ORGANISME PUBLIC REMPLISSANT UNE FONCTION
GOUVERNEMENTALE AU CANADA – CRITÈRES DE QUALIFICATION
N/RÉF. : 21-057101-001**

La présente donne suite à la demande d'interprétation que vous nous avez transmise ***** concernant l'objet mentionné ci-dessus. Plus précisément, vous désirez obtenir des précisions sur les nouveaux critères établis par l'arrêt *Lawyers' Professional Indemnity Company c. Canada*¹ (« Arrêt *Lawyers'* »), pour identifier un « organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada ».

CONTEXTE

La qualification d'un organisme à titre d'« organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada » est principalement employée en matière d'exemption d'impôt fédéral et québécois sur le revenu² et, au Québec, pour la détermination du taux de cotisation des employeurs au Fonds des services de santé (« FSS »)³. Or, pour établir cette qualification, de nouveaux critères ont été récemment établis par l'*Arrêt Lawyers'* et ceux-ci ont été retenus par Revenu Québec⁴.

¹ *Lawyers' Professional Indemnity Company c. Canada*, 2020 CAF 90.

² *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5^e suppl.), par. 149(1); *Loi sur les impôts*, RLRQ, c. I-3 (« LI »), art. 984 et 985.

³ Définition de l'expression « employeur déterminé » prévue au premier alinéa de l'article 33 de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ, c. R-5 et article 34 de cette loi.

⁴ Revenu Québec, Lettre d'interprétation 18-040767-001, « Organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada – Arrêt *Lawyers' Professional Indemnity Company c. Canada* – ***** », 15 juillet 2021.

OPINION

Étant donné que votre demande comporte plusieurs questions en regard de chacun des trois critères établis par l'*Arrêt Lawyers*⁵, nous y répondrons dans l'ordre dans lequel vous les avez soumises pour chacun de ces critères.

Premier critère

L'organisme est semblable aux municipalités en ce qu'il gouverne une population située dans une zone géographique localisée au Canada.

Question 1

Quelle définition ou interprétation doit-on donner au mot « gouverner »?

Le sens à donner au mot « gouverner » doit être déterminé selon le contexte dans lequel il a été employé dans l'*Arrêt Lawyers*⁵, soit gouverner le public dans une zone géographique localisée⁵. Ainsi, ce terme doit être interprété dans son sens politique, c'est-à-dire diriger les affaires publiques dans une zone géographique.

Question 2

Faut-il se fier au sens courant du mot « gouverner »? Ou est-ce que la jurisprudence lui a attribué une définition particulière?

Compte tenu de notre réponse à la question précédente, il n'y a pas lieu de répondre à cette question.

Deuxième critère

L'organisme remplit le type de fonctions habituellement exercées par les municipalités.

⁵ *Arrêt Lawyers*⁵, précité, note 1, par. 3 et 4.

Question 1

Peut-on se fier aux lois du Québec, notamment la *Loi sur les compétences municipales*⁶ (« LCM »), la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷ et la *Loi sur la fiscalité municipale*⁸, pour déterminer les fonctions habituellement exercées par les municipalités?

Il convient tout d'abord de préciser que, « dans l'ordre juridique canadien, les municipalités demeurent des créatures du législateur provincial »⁹. Cela signifie que « les municipalités [Traduction] “peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme” »¹⁰. Il faut donc se référer aux lois de la province dans laquelle se situe la zone géographique concernée afin de déterminer quels sont les pouvoirs conférés aux municipalités et, partant, quelles sont les fonctions que celles-ci peuvent exercer.

En second lieu, il convient de préciser que ce critère, replacé dans le contexte de l'*Arrêt Lawyers*, implique que les fonctions exercées par les municipalités doivent être évaluées de façon globale et non pas séparément. Autrement dit, pour se qualifier en vertu de ce critère, l'organisme concerné ne doit pas seulement exercer l'une ou l'autre des fonctions habituellement exercées par les municipalités, mais bien un ensemble de fonctions qui, globalement, correspondent à celles habituellement exercées par les municipalités de la province dans laquelle est comprise la zone géographique que l'organisme gouverne.

Au Québec, les compétences des municipalités sont principalement prévues par la *Loi sur les compétences municipales* et sont complétées par d'autres lois qui prévoient des compétences spécifiques. L'article 4 de la LCM prévoit ce qui suit :

4. En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :

- 1° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- 2° le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III;
- 3° la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication;

⁶ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1.

⁷ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.

⁸ *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1.

⁹ Patrice Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, chap. 2.4.21.

¹⁰ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, par. 18.

-
- 4° l'environnement;
 - 5° la salubrité;
 - 6° les nuisances;
 - 7° la sécurité;
 - 8° le transport.

Elle peut adopter toute mesure non réglementaire dans les domaines prévus au premier alinéa ainsi qu'en matière de services de garde à l'enfance. Néanmoins, une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi.

Parmi les autres fonctions notables des municipalités québécoises, il convient de mentionner l'imposition de taxes à des fins de financement de leurs activités¹¹, la détermination de l'usage de leur domaine public notamment au moyen de la délivrance de permis¹² et la tenue d'élections sur leur territoire pour la détermination de leurs dirigeants¹³.

Question 2

Qu'est-ce que la jurisprudence considère comme étant des « fonctions habituellement exercées par les municipalités »?

À notre connaissance, il n'y a pas de sens consacré par la jurisprudence concernant l'expression « fonctions habituellement exercées par les municipalités ». Nous sommes donc d'avis que cette expression doit être interprétée selon le contexte dans lequel elle a été employée dans l'*Arrêt Lawyers*, c'est-à-dire en fonction du sens ordinaire du mot « habituellement »¹⁴ et des lois provinciales encadrant les fonctions exercées par les municipalités.

¹¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1; *Loi sur la fiscalité municipale*.

¹² *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*; *Loi sur les cités et villes*; *Code municipal du Québec*.

¹³ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2; *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, RLRQ, c. O-9; *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, RLRQ, c. V-6.1.

¹⁴ Ce mot signifie « d'une manière habituelle » et est synonyme de « ordinairement », « normalement » ou « généralement ».

À cet égard, nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire, pour remplir ce critère, que l'organisme exerce la totalité des fonctions pouvant être exercées par des municipalités, ni que ses fonctions soient en tout point identiques à celles exercées par des municipalités. En effet, replacés dans leur contexte, les critères de l'*Arrêt Lawyers'* impliquent que, compte tenu de sa situation, l'organisme doit être comparable à une municipalité quant à sa mission et à son fonctionnement, en ce qu'il remplit la plupart des fonctions qu'une municipalité exercerait en pareilles circonstances, et fournit la plupart des services qu'une municipalité fournirait en pareilles circonstances. Par conséquent, c'est l'analyse de la situation dans sa globalité qui permettra de déterminer si l'organisme est comparable à une municipalité.

La responsabilité première des municipalités et, partant, d'un organisme comparable à une municipalité, est de fournir à leurs citoyens des services de proximité, c'est-à-dire des services qui correspondent aux préoccupations quotidiennes. De fait, les services fournis par les municipalités québécoises à la population correspondent à ces préoccupations et peuvent être résumés de la façon suivante¹⁵ :

- sécurité publique (protection des citoyens, contrôle, prévention et mesures d'urgence en matière de sécurité civile);
- transport (planification, entretien et organisation des réseaux routiers, voirie, déneigement et transport collectif);
- loisirs et culture (planification, organisation et gestion des programmes de loisirs et de culture, activités patrimoniales);
- hygiène du milieu (gestion de l'eau, gestion des matières résiduelles et protection de l'environnement);
- aménagement, urbanisme et développement (élaboration et maintien des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme, élaboration des programmes visant à favoriser la situation économique du territoire);
- santé et bien-être (hygiène publique et bien-être, activités de garderie et d'assistance aux plus démunis, logements sociaux);
- administration générale (activités administratives, vie démocratique, hôtel de ville).

¹⁵ Commission municipale du Québec, *Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants – Rapport de la Vice-présidence à la vérification* (2019), Annexe 3 (voir également p. 24).

Ces services fournis par les municipalités correspondent nécessairement aux « fonctions habituellement exercées » par celles-ci. Autrement dit, les fonctions habituellement exercées par les municipalités (critère n° 2) et les services habituellement fournis par les municipalités (critère n° 3 ci-dessous) sont comme les deux faces d'une même pièce : ces deux critères doivent être analysés l'un par rapport à l'autre et appliqués globalement. En fait, les trois critères établis par l'*Arrêt Lawyers* doivent être interprétés les uns par rapport aux autres et appliqués globalement.

Question 3

Pourriez-vous nous indiquer quels sont les éléments ou caractéristiques qu'on doit observer afin de conclure que l'organisme exerce des fonctions qui sont habituellement exercées par les municipalités?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'organisme doit exercer un ensemble de fonctions qui, globalement, correspondent aux fonctions habituellement exercées par les municipalités. Par ailleurs, les fonctions effectivement exercées par les municipalités, de même que les services correspondants qu'elles fournissent, peuvent varier d'une municipalité à l'autre. Par exemple, les services de transport collectif sont, en général, davantage présents dans les grandes villes et peuvent être inexistantes dans les petites villes, les services de loisirs ou le traitement des eaux usées peut varier d'une municipalité à l'autre, etc. Dans ce contexte, il convient d'appliquer les critères de l'*Arrêt Lawyers* sur la base de considérations pratiques qui tiennent compte du milieu dans lequel évolue l'organisme concerné. En d'autres mots, il faut déterminer concrètement, en tenant compte des caractéristiques de l'organisme (sa mission, ses sources de revenus, sa zone géographique, la population qu'il dessert, etc.), si celui-ci fournit les services de proximité qui auraient autrement été fournis par une municipalité.

Troisième critère

L'organisme fournit le type de services qui sont habituellement fournis par les municipalités.

Question 1

Peut-on tirer des exemples du site Internet de la Ville de Montréal ou bien d'une autre municipalité?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les critères de l'*Arrêt Lawyers* ne consistent pas à comparer l'organisme concerné avec une municipalité en particulier, mais plutôt à déterminer s'il est comparable à une municipalité hypothétique compte tenu du contexte dans lequel il évolue. Pour paraphraser l'*Arrêt Lawyers*, l'analyse doit viser à déterminer si l'organisme en question est un organisme de nature locale, autre qu'une municipalité, qui remplit le type de fonctions habituellement exercées par les municipalités et fournit le type de services qui sont habituellement fournis par les municipalités¹⁶.

Par exemple, un organisme qui ne serait chargé que de l'entretien des voies publiques et de la collecte des ordures dans une zone géographique donnée ne remplirait pas les critères de l'*Arrêt Lawyers*, car, bien que ces fonctions soient habituellement exercées par les municipalités, l'organisme n'exerce pas la plupart des fonctions habituellement exercées par les municipalités et ne fournit pas la plupart des services qui sont habituellement fournis par les municipalités.

Un exemple d'organisme qui se qualifierait en tant qu'« organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada » est la Nation crie de Wemindji, décrite par la Cour du Québec dans la décision *Corporation de développement Tawich c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*¹⁷ de la façon suivante :

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur les Cris*, la bande crie dénommée « *Old Factory* » a été constituée en administration locale distincte dotée de la personnalité morale sous la désignation bande de Wemindji. Son nom a, conformément à l'article 16, été par la suite changé en 1992 en son nom actuel la *Nation crie de Wemindji*.

Le siège de la bande, conformément à l'article 24 de la *Loi sur les Cris*, a été fixé à l'intérieur des terres de catégorie 1A au 16, Beaver Road, Wemindji.

Les membres de la bande sont les bénéficiaires cris inscrits ou admissibles selon le chapitre 3 de la *Convention*.

La mission de la bande est définie à l'article 21 de la *Loi sur les Cris*. Il s'agit principalement d'exercer les pouvoirs d'une administration locale sur les terres de catégorie 1A; d'assurer l'usage, la gestion, l'administration et la réglementation relatives à ses terres ainsi qu'aux ressources naturelles qui s'y trouvent; de réglementer l'usage des bâtiments qui s'y trouvent; de promouvoir le bien-être général de ses membres; de promouvoir et assurer le développement

¹⁶ *Arrêt Lawyers*, précité, note 1, par. 84.

¹⁷ *Corporation de développement Tawich c. Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [1997] R.J.Q. 211, [1997] R.D.F.Q. 187, conf. par la Cour d'appel du Québec, [2000] R.D.F.Q. 21, 2001 DTC 5144.

communautaire et les œuvres de bienfaisance au sein de la communauté; d'assurer les services, programmes et projets voulus pour ses membres et autres résidants; de préserver et promouvoir la culture, les valeurs et les traditions crie; d'exercer les pouvoirs et fonctions que les lois fédérales ou leurs règlements ainsi que les conventions lui confèrent ou conféraient à la bande antérieure.

La bande ne peut se livrer, directement ou indirectement, à des activités commerciales sauf dans la gestion de ses terres ou des ressources naturelles qui s'y trouvent et de ses immeubles qui s'y trouvent et dans le cadre de la prestation de services publics sur ses terres ou aux personnes qui y résident. La bande peut cependant détenir des actions de personnes morales exerçant des activités commerciales.

La bande exerce ses pouvoirs et fonctions par l'intermédiaire d'un conseil élu et de son chef.

Les articles 45 et sqq. de la *Loi sur les Cris* énumèrent une série de domaines dans lesquels la bande peut notamment prendre des règlements administratifs. L'annexe 4 du document « *AGREED STATEMENT OF FACTS* » donne la liste de 73 règlements adoptés à date.

Quiconque contrevient à un règlement commet une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité, la peine prévue dans le règlement, qui peut être une amende, l'emprisonnement ou les deux.

Le pouvoir d'imposition à des fins locales prévu au paragraphe 1 *h*) de l'article 45 ne peut encore être exercé par la bande, l'exercice de ce pouvoir étant soumis à un règlement du gouverneur en conseil qui n'a pas été à date adopté.

Dans cette affaire, la Cour du Québec a jugé que la Nation crie de Wemindji ne pouvait pas se qualifier à titre de « municipalité » au sens de l'article 985 de la LI. Cependant, sur la base des critères établis par l'*Arrêt Lawyers*, nous sommes d'avis que la Nation crie de Wemindji se qualifierait en tant qu'« organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada » au sens de l'article 984 de la LI puisqu'elle est globalement comparable à une municipalité. En effet, elle gouverne une population, soit les membres de la bande, cette population est située dans une zone géographique localisée au Canada, soit des terres spécifiquement désignées situées au Québec, sa mission est celle d'une administration locale qui fournit des services de proximité (administration du territoire, bien-être, développement communautaire et culturel, etc.) et ses représentants sont élus. Ainsi, le simple fait qu'elle n'exerce pas de pouvoir d'imposition à des fins locales ne l'empêcherait pas, dans ces circonstances, d'être globalement comparable à une municipalité et, par conséquent, de se qualifier à titre d'« organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada ».

Question 2

Est-ce que la jurisprudence peut nous éclairer quant à la définition d'un « service habituellement fourni par les municipalités »?

À notre connaissance, il n'y a pas de sens consacré par la jurisprudence concernant l'expression « services habituellement fournis par les municipalités », de sorte que nous sommes d'avis que cette expression doit être interprétée selon le contexte dans lequel elle a été employée dans l'*Arrêt Lawyers*, c'est-à-dire en fonction du sens ordinaire du mot « habituellement »¹⁸ et des lois provinciales encadrant les services fournis par les municipalités.

Ainsi, comme nous l'avons mentionné précédemment, les critères établis par l'*Arrêt Lawyers* doivent être interprétés les uns par rapport aux autres et appliqués globalement, dans une approche qui tient compte des caractéristiques de l'organisme concerné. Il n'est donc pas nécessaire que l'organisme fournisse la totalité des services pouvant être fournis par des municipalités, ni que ses services soient en tout point identiques à ceux fournis par des municipalités. Il faut plutôt déterminer concrètement si cet organisme est globalement comparable à une municipalité hypothétique en ce qu'il offre les services de proximité qui auraient autrement été fournis par une municipalité dans le contexte.

Question 3

Finalement, quel sens doit-on donner au terme « habituellement »?

Compte tenu de notre réponse à la question précédente, il n'y a pas lieu de répondre à cette question.

¹⁸ Ce mot signifie « d'une manière habituelle » et est synonyme de « ordinairement », « normalement » ou « généralement ».