

Commission municipale du Québec

Date : Le 23 décembre 2019

Dossier : CMQ-67015

30744-19

Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président

DESSERCOM INC.

Demanderesse

et

VILLE DE MATAGAMI

Mise en cause

**DEMANDE DE RECONNAISSANCE
AUX FINS D'EXEMPTION DES TAXES FONCIÈRES**

DÉCISION

[1] DESSERCOM INC. demande une reconnaissance à la Commission municipale du Québec afin que l'immeuble situé 120, boulevard Matagami, sur le territoire de la Ville de Matagami (la Municipalité), soit exempté des taxes foncières. Cette demande est présentée le 18 mars 2019 selon les articles 243.1 et suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹ (la *Loi*).

[2] Le 20 mars 2018, conformément à l'article 243.23 de la *Loi*, la Commission consulte la Municipalité. Le 14 mai 2019, celle-ci adopte la résolution n° 2019-05-14-06, par laquelle elle s'oppose à la demande.

[3] Le 23 octobre 2019, la Commission tient une audience à Amos pour plusieurs demandes présentées par Dessercom. Cette dernière est représentée par son procureur, M^e Reynald Auger, accompagné de M. Gaétan Charette, directeur principal finances, administration et technologies de l'information. La Municipalité est représentée par M^e Louis Bigué.

L'UTILISATION DE L'IMMEUBLE

[4] Dessercom est propriétaire de l'immeuble depuis le 28 mai 2017. Il comprend un bâtiment d'un seul niveau servant de caserne d'ambulance. En plus de la caserne (garage), les locaux comptent quatre chambres, une salle de bain, une cuisine/salle à manger, un salon et une salle « électrique ».

[5] Les ambulanciers et autres personnes travaillant pour Dessercom peuvent résider à l'extérieur de la Municipalité. Aussi, des chambres sont mises à leur disposition pour leur période d'assignation à la caserne de Matagami.

[6] L'immeuble est entièrement occupé par Dessercom.

DESSERCOM

[7] Dessercom est constituée en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*².

1. RLRQ, chapitre F-2.1.

2. RLRQ, chapitre C-38.

[8] Sa mission consiste à offrir des services de transport ambulancier et de transport médical entre des établissements de santé dans de nombreux points de services répartis sur le territoire du Québec. Les règles et les tarifs fixés par le ministère de la Santé et des Services sociaux s'appliquent à ces déplacements.

[9] Les états financiers déposés englobent tous les points de services desservis par Dessercom. Ils font état, pour 2018, d'un excédent des produits sur les charges de plus de 6,6 M\$.

[10] Dessercom est un organisme de bienfaisance enregistré selon le registre de l'Agence du revenu du Canada.

LA POSITION DE LA MUNICIPALITÉ

[11] La Municipalité a transmis une résolution détaillée exprimant son désaccord avec la demande de reconnaissance. Voici un résumé des principaux arguments soulevés par la résolution de la Municipalité.

[12] Malgré que Dessercom soit constituée en personne morale à but non lucratif, la Municipalité souligne que ses lettres patentes l'autorisent à acquérir et posséder des biens immobiliers de 100 M\$, que ses états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018 montrent des revenus de plus de 60 M\$ et des dépenses d'environ 54 M\$, pour un excédent des produits sur les charges de 6,6 M\$, et ce, tout en ayant fait des dons de 2,2 M\$.

[13] Selon la Municipalité, Dessercom présente des chiffres impressionnants pour un organisme à but non lucratif, étant propriétaire de 83 ambulances. Elle considère que, par ses opérations, Dessercom poursuit une fin mercantile et que ses activités s'apparentent à des activités commerciales lucratives.

[14] La Municipalité considère qu'il serait inéquitable pour les entreprises assurant le même type de services d'octroyer à Dessercom une reconnaissance pour être exemptée du paiement des taxes foncières.

[15] Par ailleurs, la Municipalité est d'avis que les activités ne sont pas admissibles au sens de la *Loi* : l'expression « autrement en difficulté » du paragraphe 3° c du deuxième alinéa de l'article 243.8 doit se conjuguer ou s'harmoniser avec l'expression « des personnes opprimées (soit un groupe), socialement ou économiquement défavorisées », alors que l'assistance donnée par Dessercom l'est auprès d'une seule personne en difficulté, accidentée ou en détresse psychologique.

[16] Enfin, la Municipalité considère que l'immeuble est utilisé en majeure partie (54 %) à des fins résidentielles (chambres, cuisine et salon) par le personnel de Dessercom. Dans l'éventualité où la Commission décidait d'accorder une reconnaissance, elle demande d'en exclure cette partie résidentielle.

[17] À l'audience, le procureur de la Municipalité a soulevé de nombreux arguments au soutien de la position de sa cliente. Il a notamment plaidé que Dessercom exerce des activités de nature commerciale, que sa structure corporative est incompatible avec une personne morale à but non lucratif et que certaines personnes semblent tirer des avantages financiers importants de ses activités commerciales.

LA PREUVE

Le témoignage de Gaétan Charette

[18] M. Charette, directeur principal finances, administration et technologies de l'information de Dessercom, a témoigné à l'audience. Il soutient, états financiers à l'appui, que les bénéfices réalisés par Dessercom sont utilisés pour l'amélioration du service, pour la formation du personnel et pour faire des dons à plusieurs organismes qui œuvrent dans le domaine de la santé, dont l'Hôtel-Dieu de Lévis. Environ 8,6 M\$ ont été investis en immobilisations en 2019, payés avec les excédents accumulés.

[19] En 2017, Dessercom achète Vezeau et Frères inc., ce qui représente 10 permis d'ambulance, dans 10 municipalités différentes. L'immeuble visé par la présente demande fait partie de cette acquisition. Dessercom n'achète pas la compagnie Vezeau, mais des actifs (immeubles et permis d'ambulance).

[20] Dans l'immeuble visé, il y a des chambres et des aires de repos mises à la disposition des techniciens ambulanciers à temps partiel qui résident à l'extérieur de la Municipalité. Il souligne que les chambres ne sont pas louées à ces employés et que leur occupation n'a aucun caractère permanent. Les personnes les utilisent pour la seule période d'assignation à la caserne de Matagami.

[21] Les activités de Dessercom sont essentiellement liées aux services ambulanciers et au transport inter-établissements pour le réseau de la santé.

[22] M. Charette explique les résultats financiers de Dessercom. L'organisme connaît une croissance importante, du fait des acquisitions faites au cours des années.

[23] Au chapitre des produits, alors que les prestations de services de 2018 s'élèvent à 60 075 792 \$ selon les états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, elles s'élèvent à 82 284 991 \$ pour l'exercice terminé le 31 mars 2019. Ces revenus découlent de contrats signés avec les CISSS et CIUSSS prévoyant les modalités de tarifs pour les usagers.

[24] Dessercom tire également des revenus à titre d'honoraires de gestion : 602 876 \$ en 2018 et 451 816 \$ en 2019. Il s'agit de services donnés à Gestac HDL inc., un autre organisme à but non lucratif, qui s'occupe des activités accessoires de l'hôpital « Hôtel-Dieu de Lévis ». Cet organisme lui est apparenté, a les

mêmes administrateurs que Dessercom et remet la totalité de ses profits au CISSS de Chaudière-Appalaches, de qui relève l'Hôtel-Dieu de Lévis.

[25] Les charges de Dessercom sont liées à son fonctionnement (salaires, frais de véhicules et de bâtiments, opérations, etc.), de même que des dons versés au CISSS de Chaudière-Appalaches et à d'autres établissements de santé au Québec.

[26] M. Charette souligne qu'à l'origine, Dessercom versait des dons uniquement à l'Hôtel-Dieu de Lévis, mais que depuis 2014, avec la modification de ses lettres patentes, elle soutient financièrement d'autres établissements dans le domaine de la santé et des services sociaux. Une réserve de 8,6 M\$ (en 2018) permet de couvrir les engagements en dons pris par Dessercom auprès d'établissements de santé.

[27] Il explique que l'importance des excédents permet à Dessercom de payer les immobilisations, dont le renouvellement de la flotte d'ambulances et la construction de nouvelles casernes. Ces excédents ont également permis à Dessercom de s'impliquer dans des régions comme l'Abitibi-Témiscamingue, notamment pour contrer le bris de services en raison de la rareté de la main-d'œuvre. Ainsi, pour l'année 2018-2019, l'organisme a dépensé 669 108,02 \$ pour les services de la région en temps supplémentaires, en primes, en bonification des conditions de travail et en frais de déplacements pour des paramédics.

[28] M. Charette explique également que Dessercom est liée à d'autres organismes ou est partenaire de compagnies.

[29] Dessercom a une filiale, Transport médical de la Capitale-Nationale inc. Cette filiale est constituée en vertu de la Partie 1A de la *Loi sur les compagnies*. Il s'agit donc d'une société par actions ou compagnie, gérée par Dessercom. En fait, la filiale est son alter ego, ayant le même objet que Dessercom (transport médical) et dont la constitution s'explique du fait que Dessercom ne pouvait soumissionner par elle-même pour des services ambulanciers en raison d'une modification à la *Loi sur les organismes publics* (RLRQ, c. C-65.1).

[30] Dessercom détient des actions dans la compagnie Diamentis inc., qui œuvre dans le domaine des neurosciences. Celle-ci a développé un appareil permettant aux ophtalmologistes, lors d'un examen de la vue, de diagnostiquer des maladies plus rapidement. Si Diamentis avait été un organisme à but non lucratif, Dessercom lui aurait fait un don pour l'aider à développer son appareil, mais comme il s'agit d'une entreprise privée, la solution pour l'aider a été de faire un placement sous forme d'achat d'actions.

[31] Dessercom détient également des actions dans la société Préhos inc. et dans GTI Médical inc. Préhos fait des tablettes utilisées par les ambulanciers et GTI œuvre dans l'assistance médicale (services de 1^{ers} soins) lors d'événements publics.

[32] Elle est aussi actionnaire de Secourisme – PME Québec inc., distributeur d'équipement et de matériel médical, de produits de transfert et de mobilisation de patients et de préventions des infections.

[33] M. Charette souligne que les compagnies affiliées ou apparentées n'ont fourni aucune ristourne à Dessercom, qui a plutôt payé pour les pertes de ces compagnies. Le but de Dessercom n'est pas de faire de l'argent avec les actions de celles-ci.

[34] Dessercom a dix membres.

[35] Ses administrateurs sont au nombre de cinq et nommés par les membres. Ils touchent une rémunération de fonction et des jetons de présence pour leur participation aux réunions³. La rémunération globale annuelle des administrateurs est d'environ 70 000 \$, montant qu'il estime peu élevé compte tenu du grand nombre d'heures que les administrateurs doivent donner. Par ailleurs, certains administrateurs siègent sur les conseils d'administration des compagnies affiliées ou apparentées, mais ne sont pas rémunérés.

[36] L'organisme est géré par trois directeurs principaux : M. Maxime Laviolette, directeur général, Maxim Filion, directeur principal, développement, qualité et relations avec les partenaires, et M. Charette. La rémunération de M. Laviolette est de 200 000 \$ par année, les autres directeurs ayant une rémunération moindre (entre 160 000 \$ et 199 999 \$). Il y a également dix directeurs aux opérations. Ce sont des employés et ils n'ont pas le statut de membre de l'organisme.

Le témoignage de Pierre Deslauriers

[37] M. Deslauriers est directeur général, greffier et trésorier de la Ville de Matagami.

[38] Il explique que la Municipalité, fondée en 1963, a connu une décroissance de sa population depuis la fin des travaux de la Baie-James.

[39] Pour l'année 2019, une exemption de taxes accordée à Dessercom se traduirait par une perte de 15 500 \$ pour la Municipalité.

[40] Il produit des photos et un plan de la caserne (pièce M-15), soumis lors de la demande de permis de construction. Il estime la superficie du bâtiment représentant l'usage « habitation » ou « résidence » à 54 %.

[41] Il produit également un plan du périmètre urbain (pièce M-16) montrant l'emplacement de la caserne, tout près du centre de santé.

[42] Selon lui, les horaires des ambulanciers sont des horaires de faction (par opposition à des horaires « à l'heure »). Par conséquent, ils ne sont pas obligés de demeurer sur les lieux du travail, ce qui permet de considérer les chambres, le salon et la cuisine distinctement de l'usage de la caserne.

[43] Il dépose la résolution n° 2019-05-14-06 adoptée par la Municipalité (pièce M-17) et un tableau qu'il a confectionné (pièce M-18) à partir d'extraits du registre des entreprises (M-8 à M-14) relativement à Dessercom et aux entreprises dans lesquelles

3. Article 5.08 des « Règlements généraux de la corporation 8.1 ».

celle-ci a des intérêts. Le tableau M-18 montre les liens entre les administrateurs de deux personnes morales sans but lucratif (Dessercom et Gestac HDL inc.) et cinq sociétés par actions ou compagnies (Transport médical de la Capitale-Nationale inc., Secourisme – PME Québec inc., Pehos inc., Diamentis inc. et GTI Médical inc.), de même que la détention d'actions de Dessercom dans ces compagnies.

[44] Il a confectionné un document (pièce M-19) qui montre l'évolution des revenus de Dessercom depuis 2010, à partir des données recueillies dans les décisions de la Commission et les états financiers produits par Dessercom. Le document montre que les revenus sont passés de 24 957 743 \$ en 2010 à 82 837 994 \$ en 2019. Au cours de la dernière année, les revenus ont progressé de 36 % et les excédents des produits sur les charges de 78 %.

L'ANALYSE

[45] La Commission vérifie si les conditions de la *Loi* sont remplies pour accorder la reconnaissance. Dessercom doit démontrer qu'elle est une personne morale à but non lucratif, que ses activités sont admissibles, qu'elles sont exercées dans un but non lucratif et qu'elles constituent l'utilisation principale de l'immeuble.

[46] Les articles 243.7, 243.8 et 243.9 de la *Loi* prévoient notamment ce qui suit :

« **243.7.** Seul un immeuble dont l'utilisation remplit les conditions prévues à l'article 243.8 peut être visé par une reconnaissance.

Toutefois, il ne peut l'être si cette utilisation consiste dans l'hébergement autre que transitoire ou l'entreposage autre qu'inhérent à la conservation d'objets visée au paragraphe 2.1° du deuxième alinéa de l'article 243.8.

243.8. L'utilisateur doit, dans un but non lucratif, exercer une ou plusieurs des activités admissibles de façon que cet exercice constitue l'utilisation principale de l'immeuble.

Sont admissibles :

[...]

3° toute activité exercée en vue de :

[...]

c) assister des personnes opprimées, socialement ou économiquement défavorisées ou autrement en difficulté;

[...]

243.9. Une activité ne cesse pas d'être visée au premier alinéa de l'article 243.8 du seul fait que l'utilisateur en tire des revenus ou qu'elle est exercée par l'intermédiaire d'un mandataire de celui-ci.

Est réputé ne pas agir dans un but lucratif l'utilisateur qui exige, en contrepartie de la prestation que constitue son exercice de l'activité admissible, le paiement d'un prix égal ou inférieur au prix de revient de cette prestation. »

[47] Dessercom est une personne morale à but non lucratif puisqu'elle est constituée en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elle est propriétaire et seul utilisateur de l'immeuble. Elle a donc la qualité requise pour présenter la demande.

[48] Dans le présent dossier, trois questions en litige se posent de façon particulière :

- Les activités de Dessercom sont-elles exercées dans un but non lucratif, comme l'exige le premier alinéa de l'article 243.8 de la *Loi*?
- Les activités de Dessercom sont-elles des activités admissibles au sens du paragraphe 3 c du deuxième alinéa de l'article 243.8 de la *Loi*?
- L'hébergement exercé dans l'immeuble constitue-t-il une activité admissible au sens des articles 243.7 et 243.8 de la *Loi*?

Les activités de Dessercom sont-elles exercées dans un but non lucratif, comme l'exige le premier alinéa de l'article 243.8 de la *Loi*?

[49] En plaidoirie, le procureur de la Municipalité fait valoir qu'il faut regarder en amont et en aval pour déterminer si Dessercom poursuit une fin lucrative ou non. Selon lui, de prime abord, les états financiers montrent qu'elle mène des activités de commerce, de profits, de gains. Le document M-19 montre une évolution très importante des produits entre 2010 et 2019, passant de 24 M\$ à 82 M\$. La recherche de revenus plus élevés n'est plus accessoire aux objets mentionnés dans les lettres patentes; elle devient une fin principale.

[50] La preuve démontre également, selon lui, que les investissements faits dans des filiales ou des compagnies ont pour but de faire du négoce, de mettre de l'argent de côté et de faire des placements qui rapporteront des revenus. En 2018, seulement 2,2 M\$ ont servi à faire des dons à des organismes de la santé.

[51] Pour la Municipalité, Dessercom est dans la même situation que les compagnies commerciales d'ambulances, qui paient des impôts et des taxes, alors que Dessercom n'en paie pas.

[52] M^e Bigué souligne que les excédents réalisés sont en contradiction avec l'article 8 de la directive IT-496R de l'Agence du Revenu du Canada concernant les organismes de bienfaisance enregistrés :

« 8. Une association peut gagner un revenu supérieur à ses dépenses à condition de satisfaire aux exigences de la Loi. L'excédent peut provenir de l'activité pour laquelle l'association a été constituée ou d'une autre activité. Toutefois, si une partie importante de l'excédent est accumulée chaque année et si le solde de l'excédent dépasse, à un moment quelconque, les ressources dont l'association a raisonnablement besoin pour

exercer ses activités non lucratives (voir le numéro 9), on considère que l'association est administrée en partie pour réaliser un profit. C'est le cas notamment lorsque des biens correspondant à l'excédent accumulé servent à des fins n'ayant aucun rapport avec les objectifs de l'association, par exemple :

- a) Des placements à long terme en vue de tirer un revenu de biens;
- b) L'agrandissement ou le développement des installations servant à des activités commerciales normales;
- c) Des prêts à des membres, à des actionnaires ou à des personnes non exemptées d'impôt.

Ce peut être aussi le cas lorsque l'excédent accumulé est investi sous forme de dépôt à terme ou de certificat de placement garanti renouvelé régulièrement au cours de l'année ou d'une année à l'autre, que le principal soit ou non rajusté de temps à autre. »⁴

[53] M^e Bigué souligne que le document de Revenu Québec « Les organismes sans but lucratif et la fiscalité » partage la même interprétation. En définitive, c'est à Dessercom de faire la preuve, en amont et en aval, qu'elle exerce des activités sans but lucratif. Elle n'a pas fait cette preuve. D'ailleurs, à aucun endroit dans les lettres patentes il n'est mentionné que Dessercom peut faire des investissements dans des compagnies à but lucratif, dans des actions en bourse ou mener des activités commerciales. Les surplus, les investissements et les activités commerciales de Dessercom ne peuvent donc être considérés comme des activités à but non lucratif.

[54] Avec égard, la Commission ne partage pas la position de la Municipalité. Elle est d'avis que les activités sont exercées dans un but non lucratif, même si Dessercom réalise d'importants bénéfices. L'article 243.9 de la *Loi* précise qu'une activité ne cesse pas d'être visée au premier alinéa de l'article 243.8 du seul fait que l'utilisateur en tire des revenus. Ces revenus sont d'ailleurs liés à une tarification des services ambulanciers faisant l'objet d'une réglementation provinciale.

[55] Dans l'affaire *BBM Canada et Sa Majesté la Reine*, 2008 CCI 341 (CanLII), la Cour canadienne de l'impôt devait décider si BBM, un organisme qui mesure les cotes d'écoute des radiodiffuseurs et télédiffuseurs, était constituée et administrée uniquement pour exercer des activités non lucratives. La Cour commente ainsi la directive IT-496R de l'Agence du Revenu du Canada et son application :

« [46] L'ARC est depuis longtemps d'avis, comme elle l'indique dans le bulletin d'interprétation IT-496, intitulé « Organisation à but non lucratif », que certaines choses, comme le fait de réaliser des bénéfices importants ou d'accumuler des réserves déraisonnables, peuvent indiquer l'existence d'un objet lucratif non déclaré. D'autres considérations pertinentes énoncées dans le bulletin sont de savoir si les activités de l'entité sont exercées selon les pratiques commerciales ordinaires, si les biens et services sont vendus à des non-membres, si l'entité est exploitée sur une base de profit plutôt que selon une formule de recouvrement des coûts et si elle fait concurrence à des entités imposables qui exploitent le même genre de commerce ou d'entreprise. Je suis d'accord pour dire que, dans les cas qui s'y prêtent, il peut s'agir de considérations

4. Agence des douanes et du revenu Canada. *Guide d'impôt pour la Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif (OSBL)* (T4117), directive numéro IT 496-R, 2 août 2001, en ligne <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/formspubs/pub/it496r/it496r-f.pdf>

raisonnables et pertinentes, bien que ces considérations ne puissent pas toutes être des exigences, mais il faut soupeser d'une façon appropriée ces considérations eu égard aux circonstances de chaque affaire, et aucune considération ne sera à elle seule déterminante. Toutefois, en l'espèce, l'examen de ces considérations ne m'amène pas à conclure que BBM a un objet lucratif non déclaré.

[...]

[53] Un attribut important des entreprises commerciales est absent de la manière dont sont administrées les entités à but non lucratif telles que BBM. Il n'existe aucune possibilité pour leurs actionnaires, pour leurs membres ou les personnes qui les contrôlent de tirer parti des activités de l'entité sur le plan financier, au moyen de bénéfices, de la distribution de sommes d'argent, de salaires illimités, de l'appréciation du capital ou des actifs de l'entreprise, ou de quelque autre façon similaire.

[54] Même si je rejette la position que la Couronne a prise en l'espèce, il n'est pas surprenant ni inhabituel de constater que les activités de nombreuses organisations qui sont exonérées d'impôt en vertu de l'alinéa 149 (1)l) sont dans une certaine mesure exercées pour le bien public ou pour une fin publique. [...] »

[56] Appliquant ce raisonnement aux faits du présent dossier, la Commission constate que les membres de Dessercom ne retirent aucun avantage personnel de ses revenus et les bénéfices sont réinvestis dans l'amélioration des services et la formation. Ils sont également versés comme dons à des organismes œuvrant dans le domaine de la santé, notamment l'Hôtel-Dieu de Lévis. Les activités le sont pour le bien public, soit d'offrir aux personnes qui en ont besoin un service de transport ambulancier.

[57] Dessercom œuvre dans un domaine où sont présentes des entreprises commerciales, à but lucratif. Toutefois, cet élément ne suffit pas pour faire de Dessercom une entreprise commerciale. Sur ce point, Dessercom n'est pas dans une situation différente de bien d'autres organismes à but non lucratif qui, comme les centres de la petite enfance (CPE) ou les comptoirs de vente de meubles ou de vêtements à des fins charitables, offrent des services ou des biens similaires à ceux des entreprises à but lucratif. Peut-être pourrions-nous conclure à la nature lucrative des activités de Dessercom, si elle avait des pratiques commerciales ayant pour seul objectif de s'emparer des parts de marchés des entreprises à but lucratif. Mais il n'y a aucune preuve de telles pratiques.

[58] De plus, Dessercom constitue une réserve financière qui lui permet de répondre à ses engagements (dons) auprès d'organismes œuvrant dans le domaine de la santé. Elle utilise ses ressources pour développer des services de qualité, malgré la rareté de la main-d'œuvre en région éloignée : heures supplémentaires, primes, bonification des conditions de travail et frais de déplacements pour des paramédics de l'extérieur. Ses investissements dans des entreprises commerciales n'ont pas pour but la réalisation d'un bénéfice, mais le soutien au développement de services ou d'équipements utiles ou novateurs dans le domaine de la santé. Ces constats révèlent un désintéressement pour la maximisation de la rentabilité et des profits et mettent plutôt l'accent sur la poursuite des objets de l'organisme, notamment :

- Exploiter des services d'ambulance et de transport médical;

- Prendre les moyens nécessaires pour contribuer et pourvoir au bien-être, à la subsistance, à l'entretien et à l'assistance des bénéficiaires de la mission hospitalière de soins spécialisés au CISSS Chaudière-Appalaches;
- Soutenir financièrement des organismes du domaine de la santé et des services sociaux, ainsi que s'associer avec toute corporation poursuivant des activités et des œuvres en relation avec ses objets;
- Utiliser ses surplus et excédents pour favoriser l'accomplissement de ses objets;
- Le tout, sans gain pécuniaire pour ses membres.

[59] Dans son ouvrage « La corporation sans but lucratif au Québec »⁵, l'auteur Paul Martel rappelle que le critère de l'activité commerciale par nature n'est pas celui retenu par la Cour suprême afin de déterminer si une activité est exercée dans un but non lucratif :

« C'est ce critère de l'activité commerciale qui fut carrément rejeté par la Cour suprême. « Bon nombre d'organismes de bienfaisance qui oeuvrent au sein de la collectivité et qui ont recours de temps à autre à des activités qu'on qualifierait de commerciales afin de réunir des fonds pour pouvoir remplir leurs objets, risqueraient, par l'application de pareil critère (« de l'activité commerciale »), d'être considérés comme des entreprises. Attacher une importance primordiale à l'aspect commercial d'une opération litigieuse ne constitue pas, à mon avis, un guide sûr ni utile. J'estime que ce critère de l'activité commerciale est trop imprécis pour qu'il puisse être appliqué avec uniformité. » Si le critère de l'activité de la corporation ne peut pas être retenu pour déterminer la nature de la corporation, nous en revenons alors au critère de l'objet poursuivi par celle-ci. »

[60] Plus loin⁶, après avoir rappelé qu'il faut chercher l'objet prépondérant de l'activité de l'organisme afin de déterminer s'il agit dans un but non lucratif, Martel conclut de la façon suivante :

« [...] Nous avons vu aussi que ce qui importe, c'est l'objet prépondérant poursuivi par la corporation. Mais, s'il est un objet prépondérant, c'est qu'il peut y avoir des objets accessoires; ces objets sont valables s'ils concourent à la réalisation de l'objet premier. D'autre part, nous avons distingué les objets des activités de la corporation. Cette distinction nous permet de concevoir qu'une corporation sans but lucratif puisse avoir des activités lucratives. Nous pouvons même affirmer que le fait de poursuivre un but non lucratif n'est pas incompatible avec la tenue d'activités lucratives. Cette thèse est largement acceptée pourvu que ces activités lucratives soient accessoires aux activités et objets de la corporation. »

[61] Nous ne pouvons déduire de la preuve que Dessercom tient des activités lucratives dans le but premier de réaliser un bénéfice, un profit. Au contraire, l'organisme a fait la preuve qu'il utilise ses excédents pour les fins qu'il poursuit.

[62] Voyons maintenant le volet « rémunération et avantages », qui peut avoir un impact sur la qualification des activités de l'organisme. Pour reprendre les termes de la

5. Paul Martel, *La corporation sans but lucratif au Québec. Aspects Théoriques et pratiques*. Édition Wilson & Lafleur/Martel Ltée, Montréal, 2007, page 1-27 et 1-28.

6. Idem, page 1-37.

Cour canadienne de l'impôt dans l'affaire BBM, une personne morale à but non lucratif ne doit pas servir à ses membres, administrateurs ou dirigeants de « tirer parti des activités de l'entité sur le plan financier, au moyen de bénéfices, de la distribution de sommes d'argent, de salaires illimités, de l'appréciation du capital ou des actifs de l'entreprise, ou de quelque autre façon similaire »⁷.

[63] Les membres n'ont droit à aucun bénéfice, ristourne ou autres émoluments du genre. La rémunération des directeurs de Dessercom (entre 160 000 \$ et 200 000 \$) est proportionnelle à ce qui est raisonnable de payer pour des dirigeants d'organisations oeuvrant dans ce domaine, d'autant plus que le personnel ambulancier affecté aux services touche une rémunération assez élevée. Quant à la rémunération des cinq administrateurs, elle prend notamment la forme de « jetons de présence » et ne dépasse pas, globalement, 70 000 \$ par année. À cet égard, citons Martel :

« Règle générale, la charge d'administrateur est gratuite. Cela ne signifie pas, toutefois, qu'il soit interdit de rémunérer les administrateurs des corporations sans but lucratif. Cela ne signifie pas non plus que les administrateurs ne peuvent pas être indemnisés pour leurs frais et dépenses.

[...]

La corporation peut, par règlement, prévoir la rémunération de ses administrateurs. En pratique, ce règlement est rédigé en termes très généraux, et autorise les administrateurs à fixer eux-mêmes, par résolution, le montant, le mode et le moment de leur rémunération.

La rémunération des administrateurs peut prendre diverses formes, comme un honoraire forfaitaire ou encore des « jetons de présence ». »⁸

[64] Le fait de rémunérer ses administrateurs ne change pas la qualification de Dessercom à titre de personne morale à but non lucratif. Cette rémunération n'est d'ailleurs aucunement liée aux performances financières de l'organisme et ne peut être qualifiée de déraisonnable pour un organisme sans but lucratif.

[65] Par conséquent, la Commission en arrive à la conclusion que les activités exercées par Dessercom le sont dans un but non lucratif.

Les activités de Dessercom sont-elles des activités admissibles au sens du paragraphe 3° c du deuxième alinéa de l'article 243.8 de la Loi?

[66] Le service de transport médical de Dessercom est donné à des personnes dont l'état de santé le requiert.

[67] Ces activités de transport constituent l'utilisation principale de l'immeuble. Les activités d'hébergement exercées dans l'immeuble sont accessoires à l'activité principale qui est d'offrir des services de transport ambulancier. En effet, Dessercom a démontré que, dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, elle offre un service

7. 2008 CCI 341 (CanLII), paragraphe 53.

8. Voir note 5, page 9-24.

d'hébergement gratuit au personnel provenant de l'extérieur de la Municipalité et de la région. Sans cet hébergement, elle aurait de la difficulté à attirer du personnel pour desservir la population locale en services ambulanciers.

[68] Comme elle l'a décidé dans de nombreuses décisions antérieures, les activités de transport ambulancier sont, conformément au sous-paragraphe c du paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 243.8 de la *Loi*, des activités admissibles puisqu'elles ont pour cause principale et immédiate d'assister des personnes en difficulté⁹.

[69] L'expression « autrement en difficulté » a été interprétée à plusieurs reprises par la Commission, sans qu'une référence à l'aide à une seule personne (plutôt qu'à un groupe) n'ait été exclue du sens donné à cette expression. En fait, les mots « autrement en difficulté » signifie que les personnes faisant l'objet d'une assistance doivent rencontrer une difficulté d'égale importance, et non de même nature, que le fait d'être opprimé, socialement ou économiquement défavorisé¹⁰.

L'hébergement exercé dans l'immeuble constitue-t-il une activité admissible au sens des articles 243.7 et 243.8 de la *Loi*?

[70] En ce qui concerne les chambres et les espaces que la Municipalité associe à une fin résidentielle, nous avons mentionné précédemment que c'est à titre accessoire à ses services de transport ambulancier que ces espaces sont mis à la disposition du personnel à temps partiel de Dessercom.

[71] Ces espaces sont utilisés pour l'hébergement temporaire du personnel résidant à l'extérieur de la Municipalité. En aucun temps ces chambres, ce salon et cette cuisine de l'immeuble ne sont utilisés à des fins de résidence permanente. Il s'agit d'un hébergement temporaire, de nature transitoire et son utilisation est admissible conformément à l'article 243.7 de la *Loi*.

[72] La demande de reconnaissance répond donc aux exigences de la *Loi*.

L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RECONNAISSANCE

[73] L'article 243.12 de la *Loi* prévoit que la reconnaissance entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année où la demande est reçue à la Commission.

9. La Commission a reconnu à de nombreuses reprises que les activités de transport médical sont admissibles à une reconnaissance en vertu de cette disposition de la *Loi*. Voir à cet égard la décision *Dessercom Inc. et Granby (Ville de)*, CMQ-64913, 11 juillet 2014. Cette décision a été confirmée par la Cour supérieure, le 10 juin 2015 : *Granby (Ville de) c. Commission municipale du Québec*, 2015 QCCS 2938.

10. *Granby (Ville de) c. Commission municipale du Québec*, 2015 QCCS 2938.

[74] La demande est reçue par la Commission le 18 mars 2019. Par conséquent, la reconnaissance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCORDE UNE RECONNAISSANCE** à DESSERCOM INC. à l'égard de l'immeuble situé au 120, boulevard Matagami, sur le territoire de la Ville de Matagami, pour l'utilisation qu'elle en fait.
- **FIXE** au 1^{er} janvier 2019 l'entrée en vigueur de la reconnaissance.



DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif

DM/sc

M^e Reynald Auger
Langlois avocats, S.E.N.C.R.L.
Pour la demanderesse

M^e Louis Bigué
Bigué, Avocats
Pour la mise en cause

Audience tenue à Amos le 23 octobre 2019