

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-028091-197, 500-09-028093-193, 500-09-028094-191
(450-17-006593-173) (505-17-009749-179) (505-17-009748-171)

DATE : 22 février 2022

**FORMATION : LES HONORABLES MARK SCHRAGER, J.C.A.
STEPHEN W. HAMILTON, J.C.A.
CHRISTINE BAUDOIN, J.C.A.**

500-09-028091-197 (450-17-006593-173)

VILLE DE SHERBROOKE
APPELANTE – demanderesse

c.

LABORATOIRES CHARLES RIVER SERVICES PRÉCLINIQUES MONTRÉAL ULC.
INTIMÉ – mis en cause

et
BARREAU DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE – intervenant

et
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
MIS EN CAUSE – mis en cause

500-09-028093-193 (505-17-009749-179)

VILLE DE LONGUEUIL
APPELANTE – demanderesse

c.

MÉTAUX RUSSEL INC.

INTIMÉE – mis en cause

et

BARREAU DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – intervenant

et

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – mis en cause

500-09-028094-191 (505-17-009748-171)

VILLE DE LONGUEUIL

APPELANTE – demanderesse

c.

9198-2405 QUÉBEC INC.

INTIMÉE – mis en cause

et

BARREAU DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – intervenant

et

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – mis en cause

ARRÊT

[1] Les appelantes se pouvoient contre un jugement rendu le 21 décembre 2018 par la Cour supérieure, district de Longueuil (l'honorable Thomas M. Davis), lequel rejette leurs pourvois en contrôle judiciaire à l'encontre d'un jugement rendu le 22 mars 2017 par la Cour du Québec, district de Montréal (l'honorable David L. Cameron), qui siégeait en appel de cinq dossiers du Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières.

[2] Pour les motifs du juge Hamilton, auxquels souscrivent les juges Schrager et Baudouin, **LA COUR** :

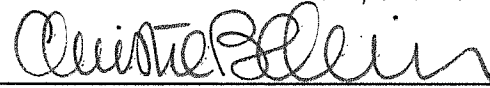
[3] **REJETTE** les appels avec les frais de justice.



MARK SCHRAGER, J.C.A.



STEPHEN W. HAMILTON, J.C.A.



CHRISTINE BAUDOIN, J.C.A.

Me Steve Cadrin
Me Caroline Charron
DHC AVOCATS
Pour Ville de Sherbrooke et Ville de Longueuil

Me Sylvie Champagne
Me André-Philippe Mallette
BARREAU DU QUÉBEC
Pour Barreau du Québec

Me Michel Richer
MICHEL RICHER AVOCAT
Pour Métaux Russel inc.

Date d'audience : 6 mai 2021

MOTIFS DU JUGE HAMILTON

[4] Ces appels portent sur l'obligation pour une entreprise de se faire représenter par avocat lorsqu'elle conteste l'évaluation de son immeuble devant le Tribunal administratif du Québec, section des affaires immobilières (ci-après, « **TAQ** »).

[5] Les Villes appelantes se pourvoient contre un jugement rendu le 21 décembre 2018 par la Cour supérieure, district de Longueuil (l'honorable Thomas M. Davis)¹, lequel rejette leurs pourvois en contrôle judiciaire à l'encontre d'un jugement rendu le 22 mars 2017 par la Cour du Québec, district de Montréal (l'honorable David L. Cameron)².

[6] La Cour du Québec siégeait en appel de cinq dossiers du TAQ. Dans chacun de ces dossiers, une demande en irrecevabilité avait été présentée, notamment en raison du fait que la procédure introductive de l'instance avait été préparée, rédigée et/ou signée par un dirigeant de l'entreprise requérante et non par un avocat. La Cour du Québec avait entre autre relevé l'existence d'un conflit jurisprudentiel au TAQ quant à cette question, certaines décisions jugeant irrecevables le recours ainsi entrepris et d'autres à l'effet contraire. La Cour du Québec a déclaré les recours recevables. Trois dossiers ont été portés devant la Cour supérieure afin de procéder à des contrôles judiciaires. Ces derniers ont été rejetés.

[7] En appel, les parties font valoir des arguments sensiblement identiques à ceux présentés devant les instances précédentes. Pour les raisons qui suivent, je propose de rejeter les appels.

1. CONTEXTE

[8] Les faits spécifiques aux différents dossiers ne sont pas nécessaires à la compréhension de la présente analyse. Un bref résumé du contexte général et des différents jugements rendus par le TAQ, la Cour du Québec et la Cour supérieure sera suffisant.

1.1. Contexte général

[9] Les trois dossiers portent sur la contestation par un propriétaire de la valeur de son immeuble au rôle d'évaluation foncière de la Ville, le tout suivant les articles 138.5 et

¹ *Ville de Longueuil c. Cour du Québec, Chambre civile*, 2018 QCCS 5546 [jugement CS].

² *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, 2017 QCCQ 2191 [jugement CQ].

suivants de la *Loi sur la fiscalité municipale*³. La Cour du Québec décrit comme suit le formulaire prescrit qui sert de requête introductive d'instance :

[172] Le formulaire prescrit sert surtout à identifier la partie intéressée avec, le cas échéant, l'identité de son représentant ou avocat, l'unité d'évaluation et la décision visée par le recours. L'espace réservé pour décrire l'objet et les motifs est encadré par une boîte qui mesure environ 5 pouces de large par ¼ de pouce de haut.

[10] Le recours est intenté devant le TAQ, qui est régi par la *Loi sur la justice administrative*⁴ (ci-après « *L.J.A.* ») et ses propres règles de procédure⁵.

[11] La question commune soulevée par ces dossiers est de savoir si le fait que le formulaire déposé au nom du propriétaire a été préparé, rédigé et/ou signé par un dirigeant le rend irrecevable en fonction des articles 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau*⁶ (ci-après « *L.B.* », reproduits en annexes), qui prévoient les actes réservés aux avocats et aux conseillers en loi, de même que certaines exceptions et limites à ces actes réservés. En d'autres termes, il faut déterminer en l'espèce si la limite prévue à l'alinéa 129c) *L.B.* s'applique dans les trois dossiers :

129. Aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint:

[...]

c) le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire;

129. None of the provisions of section 128 shall limit or restrict:

[...]

(c) the right of public or private bodies to be represented by their officers, except for the purpose of pleading, before any organization having a quasi-judicial function;

1.2. Décisions du TAQ

a) 9198-2405 *Québec inc. c. Ville de Longueuil*⁷

[12] Le TAQ avait à décider si la requête introductive déposée au nom de la compagnie à numéro et signée par sa présidente était recevable. La membre du TAQ considère le libellé des articles 128 et 129 *L.B.*, ainsi que la jurisprudence en la matière. Elle rappelle que le TAQ est régi par la *L.J.A.* et ses propres règles de procédure, soulignant que l'objet

³ RLRQ, c. F-2.1.

⁴ RLRQ, c. J-3.

⁵ *Règlement sur la procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 3.01.

⁶ RLRQ, c. B-1.

⁷ 9198-2405 *Québec inc. c. Ville de Longueuil*, 2015 QCTAQ 4261.

de la *L.J.A.* vise notamment l'accessibilité à la justice. Elle conclut que le fait qu'un dirigeant puisse représenter son organisme devant le TAQ à toutes les étapes, sauf pour plaider, mais incluant l'introduction d'un recours qui prend la forme d'un formulaire ou d'une lettre simple à remplir, « apparaît relever de la logique la plus élémentaire, mais au surplus, s'inscrit parfaitement dans le cadre légal de l'accessibilité prescrit par la *LJA* »⁸. Elle rejette par conséquent la requête en irrecevabilité.

b) *Laboratoire Charles River Services précliniques Montréal u.l.c. c. Ville de Sherbrooke*⁹

[13] La formation du TAQ avait à trancher une requête en irrecevabilité fondée sur l'alinéa 128(1)b) *L.B.* Les parties admettaient que le recours avait été signé par le « dirigeant », au sens de l'alinéa 129c) *L.B.*, mais la Ville soulevait qu'un tiers (un non-dirigeant) avait préparé et rédigé la requête, sans la signer¹⁰. La formation souligne l'article 10 du règlement sur la procédure du TAQ qui prévoit qu'une requête peut être signée par le requérant ou son représentant et rejette la requête en irrecevabilité.

c) *Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*¹¹

[14] Les Villes soutenaient que l'alinéa 129c) *L.B.* ne pouvait s'appliquer : le signataire du recours (qui est ni président ni administrateur de la compagnie) n'est pas un « dirigeant », la compagnie n'est pas un « organisme privé », le TAQ n'est pas un « organisme exerçant une fonction quasi judiciaire » et l'alinéa 129c) n'inclut pas la préparation et la rédaction de procédures. Après une revue détaillée de la jurisprudence¹², la formation du TAQ procède à sa propre interprétation des articles 128 et 129 *L.B.*, tout en soulignant l'objectif de la *L.B.* et celui de la *L.J.A.*¹³. Elle conclut que l'alinéa 129c) *L.B.* s'appliquait et rejette le recours en irrecevabilité.

1.3. Permission d'appeler à la Cour du Québec

[15] Dans des décisions séparées, le juge Claude Laporte de la Cour du Québec accorde la permission d'appeler de ces décisions, conformément à l'article 159 *L.J.A.* Il formule la question principale de façon identique dans les trois dossiers sous étude :

⁸ *Id.*, paragr. 41.

⁹ *Laboratoires Charles River Services précliniques Montréal u.l.c. c. Ville de Sherbrooke*, 2015 QCTAQ 06674.

¹⁰ *Id.*, paragr. 9-10.

¹¹ *Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*, 2015 QCTAQ 09856.

¹² Elle note d'ailleurs que la jurisprudence du courant qui accueille les requêtes en irrecevabilité sur cette question concerne principalement un seul décideur administratif, suivie à une occasion par un autre décideur qui aurait depuis changé son fusil d'épaule (*Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*, *supra*, note 11, paragr. 29).

¹³ *Id.*, paragr. 49 et s.

Le TAQ a-t-il commis une erreur de droit en concluant que l'exception de l'article 129 (c) de la Loi sur le Barreau est applicable en l'espèce et que le recours de la défenderesse est recevable?¹³

1.4. Cour du Québec (Cameron, j.c.q.)

[16] Cinq dossiers sont joints¹⁴. Le juge considère que la norme de contrôle de la décision correcte s'applique quant à l'interprétation des articles de la *L.B.* puisqu'il s'agit de « l'application d'une norme procédurale fondamentale d'application générale qui découle d'une loi d'ordre public [et qui a] une importance capitale pour le système juridique dans le sens large et non relié au champ de compétence spécifique du TAQ »¹⁵. Il explique de plus que l'interprétation divergente, laquelle a un impact sur la recevabilité même du recours, produit une inégalité devant la loi sur le droit fondamental d'ester devant un tribunal administratif¹⁶. Toutefois, il considère que les questions secondaires, notamment celles touchant à l'expertise procédurale du TAQ, doivent être révisées selon la norme de contrôle de la décision raisonnable¹⁷.

[17] Le juge conclut que :

« **se faire représenter ... devant** » « vise toutes les étapes de représentation de la préparation et rédaction jusqu'à la clôture du dossier (sous réserve de la plaidoirie »¹⁸;

« **organisme privé** » « est assez large pour inclure les personnes morales, les sociétés n'ayant pas la personnalité juridique, bref, toute entité de nature privée qui n'est pas un individu »¹⁹;

« **dirigeant** » : il s'agit d'une question mixte de fait et de droit, et il reviendra au dirigeant d'établir son statut et l'autorisation dont il bénéficie²⁰;

« **sauf aux fins de plaidoirie** » : il n'y aurait pas de controverse, et la plaidoirie signifierait « l'activité qui consiste en la présentation de l'argument à la clôture de la preuve dans le cadre de l'audition »²¹;

¹³ *Sherbrooke (Ville de) c. Laboratoires Charles River services précliniques Montréal, u.l.c.*, 2016 QCCQ 981, paragr. 29; *Longueuil (Ville de) c. Métaux Russel inc.*, 2016 QCCQ 1005, paragr. 30; *Longueuil (Ville de) c. 9198-2405 Québec inc.*, 2016 QCCQ 1004, paragr. 30.

¹⁴ En plus des trois dossiers énumérés précédemment, la Cour du Québec se penche également sur les dossiers 540-80-006343-153 (*Alma Consulting Group (Maramar inc.) c. Ville de Laval*, 2016 QCCQ 3220) et 540-80-006085-150 (*Société en commandite Taschereau c. Ville de Laval*, 2015 QCCQ 11837).

¹⁵ Jugement CQ, *supra*, note 2, paragr. 118.

¹⁶ *Id.*, paragr. 126.

¹⁷ *Id.*, paragr. 128-129.

¹⁸ *Id.*, paragr. 181.

¹⁹ *Id.*, paragr. 214.

²⁰ *Id.*, paragr. 226-228.

²¹ *Id.*, paragr. 232.

« **fonction quasi judiciaire** » : le TAQ est un organisme qui exerce une fonction quasi judiciaire²³.

[18] En ce qui concerne les trois décisions visées par l'appel, le juge est d'avis que les membres du TAQ ont appliqué correctement l'exception prévue à l'alinéa 129c) *L.B.* et qu'ils ont eu raison de conclure que les recours des différentes intimées étaient recevables. Plus précisément, quant au dossier *Laboratoires Charles River Services précliniques Montréal u.l.c. c. Ville de Sherbrooke*, dans lequel la procédure avait été signée par un dirigeant, mais avait été préparée et rédigée par un tiers non-avocat, le juge conclut, après avoir résumé le raisonnement du TAQ fondé sur l'arrêt *Fortin c. Chrétien*²⁴, que le recours était recevable. Et en ce qui a trait au dossier *Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*, le juge estime que la décision relative au statut de dirigeant du représentant est raisonnable.

1.5. Cour supérieure (Davis, j.c.s.)

[19] Il faut noter que deux arrêts importants sont rendus entre le jugement de la Cour du Québec et celui de la Cour supérieure : l'arrêt de la Cour suprême dans *Barreau du Québec c. PGQ*²⁵ et l'arrêt de notre Cour dans *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT ltée*²⁶. Le juge traite longuement de ces deux arrêts dans son jugement.

[20] Le juge énonce que son rôle consiste à déterminer si la Cour du Québec a choisi la bonne norme de contrôle et l'a appliquée correctement. Distinguant l'arrêt *Barreau du Québec c. PGQ*²⁷, le juge considère que la norme de contrôle de la décision correcte s'applique puisqu'il estime qu'il s'agit d'une question qui comporte une importance capitale pour le système judiciaire et étrangère au domaine d'expertise du décideur administratif, bien qu'il reconnaisse que l'impact est « plus important au niveau de la justice administrative »²⁸. Le juge justifie son raisonnement, notamment en raison du « nombre de recours potentiellement visés par l'exception », mais « surtout [de] l'importance de l'interprétation de [la limite prévue à l'alinéa 129c) *L.B.*] en relation avec les actes réservés » aux avocats et conseillers en droit prévue à l'alinéa 128(1)b) *L.B.* Il reconnaît que le TAQ est souvent amené à interpréter la *L.B.*, mais il indique que celle-ci ne fait pas partie de son expertise²⁹.

²³ *Id.*, paragr. 251.

²⁴ *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45.

²⁵ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56.

²⁶ *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT ltée*, 2018 QCCA 1362, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 2 mai 2019, n° 38365.

²⁷ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, *supra*, note 25.

²⁸ *Id.*, paragr. 26, 28.

²⁹ *Id.*, paragr. 31.

[21] Citant l'arrêt *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*³⁰, le juge reconnaît que la Cour du Québec a erré en adoptant une interprétation large et libérale, mais il exprime également sa réticence en lien avec l'approche restrictive proposée par les Villes³¹. Procédant à l'analyse des termes « **se faire représenter** », le juge note qu'il faut à la fois considérer la protection du public, mais également l'esprit de l'exception de l'alinéa 129c) *L.B.*, laquelle reconnaît que « la représentation devant les tribunaux exerçant des fonctions quasi judiciaires ne comporte pas nécessairement les mêmes réalités que la représentation devant les tribunaux judiciaires »³². Il mentionne de plus que l'intention du législateur est d'assurer une procédure simple et l'accès au tribunal et que l'accessibilité à la justice comporte un élément de protection du public³³. Au terme d'une analyse du sens ordinaire des mots « représenter » et « agir », étudiant de même l'économie des articles 128 et 129 *L.B.* et examinant l'article 87 *C.p.c.*, le juge considère que le terme « représenter » « comporte nécessairement la rédaction de procédures destinées au tribunal »³⁴. Bref, il estime correcte l'analyse de la Cour du Québec.

[22] Par la suite, le juge se questionne sur l'utilisation des termes « personne morale » et « **organisme privé** », mais considère que ce dernier est suffisamment large pour englober une personne morale³⁵. Quant à la notion de « **dirigeant** », il considère que la notion telle qu'élaborée par la Cour du Québec est sans reproche et concorde avec différentes définitions législatives, de même qu'avec la jurisprudence qui reconnaît qu'un dirigeant peut être une personne qui n'a pas la qualité d'administrateur³⁶.

[23] Quant à la notion de « **sauf aux fins de plaidoirie** », le juge semble relever des propositions différentes de la part du Barreau et conclut que la rédaction de procédures fait partie de la notion de représentation et que la Cour du Québec a donc rendu une décision correcte³⁷. De plus, le juge estime que le TAQ exerce des « **fonctions quasi judiciaires** »³⁸.

[24] Finalement, le juge considère que le statut du représentant de l'intimée Métaux Russel constitue une question de fait et, appliquant la norme de la décision raisonnable, conclut que les motifs de la Cour du Québec suivent les enseignements de la Cour d'appel. S'agissant d'une issue possible, il considère que la Cour du Québec a agi à bon droit en refusant d'intervenir³⁹.

³⁰ *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*, supra, note 26.

³¹ Jugement CS, supra, note 1, paragr. 42-45.

³² *Id.*, paragr. 55-56.

³³ *Id.*, paragr. 61.

³⁴ *Id.*, paragr. 62-74.

³⁵ *Id.*, paragr. 75-80.

³⁶ *Id.*, paragr. 81-87.

³⁷ *Id.*, paragr. 88-92.

³⁸ *Id.*, paragr. 93-94.

³⁹ *Id.*, paragr. 95-97.

1.6. Permission d'appeler à la Cour d'appel

[25] La permission d'appeler a été accordée le 19 août 2019³⁹.

2. QUESTIONS EN LITIGE

[26] Les Villes proposent les questions suivantes :

Le juge de première instance a-t-il erré en appliquant une interprétation large et libérale à l'exception de l'article 129 c) LB, contrairement aux enseignements de cette honorable Cour dans l'affaire *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée/FCT Insurance Company Ltd.*?

Le juge de première instance a-t-il erré en interprétant largement chacune des parties de l'exception contenue à l'article 129 c) LB?

Le juge de première instance a-t-il erré en concluant qu'une personne qui se voit remettre une procuration ou « power of attorney » devient ainsi un « dirigeant » d'une personne morale?

[27] Il y a lieu de joindre les deux premières questions en ce qu'elles touchent toutes deux à l'interprétation de l'alinéa 129c) *L.B.* La deuxième question sera traitée de façon distincte puisqu'elle concerne plutôt l'application de l'alinéa 129c) *L.B.*

2. ANALYSE

2.1. Interprétation de l'alinéa 129c) L.B.

a) Dispositions législatives

[28] Les articles 128 et 129 *L.B.* sont reproduits au long en annexe. Les extraits pertinents sont les suivants :

128. 1. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

2. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice et non du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

128. (1) The following acts, performed for others, shall be the exclusive prerogative of the practising advocate or solicitor:

(2) The following acts, performed for others, shall be the exclusive prerogative of the practising advocate and not of the solicitor:

³⁹ *Ville de Sherbrooke c. Laboratoires Charles River Services précliniques Montréal*, 2019 QCCA 1393.

a) plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant [énumération de sept tribunaux]

(a) to plead or act before any tribunal, except before [list of seven tribunals]

129. Aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint:

129. None of the provisions of section 128 shall limit or restrict:

c) le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire;

(c) the right of public or private bodies to be represented by their officers, except for the purpose of pleading, before any organization having a quasi-judicial function;

[29] Essentiellement, l'article 128 *L.B.* énumère les actes réservés aux avocats et aux conseillers en loi. Il est divisé en deux paragraphes : le paragraphe 1 énumère les actes qui, lorsqu'exécutés pour le compte d'autrui, sont du ressort exclusif de l'avocat ou du conseiller en loi et le paragraphe 2, les actes qui, lorsqu'exécutés pour le compte d'autrui, sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice. Le « conseiller en loi » (« *solicitor* ») est un avocat d'une autre province ou d'un territoire du Canada ou un professeur de droit inscrit au Tableau de l'Ordre des avocats en vertu d'un permis restrictif délivré par le Conseil d'administration du Barreau⁴⁰. L'alinéa 129e) *L.B.* prévoit le droit du notaire de poser certains actes en matières non contentieuses.

[30] Le but de l'article 128 *L.B.* est de protéger le public en s'assurant que seuls les avocats (ou les conseillers en loi ou les notaires) puissent poser les actes énumérés pour leur compte. Autrement dit, on protège le public en empêchant des personnes non qualifiées de poser ces actes pour les membres du public. On pourrait croire que l'article 128 *L.B.* a également comme but de protéger le fonctionnement des tribunaux en s'assurant que seules les personnes qualifiées y participent, mais l'article 128 *L.B.* ne touche pas au droit de la personne physique de se représenter elle-même devant les tribunaux.

[31] L'alinéa 128(1)b) *L.B.* stipule que seuls les avocats et les conseillers en loi (ou les notaires en matières non contentieuses) peuvent préparer ou rédiger pour autrui une requête destinée à servir dans une affaire devant les tribunaux, alors que l'alinéa 128(2)a) *L.B.* stipule que seuls les avocats (ou les notaires en matières non contentieuses) peuvent plaider ou agir pour autrui devant tout tribunal. Le paragraphe 1l) *L.B.* définit « tribunal » (« *court* ») comme « tout organisme qui siège au Québec et qui y

⁴⁰ Alinéa 1g) *L.B.*

exerce une fonction judiciaire ou quasi judiciaire » (« *any organization sitting in Québec and there exercising a judicial or quasi-judicial function* »).

[32] L'alinéa 128(2)a) *L.B.* inclut une liste d'exceptions au monopole des avocats, soit sept tribunaux devant qui une personne peut être représentée par une personne autre qu'un avocat. On y retrouve le Tribunal administratif du travail, le Tribunal administratif du logement et le Tribunal administratif du Québec, section des affaires sociales, sur certaines questions précises.

[33] L'article 129 *L.B.* précise qu'« [a]ucune des dispositions de l'article 128 » (« *[n]one of the provisions of section 128* ») ne limite ou ne restreint certains droits, dont c) « le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire » (« *the right of public or private bodies to be represented by their officers, except for the purpose of pleading, before any organization having a quasi-judicial function* »).

[34] L'article 129 *L.B.* ne crée pas des véritables exceptions à l'article 128 *L.B.*, mais énonce plutôt que certains droits ne sont pas limités ou restreints par l'article 128 *L.B.* En principe, ce sont des droits qui existent ailleurs et on ne fait que préciser qu'en cas de conflit entre ces droits et l'article 128 *L.B.*, ce sont ces droits qui priment. Donc, l'alinéa 129b) *L.B.*, par exemple, stipule que l'article 128 *L.B.* ne limite pas et ne restreint pas « les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé » (« *the rights specifically defined and granted to any person by any public or private law* »).

[35] On se serait donc attendu à retrouver ailleurs, que ce soit dans le *Code civil*, dans la loi constitutive de l'« organisme privé » ou dans la *L.J.A.*, une disposition stipulant que le dirigeant de l'organisme a le droit de le représenter de façon générale ou devant les organismes exerçant une fonction quasi judiciaire. Or, il n'existe pas de telle disposition. Nous devons donc conclure soit que l'alinéa 129c) *L.B.* ne veut rien dire parce que le droit en question n'existe pas, soit que l'alinéa 129c) *L.B.* crée le droit du dirigeant de l'organisme de le représenter devant les organismes exerçant une fonction quasi judiciaire. Entre ces deux options, je préfère la deuxième. Il faut donner un sens à l'alinéa 129c) *L.B.*, plutôt que lui enlever tout sens.

b) Norme d'intervention

[36] Tant dans la décision de la Cour du Québec que celle de la Cour supérieure, les juges appliquent la norme de contrôle de la décision correcte à l'interprétation de la *L.B.* en raison de l'importance capitale de la question pour le système judiciaire. Ces deux décisions ayant été rendues avant l'arrêt *Vavilov*⁴¹, il convient d'en dire quelques mots.

⁴¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

[37] Depuis l'arrêt *Vavilov*, il est maintenant clair que la Cour du Québec, lorsqu'elle siège en appel d'une décision administrative, doit recourir aux normes applicables en appel. D'ailleurs, le nouvel article 83.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est au même effet⁴³.

[38] En l'instance, la Cour du Québec siégeait en appel, conformément à l'article 159 *L.J.A.* Elle était saisie de cinq appels de cinq décisions du TAQ interprétant et appliquant les articles 128 et 129 *L.B.* L'interprétation d'une disposition législative est une question de droit⁴⁴ qui est sujette en appel à la norme de la décision correcte⁴⁵. La Cour du Québec a donc employé la bonne norme, mais pour la mauvaise raison. Par conséquent, les modifications apportées par l'arrêt *Vavilov* n'affectent pas la décision de la Cour du Québec quant à la norme de contrôle applicable relativement à l'interprétation des articles 128 et 129 *L.B.*

[39] La décision de la Cour du Québec a été examinée par la Cour supérieure dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[40] La Cour supérieure détermine la norme de contrôle sous un cadre pré-*Vavilov*. Le juge justifie l'application de la norme de la décision correcte puisqu'il considère qu'il s'agit d'une « question qui comporte une importance capitale pour le système judiciaire et étrangère au domaine d'expertise du décideur ».

[41] Dans l'arrêt *Vavilov*, la majorité consacre l'existence d'une présomption générale en faveur de la norme de la décision raisonnable⁴⁶. Le facteur « expertise du décideur » retenu par le juge est mis de côté, celui-ci étant intégré dans la présomption de la norme de contrôle de la décision raisonnable⁴⁷. Néanmoins, on peut réfuter cette présomption,

⁴³ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 83.1 :

Dans les cas où la loi lui attribue une compétence en appel d'une décision rendue dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle, ou en contestation d'une décision prise dans l'exercice d'une fonction administrative, la Cour rend sa décision sans qu'il y ait lieu à déférence à l'égard des conclusions portant sur les questions de droit tranchées par la décision qui fait l'objet de l'appel ou sur toutes questions concernant la décision qui fait l'objet de la contestation.

Cette compétence est exercée par les seuls juges de la Cour que désigne le juge en chef en raison de leur expérience, leur expertise, leur sensibilité et leur intérêt marqués dans la matière sur laquelle porte l'appel ou la contestation.

À moins de disposition contraire et compte tenu des adaptations nécessaires, l'appel est régi par les articles 351 à 390 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) et le recours en contestation l'est par les règles de ce code applicables en première instance.

⁴⁴ *TELUS Communications Inc. c. Wellman*, 2019 CSC 19, paragr. 30 citant *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, paragr. 33; *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail c. Ortslan*, 2019 QCCA 1177, paragr. 42.

⁴⁵ *TELUS Communications Inc. c. Wellman*, *supra*, note 44, paragr. 30 citant *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, paragr. 8.

⁴⁶ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, *supra*, note 42, paragr. 23, 25.

⁴⁷ *Id.*, paragr. 31, 58.

soit (1) lorsque cela découle de la volonté législative, soit (2) lorsque cela s'impose au nom de la primauté du droit.

[42] En l'espèce, rien ne suggère une volonté législative d'exclure la présomption de la norme de contrôle de la décision raisonnable. En ce qui a trait à la primauté du droit, ce sera « le cas pour certaines catégories de questions, soit les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs »⁴⁷. Cela « fait en sorte que les cours de justice ont le dernier mot sur des questions à l'égard desquelles la primauté du droit exige une cohérence et une réponse décisive et définitive s'impose »⁴⁸.

[43] Catégorie traditionnellement restreinte avant l'arrêt *Vavilov*⁴⁹, la majorité explique que :

la principale raison d'être de cette catégorie de questions est la nécessité de trancher certaines questions de droit générales « de manière uniforme et cohérente étant donné [leurs] répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble » : *Dunsmuir*, par. 60. Dans ces cas, la norme de contrôle de la décision correcte s'impose à l'égard des questions de droit générales qui sont « d'une importance fondamentale, de grande portée » et susceptibles d'avoir des répercussions juridiques significatives sur le système de justice dans son ensemble ou sur d'autres institutions gouvernementales [...] Par exemple, la question soulevée dans *University of Calgary* ne pouvait pas être tranchée par application de la norme de la décision raisonnable en raison des conséquences juridiques de la décision sur une vaste gamme d'autres régimes législatifs et en raison de la nécessité d'une protection uniforme du secret professionnel de l'avocat — en cause dans cette affaire — pour le bon fonctionnement du système de justice : *University of Calgary*, par. 19-26. Ainsi que le montre cette jurisprudence, résoudre des questions de droit générales « d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble » a des répercussions qui transcendent la décision en cause, d'où le besoin de « réponses uniformes et cohérentes ».

[Soulignements ajoutés]

[44] La majorité met bien en garde : « le simple fait qu'un conflit puisse être "d'intérêt public général" ne suffit pas pour qu'une question entre dans cette catégorie — pas plus

⁴⁷ *Id.*, paragr. 17.

⁴⁸ *Id.*, paragr. 53.

⁴⁹ Suzanne Comtois et Guillaume Turcotte, « Normes de contrôle judiciaire » dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit administratif », fasc. 10, LexisNexisAdvance, mai 2020, paragr. 41 (à jour mai 2020); Paul Daly, *One Year of Vavilov*, (November 30, 2020), Ottawa Faculty of Law Working Paper No. 2020-34, p. 38 et s. (sur les applications jurisprudentielles de cette question depuis *Vavilov*).

que ne l'est le fait qu'une question formulée dans un sens général ou abstrait porte sur un enjeu important »⁵¹. La majorité énonce une série d'exemples de questions qui n'ont pas été considérées comme d'importance, et mentionne notamment « la portée d'une exception permettant aux non-avocats de représenter un ministre dans certaines instances »⁵².

[45] En effet, ce dernier exemple est une référence à l'arrêt *Barreau c. PGQ*⁵³, où le juge Brown considère qu'il y a lieu d'appliquer la norme de la décision raisonnable quant à une exception, prévue à l'article 102 *L.J.A.* et au sous-alinéa 128(2)a)5° *L.B.*, permettant au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de se faire représenter par un non-avocat à l'occasion de certains recours devant le TAQ, section des affaires sociales. La juge Côté était dissidente à ce sujet.

[46] Le juge Brown reconnaît l'importance de l'étendue générale du monopole des avocats sur les services juridiques, mais explique que la question en jeu ne porte que sur une exception étroite avec un impact limité :

[18] Certes, le rôle du Barreau dans la réglementation de la représentation d'autrui devant les tribunaux est d'une importance évidente (*Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500, par. 21), mais cela ne signifie pas que toutes les questions qui effleurent ce domaine deviennent automatiquement des questions d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En l'espèce, le TAQ n'était pas appelé à déterminer l'étendue générale du monopole des avocats sur les services juridiques. Il devait plutôt déterminer la portée d'une exception étroite, qui a été établie par le législateur québécois afin de permettre au ministre de se faire représenter par un non-avocat à l'occasion de certains recours devant la section des affaires sociales du TAQ. L'impact de la présente instance est limité et, en fin de compte, la question en litige ne s'approche tout simplement pas d'une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En outre, l'interprétation de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* demeure au cœur de l'expertise du TAQ.

[Soulignements ajoutés]

[47] Le juge Davis souligne que les effets des décisions du TAQ en l'instance « vont au-delà de la détermination de la portée d'une exception étroite »⁵⁴. Il considère de même que la question en jeu va au « fondement de la profession d'avocat et du conseiller en droit »⁵⁵. Ainsi, bien qu'il note que « l'impact soit plus important au niveau de la justice

⁵¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, *supra*, note 42, paragr. 61.

⁵² *Id.*, paragr. 61.

⁵³ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, *supra*, note 25.

⁵⁴ Jugement CS, *supra*, note 1, paragr. 20.

⁵⁵ *Id.*, paragr. 21.

administrative », il considère que « l'interprétation que les tribunaux administratifs accordent aux articles 128 et 129 *L.B.* affectent l'administration de la justice dans son ensemble »⁵⁶. Il conclut finalement :

[28] On pourrait être tenté de dire que l'exception de l'article 129 c) n'est pas une qui vise la protection de l'intérêt général, mais est plutôt limitée à la situation spécifique des organismes publics ou privés et leurs droits. Cependant, le nombre de recours potentiellement visés par l'exception et surtout l'importance de l'interprétation de cette exception en relation avec les actes réservés soit aux avocats, soit aux conseillers en droit à l'article 128.1 b), dont la préparation et la rédaction d'un avis, une requête, une procédure ou tout autre document, permet de conclure qu'on est devant une question qui comporte une importance capitale pour le système judiciaire.

[29] Bref, si un tribunal inférieur commet une erreur sur l'étendue du droit des organismes publics ou privés « de se faire représenter par leurs dirigeants » la protection accordée par l'article 128.1 b) souffrira d'une diminution considérable.

[30] Un autre élément à ne pas ignorer est que les autres parties à un litige ont le droit du bénéficiaire de cette protection également. [...]

[Soulignements ajoutés]

[48] En l'espèce, l'alinéa 129c) *L.B.* a une portée beaucoup plus large que l'article 102 *L.J.A.* et le sous-alinéa 128(2)a)^{5°}*L.B.* : l'alinéa 129c) *L.B.* s'applique à la représentation de tout organisme public ou privé devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire, alors que l'article 102 *L.J.A.* et le sous-alinéa 128(2)a)^{5°}*L.B.* se limitent à la représentation du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale à l'occasion de certains recours précis devant le TAQ, section des affaires sociales.

[49] Je suis donc d'accord que « la primauté du droit requiert que les cours de justice apportent un niveau de certitude juridique qui soit supérieur à celui que permet le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable »⁵⁷.

[50] En conséquence, je conclus que la Cour supérieure avait raison d'appliquer la norme plus sévère de la décision correcte à l'interprétation de la *L.B.* dans le jugement de la Cour du Québec. Je note que ma conclusion quant au sort de l'appel aurait été la même si j'avais conclu que la Cour supérieure devait appliquer la norme de la décision raisonnable.

⁵⁶ *Id.*, paragr. 26.

⁵⁷ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, *supra*, note 42, paragr. 62.

[51] Pour finir, la norme d'intervention en appel à l'endroit de la Cour supérieure est normalement de déterminer si cette dernière a déterminé la bonne norme et l'a appliquée correctement⁵⁷. La Cour doit donc porter son attention sur la décision administrative rendue⁵⁸. En l'espèce, le jugement la Cour du Québec n'est pas une « décision administrative », mais est la décision visée par le contrôle judiciaire. Il faut se demander si la Cour du Québec a exercé sa fonction d'appel de manière correcte eu égard aux normes applicables en appel et à la nature des questions qu'elle devait trancher⁵⁹. On doit donc se concentrer sur le jugement de la Cour du Québec, et « par la force des choses », sur les différentes décisions rendues par le TAQ. Je ferai également référence au jugement de la Cour supérieure, qui conclut que le jugement de la Cour du Québec est correct.

c) Analyse

i. Principes d'interprétation

[52] La Cour du Québec donne une interprétation large et libérale à l'exception prévue à l'alinéa 129c) *L.B.* La Cour supérieure conclut « que la démarche de la Cour du Québec de se servir d'une interprétation large et libérale n'était pas appropriée », sans toutefois adopter l'interprétation restrictive proposée par les Villes⁶⁰.

[53] En matière d'interprétation des lois, le juge Brown dans l'arrêt *Barreau c. PGQ* rappelle⁶¹ :

[26] Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, son objet et l'intention du législateur (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87). L'interprétation des lois du Québec est aussi régie par les art. 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16 :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

⁵⁷ *Blouin Sirois c. Ambulance Sacré-Cœur*, 2021 QCCA 151, paragr. 5.

⁵⁸ *Parmalat Canada inc. c. Bulhoes*, 2018 QCCA 830, paragr. 29; *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal*, 2018 QCCA 857, paragr. 71; *Procureure générale du Québec c. Association des juristes de l'État*, 2017 QCCA 103, paragr. 23.

⁵⁹ *Ville de Montréal c. Société en commandite Locoshop Angus*, 2021 QCCA 1217, paragr. 74.

⁶⁰ Jugement CS, *supra*, note 1, paragr. 45.

⁶¹ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, *supra*, note 25, paragr. 26. Voir aussi *Godin c. Aréna des Canadiens inc.*, 2020 QCCA 1291, paragr. 65.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

[54] En 2018, la Cour s'est prononcée dans l'arrêt *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*⁶³ sur l'interprétation des lois conférant à un professionnel un droit d'exercice exclusif, la *Loi sur le Barreau* étant d'ailleurs la loi alors interprétée :

[43] Ainsi, la règle d'interprétation qui se dégage de l'arrêt *Pauzé c. Gauvin* n'est pas simplement qu'il faut toujours interpréter restrictivement les lois conférant à un professionnel un droit d'exercice exclusif, mais plutôt que l'interprétation de ces lois, lorsque leurs dispositions sont ambiguës, ne peut étendre le droit d'exercice exclusif au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objet de la loi, soit la protection du public. Il y a là une nuance importante. [...]

[46] L'interprétation d'une loi conférant un acte réservé à une profession doit donc s'accomplir d'une façon qui s'harmonise avec l'esprit, l'objet et l'intention d'une telle loi, soit la protection du public. Ainsi, si l'acte professionnel réservé ne peut s'étendre au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger le public, il doit aussi s'interpréter de façon à ce que le but visé par l'acte réservé, c'est-à-dire la protection du public, soit effectivement accompli. [...]

[49] Ainsi, les actes ou services professionnels qu'une loi décrète comme l'exercice exclusif d'une profession servent à protéger le public. Lorsqu'une disposition d'une telle loi est ambiguë, cette disposition ne doit pas être interprétée de façon à indûment étendre la portée des actes et services d'exercice exclusif, car cela ne servirait pas la protection du public; par contre, la portée de la disposition ne doit pas non plus être indûment restreinte, de sorte que la protection du public soit mise en péril. En somme, c'est la protection du public qui doit principalement guider l'interprétation d'une disposition législative conférant un acte ou un service exclusivement à une profession particulière.

[50] La règle d'interprétation restrictive retenue par la juge de première instance doit donc être écartée en faveur de la règle plus nuancée ci-haut exprimée.

[Soulignements ajoutés; renvois omis]

⁶³ *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*, supra, note 26.

[55] De même, le juge Brown dans *Barreau du Québec c. PGQ*⁶⁴ rappelle que :

[29] Il est généralement du ressort exclusif de l'avocat de fournir des services juridiques pour le compte d'autrui. Le monopole est garanti au Québec par la *Loi sur le Barreau*, loi qui régit l'exercice de la profession d'avocat. Cet « encadrement particulier de l'exercice de la profession juridique » est justifié par l'importance des actes accomplis par les avocats, par la vulnérabilité des justiciables qui leur confient leurs droits et par la nécessité de préserver la relation de confiance qui existe entre eux (Fortin, par. 17). Il convient de garder ces objectifs en tête dans l'interprétation des exceptions au monopole général d'exercice reconnu aux avocats.

[Soulignements ajoutés]

[56] Dans leur premier moyen d'appel, les Villes reprochent notamment à la Cour supérieure d'avoir en quelque sorte importé à la *L.B.* l'intention du législateur que l'on retrouve à la *L.J.A.* Le juge Davis, après avoir rapporté certains des propos du juge Brown sur l'article 102 *L.J.A.*, écrit :

[52] Pour le Tribunal, on retrouve une intention semblable, sinon identique, lorsqu'on considère les exceptions à l'exercice exclusif des avocats aux articles 128 et 129 de la *L.B.*

[57] Il continue et exprime :

[55] Avec égards, à la lumière de la règle d'interprétation proposée par la Cour d'appel dans *Chambre des notaires*, il faut mettre l'emphase tant sur ce qui est nécessaire pour la protection du public, que l'esprit de l'exception de l'article 129 c) de la *L.B.*

[56] Cet article reconnaît que la représentation devant les tribunaux exerçant des fonctions quasi judiciaires ne comporte pas nécessairement les mêmes réalités que la représentation devant les tribunaux judiciaires.

[57] Qu'en est-il de la protection du public? Premièrement, on est devant une situation où les procédures qui font l'objet du jugement du juge Cameron sont préparées pour l'organisme privé par son propre représentant. Bien qu'il s'agisse de procédures rédigées pour autrui, on se trouve loin de la situation d'un club juridique discutée dans *Fortin* ou même de celle traitée dans *Chambre des notaires* ou les préposés des compagnies rédigeaient des documents pour des membres du public.

⁶⁴ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, supra, note 25.

[58] Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'il existe certaines similitudes entre la situation qu'analysait la Cour d'appel dans *Chambre des notaires* et celle qui était devant le juge Cameron. Tout comme les préposés des compagnies d'assurance remplissaient des formulaires préparés par d'autres, les dirigeants des sociétés qui comparaissaient devant le TAQsai remplissaient un formulaire préparé par le tribunal.

[...]

[60] On peut appliquer les mêmes principes à la situation qui était devant le juge Cameron. Quant à l'élément du formulaire du TAQsai où on demande au requérant d'identifier l'objet et les motifs de la demande, il ne faut pas perdre de vue que le TAQ exerce des fonctions quasi judiciaires. Le TAQsai peut aider les parties à mieux définir les questions en litige dans le cadre d'une conférence préparatoire et peut également tenir des séances de conciliation. À certains égards, les intérêts des parties seront ainsi protégés.

[61] Il faut également se rappeler que l'intention du législateur est de garder la procédure simple et, surtout, d'assurer l'accès au tribunal. De surcroît, il ne faut pas perdre de vue que l'accessibilité à la justice comporte un élément de la protection du public.

[Soulignements ajoutés]

[58] Je suis d'accord que l'alinéa 129c) *L.B.* reconnaît implicitement que « la représentation devant les tribunaux exerçant des fonctions quasi judiciaires ne comporte pas nécessairement les mêmes réalités que la représentation devant les tribunaux judiciaires »⁶⁴. Bien que la protection du public doive guider l'interprétation des articles 128 et 129 *L.B.* et que le rôle que l'avocat joue pour l'accès à la justice ait été reconnu par la Cour suprême⁶⁵, il faut également donner un effet utile à l'alinéa 129c) *L.B.* qui prévoit que l'article 128 *L.B.* ne limite ou ne restreint pas le droit qui y est prévu.

[59] Les Villes contestent la signification à accorder à chacune des expressions contenues à l'alinéa 129c) *L.B.* Je vais suivre cette approche, mais pas dans le même ordre. Malgré cette analyse segmentaire, je rappelle néanmoins que les termes d'une loi doivent être lus dans leur ensemble.

ii. « organisme privé » (« private body »)

[60] Il y a lieu d'abord de traiter le terme « organisme privé » puisqu'il détermine l'entité qui bénéficie de l'alinéa 129c) *L.B.* Les intimées étant des personnes morales, le débat

⁶⁴ Jugement CS, *supra*, note 1, paragr. 55-56.

⁶⁵ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, paragr. 22.

des parties porte essentiellement sur l'inclusion ou l'exclusion de la personne morale dans la définition d'« organisme privé ».

[61] La Cour du Québec conclut que « organisme privé » « est assez large pour inclure les personnes morales, les sociétés n'ayant pas la personnalité juridique, bref, toute entité de nature privée qui n'est pas un individu »⁶⁶. Pour sa part, la Cour supérieure se limite à conclure que le terme est suffisamment large pour englober une personne morale⁶⁷. Je suis d'accord avec la conclusion plus limitée de la Cour supérieure.

[62] Il faut au départ reconnaître que l'expression « organisme privé » n'a pas un sens clair. La Cour supérieure note que le sens ordinaire du mot « organisme » est « ensemble organisé », ce qui apporte peu de lumière sur sa signification.

[63] L'expression « organisme privé » n'est pas définie dans la *L.B.* Le mot « organisme » est utilisé deux fois à l'alinéa 129c) *L.B.* et est traduit de deux façons différentes : « organismes publics ou privés » est traduit par « *public or private bodies* » et « organisme exerçant une fonction quasi judiciaire » par « *organization having a quasi-judicial function* ».

[64] L'historique de l'article 129 *L.B.* ne nous aide pas plus. L'expression « organismes public ou privé » (« *public or private bodies* ») était auparavant « corps publics ou privés » (aussi « *public or private bodies* ») dans les versions antérieures de la *L.B.* Le changement aurait été effectué par le Service de la refonte. Dans l'extrait fourni par les Villes, on note qu'en fait, c'est l'expression « corps publics » qui aurait été remplacée par « organismes publics » et que le « privé » aurait suivi.

[65] Par contre, l'utilisation du terme « dirigeant » (« *officer* »), et anciennement le terme « officier »⁶⁸, est instructif. L'« organisme privé » peut être représenté par son « dirigeant ». Dans le *Code civil*, le mot « dirigeant » se rapporte à la notion de « personne morale »⁶⁹. Les sociétés en nom collectif ou en commandite, les associations et les autres groupements sans personnalité juridique n'ont pas en principe un dirigeant. L'utilisation du terme « dirigeant » suggère donc que la « personne morale » est incluse dans la notion d'« organisme privé ».

[66] Les Villes et le Barreau soulignent que, dans la *L.B.*, le législateur emploie ailleurs les termes « personne », « personne morale » et « quiconque ». L'alinéa 1k) *L.B.* définit « personne » comme étant « une personne morale ou physique, ainsi qu'une association, une société ou une corporation » (« *a corporate body or an individual, as well as an*

⁶⁶ *Id.*, paragr. 214.

⁶⁷ *Id.*, paragr. 75-80.

⁶⁸ La modification est effectuée par le législateur dans le cadre de la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*, L.Q. 1999, c. 40, art. 36(7°).

⁶⁹ Art. 312, 316 et 328 *C.c.Q.*

association, partnership or corporation »). Ils suggèrent donc que le terme « organisme » vise une autre situation.

[67] Toutefois, la *L.B.* utilise le mot « organisme » ailleurs. L'article 55 *L.B.*, traitant de la possibilité pour un membre du barreau d'une autre province de devenir conseiller en loi, stipule qu'il doit énoncer « toutes les modalités des fonctions qu'il occupe ou entend occuper au sein d'un organisme ayant son siège, une succursale ou une filiale au Québec » (« *the functions he performs or intends to perform in an organization that has its head office, an office or a subsidiary in the province of Québec* »). Les notions de siège, succursale et filiale semblent se rapporter à une personne morale.

[68] Les Villes et le Barreau citent aussi une série d'articles d'autres lois pour démontrer que le législateur fait une distinction entre « personne morale » et « organisme »⁷⁰. Toutefois, il faut se méfier d'attribuer à un même mot un sens identique d'une loi à l'autre, même lorsque celles-ci sont connexes (si elles le sont d'ailleurs)⁷¹.

[69] Ils tirent deux conclusions alternatives de ces arguments de texte : (1) l'« organisme privé » correspond à un groupement de personnes physiques ou morales n'ayant pas la personnalité juridique ou (2) s'il s'agit d'une personne morale « dans la pire des hypothèses », celle-ci devrait poursuivre un objectif de promotion d'intérêt public ou privé.

[70] Ces conclusions ne peuvent être retenues.

[71] D'abord, l'argument que l'« organisme privé » constitue un groupement de personnes physiques ou morales n'ayant pas la personnalité juridique semble avoir comme source l'article 87 *C.p.c.*, qui traite de la représentation devant les tribunaux judiciaires des « sociétés en nom collectif ou en commandite et [d]es associations et [d]es autres groupements sans personnalité juridique » (« *general or limited partnerships and associations and other groups not endowed with juridical personality* »). Le lien est ténu – l'article 87 *C.p.c.* ne mentionne pas le mot « organisme » alors que l'alinéa 129c) *L.B.* n'utilise pas le mot « groupement ». De plus, les deux expressions ne sont pas synonymes, « organisme » suggérant une entité plus structurée que « groupement ». Enfin, l'article 87 *C.p.c.* prévoit que ces groupements doivent être représentés par avocat devant les tribunaux judiciaires, « à moins que tous les associés ou membres n'agissent eux-mêmes ou ne mandatent l'un d'eux pour agir » (« *unless all the partners or members act themselves or mandate one of their number to act* »). L'alinéa 129c) *L.B.* serait donc plus restrictif puisqu'il permettrait à ces mêmes groupements d'être représentés uniquement par leur *dirigeant* (plutôt que n'importe lequel membre ou associé) lorsqu'ils sont devant des tribunaux exerçant des fonctions quasi judiciaires, et n'auraient en plus

⁷⁰ Art. 34, 76, 87, 529(2) *C.p.c.*; art. 61(17°) *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

⁷¹ Pierre-André Côté, avec la collab. de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, paragr. 1279-1280.

pas le droit de plaider. Une exception plus restrictive en matière de justice administrative que les règles applicables en matière de droit procédural des tribunaux communs est peu convaincante.

[72] Quant à la deuxième alternative – s'il s'agit d'une personne morale, elle doit se consacrer à la promotion d'intérêt public ou privé – cela serait de rajouter au texte des précisions qui n'y sont pas. Or, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui invite à rajouter des termes⁷².

[73] Je suis d'avis, à la lumière de tout ce qui précède, qu'il faut reconnaître que les personnes morales sont incluses dans la définition d'« organisme privé ».

**iii. « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires »
(« organization having a quasi-judicial function »)**

[74] La Cour du Québec conclut que le TAQ est un organisme qui exerce une fonction quasi judiciaire⁷³. La Cour supérieure s'exprime en accord. Elle cite l'arrêt de la Cour suprême *Okwuobi*, dans lequel la Cour mentionne « la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe »⁷⁴.

[75] Seules les Villes contestent cette conclusion. Elles considèrent que, bien que le TAQ soit un tribunal de nature quasi judiciaire, il exerce en fait des fonctions judiciaires.

[76] La *L.B.* ne précise pas plus l'expression « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ».

[77] L'historique législatif suggère que l'intention est de viser les organismes qui relèvent de l'ordre administratif (par opposition à ceux qui relèvent de l'ordre judiciaire⁷⁵), mais qui ont un fonctionnement qui s'apparentent au système judiciaire, tel que le TAQ⁷⁶. On faisait autrefois référence à « commission, régie et autre organisme de même nature ». En 1967, le législateur a modifié cette expression par « tout organisme exerçant une juridiction quasi judiciaire ». En même temps, le législateur rajoute l'alinéa 1) *L.B.* qui définit le terme « tribunal » comme étant « tout organisme qui siège au Québec et qui y exerce une juridiction judiciaire ou quasi judiciaire ». Par conséquent, l'amendement

⁷² *Id.*, paragr. 1042.

⁷³ *Id.*, paragr. 251.

⁷⁴ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, paragr. 34.

⁷⁵ Selon la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c.16, art. 1, les tribunaux du Québec sont : la Cour d'appel, la Cour supérieure, la Cour du Québec et les Cours municipales.

⁷⁶ En 2001, le juge Dussault écrivait : « Tous ces éléments démontrent, à mon avis, que, malgré ses nombreux pouvoirs judiciaires et sa fonction exclusivement juridictionnelle, le TAQ ne fait pas partie du pouvoir judiciaire de l'État dans le contexte constitutionnel canadien. Il n'est pas une cour de justice, mais bien un tribunal administratif. » [Soulignement ajouté] (*Québec c. Barreau de Montréal*, 2001 CanLII 20651 (C.A.), paragr. 106).

semble traduire une envie d'uniformiser les expressions prévues dans la *L.B.*⁷⁷. C'est finalement en 1999 que le mot « juridiction » a été remplacé par « fonction », encore une fois dans la *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*⁷⁸.

[78] Ceci semble de plus conforme à l'exception prévue à l'alinéa 129c) *L.B.* pour la plaidoirie – il faut que les organismes qui exercent des fonctions quasi judiciaires aient un fonctionnement qui s'apparente au système judiciaire, notamment une audience et des plaidoiries en droit qui pourraient nécessiter la présence d'un avocat.

[79] J'en conclus que la Cour du Québec et la Cour supérieure ont raison et que le TAQ est un organisme qui exerce une fonction quasi judiciaire.

**iv. « se faire représenter ... devant » & « sauf aux fins de plaidoirie »
« to be represented ... before » & « except for the purpose of
pleading »**

[80] Il convient d'analyser les termes « se faire représenter ... devant » et « aux fins de plaidoirie » conjointement. Le débat entre les parties concerne la possibilité pour le dirigeant de préparer, rédiger et signer la procédure introductive du recours.

[81] Pour la Cour du Québec, le terme « se faire représenter ... devant » « vise toutes les étapes de représentation de la préparation et rédaction jusqu'à la clôture du dossier (sous réserve de la plaidoirie) »⁷⁹. Le juge énonce qu'il n'y a pas de controverse quant à la notion de plaidoirie : elle est très restreinte et signifie « l'activité qui consiste en la présentation de l'argument à la clôture de la preuve dans le cadre de l'audition »⁸⁰. Il conclut donc que le dirigeant peut préparer, rédiger et signer la procédure introductive du recours.

[82] La Cour supérieure conclut que l'interprétation de la Cour du Québec est correcte⁸¹. Je suis d'accord.

[83] Dans l'arrêt *Barreau du Québec c. PGQ*, le juge Brown, s'exprimant sur l'expression « se faire représenter » telle que prévue à l'article 102 *L.J.A.*, indique :

[27] L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* donne au ministre un droit de « se faire représenter ». Je suis d'avis que, dans le contexte juridique, le

⁷⁷ Dans les débats parlementaires, il est indiqué qu'il s'agit d'une refonte (Assemblée nationale, 28^e lég., 1^{re} sess., 23 février 1967, p. 1496-1497), ce qui pourrait repousser la présomption voulant qu'en modifiant le texte, le législateur modifie le sens. Toutefois, le député indique également qu'il y a des innovations dans la *Loi*, ce qui ne correspond pas nécessairement à une simple refonte.

⁷⁸ L.Q. 1999, c. 40, art. 36 (1^o).

⁷⁹ Jugement CQ, *supra*, note 2, paragr. 181.

⁸⁰ *Id.*, paragr. 232.

⁸¹ Jugement CS, *supra*, note 1, paragr. 74 et 92.

sens ordinaire de « représenter » comporte normalement toutes les facettes de la représentation d'autrui devant les tribunaux. Par exemple, Cornu définit « représenter » comme étant le fait de « [r]emplacer une personne dans l'exercice de ses droits » (G. Cornu, dir., *Vocabulaire juridique* (10^e éd. 2014), p. 905). Cette représentation comprend à la fois les actes de représentation de vive voix, tel plaider devant un tribunal, et les mesures de représentation écrite, tel préparer et rédiger des actes de procédure. [...]82

[Italique dans l'original]

[84] Les Villes tentent de limiter la portée des propos du juge Brown parce qu'il traitait de l'interprétation de l'article 102 *L.J.A.*, plus précisément de son deuxième paragraphe :

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégué dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) peut se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours exercé en vertu de cette loi ou de la présente loi en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales.

[Soulignement ajouté]

[85] L'expression « se faire représenter » est utilisée seulement à deux reprises aux articles 128 et 129 *L.B.* – une fois à l'alinéa 129c), la disposition qui nous intéresse, et l'autre fois au sous-alinéa 128(2)a)5° *L.B.*, qui énonce une exception au monopole des avocats correspondant à l'article 102 *L.J.A.* :

2. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice et non du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

a) plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant:

[...]

5° la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans la mesure où il s'agit pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ou pour un organisme qui est son délégué dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1), de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom;

[Soulignement ajouté]

⁸² *Barreau du Québec c. Québec (procureure générale)*, supra, note 25, paragr. 27.

[86] On pourrait donc être porté à conclure que « se faire représenter » signifie la même chose à l'article 102 L.J.A., au sous-alinéa 128(2)a)5° L.B. et à l'alinéa 129c) L.B., soit « toutes les facettes de la représentation d'autrui devant les tribunaux », incluant « préparer et rédiger des actes de procédure ».

[87] Les Villes plaident que « se faire représenter » au sous-alinéa 128(2)a)5° L.B. est plutôt synonyme de « plaider ou agir en son nom », et que la préparation et la rédaction des procédures est autre chose. Elles insistent beaucoup sur les étapes distinctes énoncées par la Cour suprême dans *Fortin c. Chrétien*⁸⁴ quant aux alinéas 128(1)b) et 128(2)a) L.B. Dans cet arrêt, les intimés avaient sollicité pour la préparation et la rédaction de leurs procédures une personne non-membre du Barreau, mais avaient déposé eux-mêmes les procédures devant les cours de justice. Il s'agissait de déterminer si la nullité du contrat conclu entre les intimés et le non-membre affectait la validité des procédures qui en résultaient. Le juge Gonthier écrit :

[30] [...] La loi marque d'ailleurs cette distinction entre la préparation et la rédaction des actes de procédure et la représentation devant les tribunaux qui se fait entre autres par la présentation de tels actes.

[31] Comme je le mentionnais précédemment, au Québec, la rédaction et la préparation d'actes de procédure pour le compte d'autrui est un acte du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi, en vertu du sous-par. 128(1)b) L.B. Aussi, un acte de procédure peut-il être préparé et rédigé par une personne qui se représente seule devant les tribunaux, et qui a la possibilité de le faire en vertu de l'art. 61 C.p.c., et ce, pour son compte personnel.

[32] La représentation devant le tribunal fait l'objet d'une seconde étape. À ce stade, la procédure n'est plus seulement destinée à servir devant les tribunaux, mais elle y est effectivement présentée. Cette seconde étape est également régie par différentes dispositions législatives. Par exemple, le sous-par. 128(1)b) L.B. n'a aucune portée à l'égard de la représentation. À ce stade, les art. 61 et 62 C.p.c. et le par. 128(2) L.B. prennent la relève. Le paragraphe 128(2) L.B. prévoit qu'est du ressort exclusif de l'avocat le fait de plaider ou d'agir devant tout tribunal pour le compte d'autrui (sauf devant certains tribunaux énumérés). L'article 62 C.p.c. confirme d'ailleurs que seuls les avocats peuvent agir à titre de procureurs devant les tribunaux : *Malartic Hygrade Gold Mines (Québec) Ltd. c. R. (Québec)*, 1982 CanLII 2870 (QC CS), [1982] C.S. 1146 (le juge en chef Deschênes). L'article 61 C.p.c. peut également s'appliquer. En vertu de celui-ci, la personne qui se représente seule peut présenter les actes de procédure nécessaires à l'exercice de ses droits et recours. La représentation comprend à la fois celle qui est écrite

⁸⁴ *Fortin c. Chrétien*, supra, note 24.

et celle qui est orale. Ainsi, la personne qui se représente seule peut également soumettre les actes de procédure en guise de plaidoirie écrite.

[Soulignements ajoutés]

[88] D'abord, comme la Cour du Québec l'écrit⁸⁴, le terme « représentation » dans cet extrait est un choix de vocabulaire du rédacteur de l'arrêt et ne réfère pas à l'alinéa 129c)L.B., dont il n'est pas fait mention. De plus, l'interprétation que les Villes invitent la Cour à retenir fait abstraction du fait que l'article 129 vise l'article 128 dans son ensemble. Rien ne laisse supposer que l'alinéa 129c) ne s'applique qu'à l'égard de l'alinéa 128(2)a) et que l'alinéa 128(1)b) serait indemne. L'alinéa 129c) ne distingue pas les différentes étapes que le juge Gonthier énonce dans *Fortin* entre les alinéas 128(1)b) et 128(2)a).

[89] Les Villes soutiennent également que le juge Brown reconnaît, dans l'arrêt *Barreau du Québec c. PGQ*, la seconde étape bien distincte en vertu de la L.B. Je suis en désaccord avec ce qu'elles tentent de suggérer par leur lecture. Voici un extrait plus étendu que celui qu'elles présentent :

[38] Le Barreau soutient néanmoins que, dans la mesure où l'art. 102 de la Loi sur la justice administrative autorise un non-avocat à représenter par écrit le ministre, il contredit l'art. 128(1) de la Loi sur le Barreau, qui accorde exclusivement aux avocats en exercice et aux conseillers en loi le droit de préparer et de rédiger des documents destinés aux tribunaux. Mais cette « contradiction » est toutefois écartée par l'art. 129b) de la Loi sur le Barreau, qui précise que l'art. 128 de cette loi ne limite ou ne restreint pas les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé. Le droit du ministre de se faire représenter par la personne de son choix en vertu de l'art. 102 de la Loi sur la justice administrative n'est donc aucunement diminué par l'art. 128 de la Loi sur le Barreau.

[39] En outre, le Barreau s'appuie sur l'arrêt *Fortin* de cette Cour dans lequel celle-ci, considérant les conséquences d'une contravention de l'art. 128(1) de la Loi sur le Barreau, a reconnu que la préparation et la rédaction d'actes de procédure ainsi que la représentation devant les tribunaux forment deux étapes distinctes. Cette distinction n'est pertinente que si on accepte que l'art. 128 de la Loi sur le Barreau prime la Loi sur la justice administrative en ce qui concerne le droit du ministre de se faire représenter. Comme je l'ai expliqué plus tôt, en raison de l'art. 129b) de la Loi sur le Barreau, je suis d'avis que la nature de ce droit est plutôt définie à l'art. 102 de la Loi sur la justice administrative, qui confère au ministre le droit de « se faire représenter » par un non-avocat. Les étapes identifiées dans *Fortin* sont toutes deux visées par le sens général de la notion de

⁸⁴ Jugement CQ, *supra*, note 2, paragr. 161.

« représentation », laquelle « comprend à la fois celle qui est écrite et celle qui est orale » (Fortin, par. 32).

[Soulignements ajoutés]

[90] On peut établir un parallèle entre le raisonnement que le juge Brown entretient à l'égard de l'alinéa 129b) *L.B.* et celui de l'alinéa 129c) *L.B.* La distinction qu'établit le juge Gonthier dans *Fortin*⁸⁶ n'est pertinente que si on accepte que l'article 128 *L.B.* prime sur l'article 129 *L.B.* Or, l'article 129 *L.B.* précise que l'article 128 *L.B.* ne limite ou ne restreint en rien le droit prévu à l'alinéa 129c) *L.B.* De plus, le juge Brown considère que les étapes identifiées dans *Fortin*⁸⁷ sont toutes deux visées par le sens général de la notion de « représentation ».

[91] L'alinéa 129c) *L.B.* se distingue des exceptions à l'alinéa 128(2)a) *L.B.* ou même encore dans la *L.J.A.*, qui crée d'autres exceptions en matière de représentation. Pourquoi, par exemple, ne pas avoir inclut une exception dans l'article 128 *L.B.* ou dans la *L.J.A.* à cet effet? Or, il s'agit ici de la représentation d'un *organisme privé ou public* par un *dirigeant* : il ne s'agit pas d'un tiers quelconque qui peut représenter une autre personne. Le dirigeant a cela de particulier qu'il se rattache à l'organisme et on se doute que, normalement, il détiendra une position importante à laquelle on attache des responsabilités et il est présumé agir dans son intérêt. Cette distinction est importante puisqu'il s'agit en fait de s'interroger sur l'intention du législateur en adoptant une telle disposition, tout en gardant en tête l'objectif de protection du public.

[92] L'historique législatif de l'alinéa 129c) *L.B.* peut fournir, dans une certaine mesure, quelques indices. Le paragraphe 5(1) prévoyait expressément que plaider devant un organisme ayant une juridiction judiciaire ou quasi judiciaire était un acte réservé à l'avocat, si *exécuté pour le compte d'autrui* (alinéa 5(1)b)). De même, la préparation et la rédaction de procédures destinées à servir « devant tels tribunaux, organismes, commissions et régies » étaient également des actes réservés à l'avocat, si exécutés pour le compte d'autrui (alinéa 5(1)c)). Toutefois, l'alinéa 5(2)c) prévoyait déjà le droit des corps publics ou privés de se faire représenter, sauf pour fins de plaidoirie, par leurs officiers « devant toute commission, régie et autre organisme de même nature, *sans qu'ils soient considérés comme agissant pour le compte d'autrui* » [italique ajouté].

[93] L'intention du législateur était simplement qu'on permette à un « officier » (aujourd'hui « dirigeant ») de représenter sa compagnie ou entreprise, sans que cela soit interprété comme « agir pour le compte d'autrui ».

⁸⁶ *Fortin c. Chrétien, supra*, note 24.

⁸⁷ *Ibid.*

[94] Ce n'est qu'en 1973 que le législateur ajoute « ou agir » à la suite de « plaider » dans l'alinéa 128(2)a) *L.B.*⁸⁸. Or, il demeure que le législateur exprimait le droit de « représenter » devant les tribunaux, sauf aux fins de plaidoirie, ce qui signifie que « représenter » devait avoir une certaine signification. Il faut de plus souligner que le législateur a ajouté le terme « ou agir » à plaider, et non « représenter », ce qui confirme que le terme « représenter » possède un sens différent de « agir ».

[95] Or, c'est finalement en 1999 que sera retirée la mention « sans que ces officiers soient réputés agir pour le compte d'autrui »⁸⁹. Le projet de loi qui prévoit cette modification explique simplement (extraits) :

Ce projet de loi a pour objet d'harmoniser les lois publiques avec le Code civil du Québec en leur apportant des modifications à caractère conceptuel, terminologique ou technique qui découlent de la réforme du Code civil, ainsi que des modifications que cette harmonisation rend nécessaires. Ce projet de loi fait exception des lois fiscales et de certaines lois dont l'harmonisation avec le Code civil du Québec a déjà été effectuée⁹⁰.

[96] Il n'y a pas lieu de déceler une volonté législative d'effectuer un changement par cette suppression⁹¹.

[97] Je suis d'avis que le terme « représenter » est plus large que l'addition des termes « plaider » et « agir ». En effet, si le terme « représenter » ne correspond qu'à « plaider ou agir », il me semble qu'il aurait été plus simple pour le législateur d'indiquer à l'alinéa 129c) que le dirigeant peut « agir » (en contraste avec l'acte de plaider). De même, à l'alinéa 128(2)a) *L.B.*, le législateur aurait pu tout simplement écrire « représenter » plutôt que « plaider ou agir devant tout tribunal ». Il faut privilégier une interprétation qui donne un effet utile au terme « représenter »⁹². Par conséquent, il me semble correct à cette étape d'affirmer que le terme « représenter » est plus large que l'addition des termes « plaider » et « agir ».

⁸⁸ *Loi modifiant la Loi du Barreau*, L.Q. 1973, c. 44, art. 72.

⁸⁹ Assemblée nationale, 36^e lég., 1^{re} sess., projet de loi n° 5 (1999, ch. 40), *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*, L.Q. 1999, c. 40, art. 36(15°)a). La loi entre en vigueur le 22 octobre 1999 (art. 356).

⁹⁰ Assemblée nationale, 36^e lég., 1^{re} sess., projet de loi n° 5 (1999, ch. 40), *Loi concernant l'harmonisation au Code civil des lois publiques*, L.Q. 1999, c. 40, notes explicatives.

⁹¹ En common law, il existe une présomption voulant qu'une modification dans la formulation d'un texte législatif introduise un changement de règle, les circonstances entourant la modification pouvant repousser la présomption. Par exemple, les auteurs Côté et Devinat donnent un tel exemple lorsqu'il s'agit d'une refonte. Ici, il s'agissait d'harmoniser les lois publiques et le *Code civil* (P.-A. Côté, *supra*, note 72, paragr. 1569-1575; voir aussi Stéphane Beaulac et Frédéric Bérard, *Précis d'interprétation législative*, 2^e éd, Montréal, LexisNexis, 2014, p. 297.

⁹² P.-A. Côté, *supra*, note 72, paragr. 1047-1050.

[98] Pour finir, il y a lieu de s'intéresser aux termes « sauf aux fins de plaidoirie ». Dans le sens courant, la plaidoirie signifie : « Après la clôture de l'enquête, lors d'un procès, présentation orale par une partie, ou son procureur, d'une synthèse de ses prétentions en vue de convaincre le juge ou le jury de leur bien-fondé. »⁹². Dans l'article 128 *L.B.*, le législateur a séparé la préparation et la rédaction de procédures du fait de « plaider ou agir ». Dans l'historique législatif, la préparation et rédaction de procédures était également séparée de l'acte de plaider.

[99] Les Villes et le Barreau considèrent que de laisser une partie rédiger son acte de procédure revient à lui permettre de plaider indirectement puisque c'est à cette étape qu'on énonce les faits et le droit. Comme le rapporte la Cour supérieure, la procédure d'instance se résume au remplissage d'un formulaire plutôt simple et il sera par la suite possible pour le TAQ d'intervenir de différentes façons. Elle se distingue de la procédure devant les tribunaux judiciaires qu'on retrouve dans le *Code de procédure civile*.

[100] Somme toute, je suis d'avis que l'intention du législateur était de permettre à un dirigeant de représenter son propre organisme, sans qu'il soit considéré comme agissant pour le compte d'autrui. La seule limite que le législateur a imposée est le fait que le dirigeant ne peut plaider. Il lui permet de représenter l'organisme devant les tribunaux, un terme qui se distingue du fait d'agir devant les tribunaux. Par conséquent, en examinant le sens ordinaire du mot « représenter », de même que la structure des articles 128 et 129 *L.B.*, le libellé de l'alinéa 129c) *L.B.* permet à un dirigeant de préparer, rédiger et signer la procédure qui permet d'instituer le recours devant un tribunal exerçant des fonctions quasi judiciaires, en ce que cet acte s'inscrit dans le terme « représenter ».

d) *Conclusion sur le premier moyen d'appel*

[101] Bref, je suis d'avis que la Cour du Québec et la Cour supérieure ont rendu une interprétation correcte de l'alinéa 129c) *L.B.* La Cour du Québec avait raison de conclure que les décideurs du TAQ étaient en droit de déclarer recevables les procédures introductives d'instance signées par le dirigeant d'une personne morale. La Cour supérieure a eu raison de ne pas intervenir.

2.2. Le juge de première instance a-t-il erré en concluant qu'une personne qui se voit remettre une procuration ou « power of attorney » devient ainsi un « dirigeant » d'une personne morale?

a) **Norme de contrôle**

[102] La Cour du Québec, n'ayant pas eu les bénéfiques des enseignements de l'arrêt *Vavilov*, a appliqué la norme de contrôle de la décision raisonnable aux questions dites

⁹² Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, éd. révisée 2016, en ligne (CAIJ).

« secondaires », dont celle de la détermination du statut de dirigeant d'un individu. La Cour du Québec conclut que la détermination par le TAQ que M. Daniel Vallières est dirigeant de Métaux Russell n'est pas déraisonnable.

[103] Elle devait plutôt appliquer les normes applicables en appel. La détermination du statut de dirigeant d'un individu étant une question mixte de faits et de droit, c'est la norme de l'erreur manifeste et déterminante qui s'applique.

[104] Il faut donc conclure que la Cour de Québec a appliqué la mauvaise norme. Par contre, il me semble que, par souci d'économie des ressources judiciaires, la Cour devrait se substituer à la Cour du Québec et trancher la question de savoir si le TAQ a fait une erreur manifeste et déterminante, plutôt que de renvoyer l'affaire à la Cour du Québec pour qu'elle statue elle-même sur la question.

b) Analyse

[105] Le terme « dirigeant » n'étant pas défini par la *L.B.*, la notion et la façon de la déterminer varieront indubitablement selon la forme juridique de l'organisme en cause. En ce qui concerne Métaux Russell, une personne morale, le TAQ choisit à raison de s'intéresser à sa loi constitutive afin de déterminer si M. Vallières peut être considéré comme un « dirigeant ».

[106] Le TAQ considère que les informations apparaissant au registre des entreprises du Québec ne limitent pas la possibilité de considérer un individu comme un dirigeant. Après avoir résumé l'étendue des responsabilités de M. Vallières⁹⁴, il considère que bien qu'il « ne soit pas un officier de l'entreprise, il en est tout de même un dirigeant nommé à ce titre par la compagnie et il relève directement du conseil d'administration »⁹⁵.

[107] Les Villes soulèvent que M. Vallières ne détient pas son pouvoir directement du conseil d'administration, mais de dirigeants qui eux détiennent leur pouvoir du conseil d'administration. En effet, les documents fournis dans le dossier, sur lesquels s'appuie le TAQ, n'indiquent pas à proprement parler si le « power of attorney » a été émis par le conseil d'administration. Le document est signé par le « vice president & controller » et le « assistant secretary », qui ne semblent pas membres du conseil. Je ne suis pas convaincu que l'appréciation du TAQ est exempte d'erreur.

[108] Toutefois, rien dans la *Loi canadienne sur les sociétés par action*⁹⁶ (ci-après « *L.c.s.a.* ») n'empêche un conseil d'administration de déléguer à un dirigeant le pouvoir de nommer un autre dirigeant, sous réserve bien sûr des statuts, règlements et

⁹⁴ *Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*, supra, note 11, paragr. 73.

⁹⁵ *Id.*, paragr. 74.

⁹⁶ L.R.C. (1985) ch. C-44.

convention unanime entre actionnaires⁹⁷. À titre de contraste, la *Loi sur les sociétés par actions*⁹⁸ prévoit l'impossibilité pour le conseil d'administration de déléguer le pouvoir de nommer les principaux dirigeants, soit « le président de la société, le président du conseil, le responsable de la direction, le responsable de l'exploitation et le responsable des finances, ainsi que de fixer leur rémunération ». De telles prohibitions ne sont toutefois pas mentionnées dans la *L.c.s.a.*⁹⁹.

[109] De toute façon, l'interprétation des Villes quant à la notion de « dirigeant » est trop restrictive. M. Vallières explique que Métaux Russell est une compagnie cotée en bourse et dont les administrateurs sont basés dans l'Ouest canadien, aux États-Unis et seuls un ou deux se situent au Québec. Dans ce contexte, on peut comprendre que les dirigeants effectifs pour le Québec ne seront pas nécessairement les dirigeants du Canada (ou de l'Amérique du Nord). Il me semble indûment restrictif de limiter la notion de « dirigeant » prévue à dans la *L.B.* aux seuls hauts dirigeants d'une entreprise, laquelle interprétation ne serait pas en phase avec le fait que les entreprises peuvent varier d'échelle. La notion de « dirigeant » devrait s'adapter selon l'entreprise en question. Le TAQ considère le rôle assumé par M. Vallières¹⁰⁰. Quant à savoir si M. Vallières relève du conseil d'administration, il témoigne que, pour certaines décisions, par exemple l'achat d'entreprises, bien que ce soit sa recommandation d'acheter, il doit la faire entériner par la maison-mère puisqu'il doit rendre ses comptes à celle-ci. De même, il explique que lui et un autre individu dirigent l'entreprise au Québec et c'est ce pouvoir qui lui est conféré par la corporation.

[110] En effet, M. Vallières témoigne qu'il est le numéro 2 au Québec et qu'il travaille pour l'entreprise depuis 2003 à titre de contrôleur pour l'ensemble des activités dans la province. Les Villes soulèvent des inquiétudes quant au fait que l'interprétation du TAQ pourrait permettre un marché de représentation parallèle. Or, nous sommes loin d'une telle situation. Nous ne sommes pas dans un cas où la compagnie aurait engagé un dirigeant sans responsabilité dans le seul but de profiter de l'exception prévue à l'alinéa 129c) *L.B.* Bien que les inquiétudes des Villes pourraient être légitimes dans un autre contexte, il appartiendra justement aux différents organismes quasi judiciaires de

⁹⁷ Toutefois, l'extrait de règlement recopié (pièce R-1A) mentionne que les administrateurs peuvent nommer des dirigeants pour effectuer certains actes, mais la section ne porte pas précisément sur le sujet de la nomination de « dirigeants », mais sur l'« execution of contracts ». Ce n'est donc pas tout à fait à propos.

⁹⁸ RLRQ, c. S-31.1.

⁹⁹ Pour une liste des prohibitions, voir *Loi canadienne sur les sociétés par action*, L.R.C. (1985) ch. C-44., art. 121 et 115(3). Les auteurs Crête et Rousseau écrivent : « Si la LSAQ formule une liste d'interdictions similaire à celle de la LCSA, elle comporte toutefois des prohibitions additionnelles concernant le pouvoir de nommer le président de la société, le président du conseil, le responsable de la direction, le responsable de l'exploitation et le responsable des finances, ainsi que de fixer leur rémunération. » [Soulignement ajouté] (Raymonde Crête et Stéphane Rousseau, *Droit des sociétés par actions*, 4^e éd, Montréal, Thémis, 2018, paragr. 755). Voir aussi Paul Martel, *La société par actions au Québec*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, paragr. 25-24 à 25-27.

¹⁰⁰ *Métaux Russel inc. c. Ville de Boucherville et Ville de Longueuil*, *supra*, note 11, paragr. 73-74.

s'assurer que le signataire est bel et bien un véritable dirigeant. Par ailleurs, les craintes des Villes quant à l'alourdissement de la procédure sont également exagérées. Dans la plupart des cas, il y a fort à parier qu'il n'y aura pas de contestation sur le statut de dirigeant du signataire d'un document introductif d'instance. Par exemple, dans les dossiers liés, le statut de dirigeant était admis¹⁰⁰.

[111] Le TAQ ne commet pas d'erreur manifeste et déterminante, et s'il y a erreur quant à son appréciation des documents de procuration, elle n'est pas déterminante quant à la qualité de « dirigeant » de M. Vallières au sens de la *L.B.*

[112] Pour l'ensemble de ces motifs, je propose que la Cour rejette les appels avec les frais de justice.



STEPHEN W. HAMILTON, J.C.A.

¹⁰⁰ *Laboratoires Charles River Services Précliniques Montréal u.l.c. c Sherbrooke (Ville)*, supra, note 9, parag. 3, admissions 12 et 14; *9198-2405 Québec Inc. c Longueuil (Ville)*, supra, note 7, paragr. 7-8.

ANNEXE : Loi sur le Barreau, RLRQ, c. B-1

1. Dans la présente loi et dans les règlements édictés sous son empire, à moins que le contexte n'impose un sens différent, les mots suivants désignent respectivement: [...]

1. In this Act and in the by-laws made thereunder, unless the context requires a different meaning, the following words mean respectively: [...]

k) «personne»: une personne morale ou physique, ainsi qu'une association, une société ou une corporation;

(k) "person": a corporate body or an individual, as well as an association, partnership or corporation;

l) «tribunal»: tout organisme qui siège au Québec et qui y exerce une fonction judiciaire ou quasi judiciaire; [...]

(l) "court": any organization sitting in Québec and there exercising a judicial or quasi-judicial function; [...]

SECTION XIII**DIVISION XIII****EXERCICE DE LA PROFESSION D'AVOCAT****PRACTICE OF THE PROFESSION OF ADVOCATE**

128. 1. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui:

128. (1) The following acts, performed for others, shall be the exclusive prerogative of the practising advocate or solicitor:

a) donner des consultations et avis d'ordre juridique;

(a) to give legal advice and consultations on legal matters;

b) préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux;

(b) to prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the courts;

c) préparer et rédiger une convention, une requête, un règlement, une résolution et tout autre document de même nature se rapportant à la constitution, l'organisation, la réorganisation ou la liquidation d'une personne morale régie par les lois fédérales ou provinciales concernant les

(c) to prepare and draw up an agreement, petition, by-law, resolution or other similar document relating to the constitution, organization, reorganization or winding-up of a legal person governed by federal or provincial laws respecting legal persons,

personnes morales, ou à l'amalgamation or the amalgamation of several legal
de plusieurs personnes morales ou à persons or the surrender of a charter.
l'abandon d'une charte.

2. Sont du ressort exclusif de l'avocat en **(2)** The following acts, performed for
exercice et non du conseiller en loi les others, shall be the exclusive prerogative
actes suivants exécutés pour le compte of the practising advocate and not of the
d'autrui: solicitor:

a) plaider ou agir devant tout tribunal, **(a)** to plead or act before any tribunal,
sauf devant: except before:

1° un conciliateur ou un arbitre de **(1)** a conciliation officer or an arbitrator of
différend ou de grief, au sens du Code du disputes or grievances, within the meaning
travail (chapitre C-27); of the Labour Code (chapter C-27);

2° le Tribunal administratif du travail; **(2)** the Administrative Labour Tribunal;

3° la Commission des normes, de **(3)** the Commission des normes, de
l'équité, de la santé et de la sécurité du l'équité, de la santé et de la sécurité du
travail instituée par la Loi sur la santé et travail established by the Act respecting
la sécurité du travail (chapitre S-2.1), un occupational health and safety (chapter S-
bureau de révision constitué en vertu de la 2.1), a review board established under the
Loi sur les accidents du travail (chapitre A- Workers' Compensation Act (chapter A-3)
3) ou la section des affaires sociales du or the social affairs division of the
Tribunal administratif du Québec, institué Administrative Tribunal of Québec,
en vertu de la Loi sur la justice instituted under the Act respecting
administrative (chapitre J-3), s'il s'agit d'un administrative justice (chapter J-3), in the
recours portant sur l'indemnisation des case of a proceeding pertaining to
sauveteurs et des victimes d'actes compensation for rescuers and victims of
criminels, d'un recours formé en vertu de crime, a proceeding brought under section
l'article 65 de la Loi sur les accidents du 65 of the Workers' Compensation Act or a
travail ou d'un recours formé en vertu de proceeding brought under section 12 of
l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des the Act respecting indemnities for victims
victimes d'amiantose ou de silicose dans of asbestosis and silicosis in mines and
les mines et les carrières (chapitre I-7); quarries (chapter I-7);

4° le Tribunal administratif du logement **(4)** the Administrative Housing Tribunal
institué en vertu de la Loi sur le Tribunal established under the Act respecting the
administratif du logement (chapitre T- Administrative Housing Tribunal (chapter
15.01); T-15.01);

5° la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans la mesure où il s'agit pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ou pour un organisme qui est son délégué dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1), de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom;

6° un arbitre, un conciliateur, un conseil d'arbitrage ou un enquêteur, au sens de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20);

7° en matière d'immigration, la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans le cas et aux conditions prévus au troisième alinéa de l'article 102 de la Loi sur la justice administrative;

b) préparer et rédiger un testament, un codicille ou une quittance et tout contrat ou document, sauf les baux, affectant des immeubles et requérant l'inscription ou la radiation d'une inscription au Québec;

c) préparer, rédiger et produire la déclaration de la valeur d'une succession, requise par les lois fiscales; le présent sous-paragraphe c ne s'applique pas aux personnes morales autorisées par la loi à remplir les fonctions de liquidateur de succession ou de fiduciaire;

d) préparer et rédiger un document ou une procédure pour l'enregistrement prescrit par la loi, d'une personne ou d'une société exploitant un commerce ou exerçant une industrie;

(5) the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, to the extent that the Minister of Employment and Social Solidarity or a body which is his delegatee as regards the application of the Individual and Family Assistance Act (chapter A-13.1.1) is to be represented to plead or act in his or its name;

(6) an arbitration officer, a conciliation officer, a council of arbitration or an investigator within the meaning of the Act respecting labour relations, vocational training and workforce management in the construction industry (chapter R-20);

(7) in matters of immigration, the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, in the case and subject to the conditions set out in the third paragraph of section 102 of the Act respecting administrative justice;

(b) to prepare and draw up a will or codicil or a discharge or any contract or document, except leases, affecting immovable property and requiring registration or cancellation of a registration in Québec;

(c) to prepare, draw up and file the declaration of value of an estate, required by the taxation laws; this paragraph c shall not apply to legal persons authorized by law to act as liquidators of successions or as trustees;

(d) to prepare and draw up a document or proceeding, for registration as prescribed by law, of a person or partnership carrying on a business or operating an industry;

e) faire de la perception ou réclamer avec frais ou suggérer que des procédures judiciaires seront intentées.

(e) to make collections or make any claim with costs or to imply that judicial proceedings will be taken.

129. Aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint:

129. None of the provisions of section 128 shall limit or restrict:

a) le droit de l'avocat d'accomplir tout autre acte non expressément interdit par la présente loi et les règlements du Barreau;

(a) the right of an advocate to perform any other act not expressly forbidden by this Act or the by-laws of the Bar;

b) les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé;

(b) the rights specifically defined and granted to any person by any public or private law;

c) le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire;

(c) the right of public or private bodies to be represented by their officers, except for the purpose of pleading, before any organization having a quasi-judicial function;

d) le droit des secrétaires ou secrétaires adjoints des personnes morales de droit public ou de droit privé de rédiger les procès-verbaux des assemblées d'administrateurs ou d'actionnaires et tous autres documents qu'ils sont autorisés à rédiger par les lois fédérales ou provinciales;

(d) the right of secretaries or assistant-secretaries of legal persons established for a private interest or in the public interest to draw up the minutes of meetings of directors or shareholders and all other documents which they are authorized to draw up in virtue of federal or provincial laws;

e) le droit du notaire en exercice de poser les actes qui y sont énumérés à l'exception de ceux qui sont prévus au sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 lorsqu'il ne s'agit pas de matières non contentieuses, et aux sous-paragraphe *a* et *e* du paragraphe 2; toutefois le notaire en exercice peut suggérer que des procédures judiciaires seront intentées.

(e) the right of a practising notary to perform the acts therein set forth except those contemplated in paragraph *b* of subsection 1, other than in non-contentious matters, and in paragraphs *a* and *e* of subsection 2; but a practising notary may imply that judicial proceedings will be taken.