

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LONGUEUIL

N^{os}: 505-17-009748-171
505-17-009749-179
450-17-006593-173

DATE : 21 décembre 2018

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE THOMAS M. DAVIS, J.C.S.

N^o : 505-17-009748-171

VILLE DE LONGUEUIL
Demanderesse

c.

COUR DU QUÉBEC, CHAMBRE CIVILE
Défenderesse

-et-

9198-2405 QUÉBEC INC.

-et-

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
Mis en cause

-et-

BARREAU DU QUÉBEC
Intervenant

et

N^o : 505-17-009749-179

VILLE DE LONGUEUIL
Demanderesse

c.

COUR DU QUÉBEC, CHAMBRE CIVILE
Défenderesse

-et-

505-17-009748-171
505-17-009749-179
450-17-006593-173

PAGE : 2

MÉTAUX RUSSEL INC.

-et-

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Mis en cause

-et-

BARREAU DU QUÉBEC

Intervenant

et

N° : 450-17-006593-173

VILLE DE SHERBROOKE

Demanderesse

c.

COUR DU QUÉBEC, CHAMBRE CIVILE

Défenderesse

-et-

LABORATOIRES CHARLES RIVER SERVICES PRÉCLINIQUES MONTRÉAL ULC

-et-

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Mis en cause

-et-

BARREAU DU QUÉBEC

Intervenant

JUGEMENT

L'APERÇU

[1] Le Tribunal est appelé à décider d'un pourvoi en révision judiciaire d'un jugement du juge Cameron de la Cour du Québec qui tranche une question épineuse « concernant la possibilité pour des entités juridiques qui ne sont pas des personnes physiques d'instituer une procédure devant le Tribunal administratif du Québec, Section des affaires immobilières (« **le TAQsai** ») sans la nécessité d'avoir recours aux services d'un avocat, ni d'un conseiller juridique. »¹

LE JUGEMENT ENTREPRIS

[2] Le juge Cameron était appelé à décider cinq dossiers impliquant des sociétés, contribuables aux villes de Longueuil, Laval et Sherbrooke. Dans deux dossiers, le

¹ *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, 2017 QCCQ 2191.

TAQsai déclare irrecevable des demandes instituées en matière de taxes foncières sans avocat et a rejeté les demandes en irrecevabilité dans les trois autres.

[3] Bien que chaque dossier comporte certaines distinctions au niveau factuel, il s'agissait pour le juge d'interpréter les articles 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau*² (la « L.B. »), dont la reproduction facilitera la compréhension du présent dossier.

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:

- a) donner des consultations et avis d'ordre juridique;
- 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;
- 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 personnes morales, ou à l'amalgame de plusieurs personnes morales ou à l'abandon d'une charte.

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:
 - 1° un conciliateur ou un arbitre de différend ou de grief, au sens du Code du travail (chapitre C-27);
 - 2° le Tribunal administratif du travail;
 - 3° la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail instituée par la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1), un bureau de révision constitué en vertu de la Loi sur les accidents du travail (chapitre A-3) ou la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, institué en vertu de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), s'il s'agit d'un recours portant sur l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels, d'un recours formé en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail ou d'un recours formé en vertu de l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (chapitre I-7);
 - 4° la Régie du logement instituée en vertu de la Loi sur la Régie du logement (chapitre R-8.1);

² RLRQ, c. B-1.

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'oeuvre 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;

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

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

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

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

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;

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;

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.

[4] Il formule les questions à traiter en ces termes :

[102] Les cinq (5) questions a) à e) que nous avons déjà postulées, correspondent donc aux mots clefs de 129 c).

- a) Quelle est la portée de ce droit de « **se faire représenter [...] devant** » : en référant aux actes et gestes mentionnés à l'article 128.1 b) et .2 a) : quelles sont les étapes dans le processus qui sont incluses?
- b) Quels genres d'entités, parties devant le TAQsai, sont considérés comme étant des « **organismes privés** »?
- c) Qui peut être considéré comme un « **dirigeant** » de l'organisme privé?
- d) Que veut dire l'exclusion « **sauf aux fins de plaidoirie** »?
- e) Le TAQsai, est-il un organisme qui exerce une « **fonction quasi judiciaire** »?³

[5] Après avoir décidé, pour ce qui est de l'interprétation des articles 128 et 129 de la L.B., que la norme de contrôle soit celle de la décision correcte, mais que la détermination de certaines questions de fait faisait appel à la norme de la décision raisonnable, il procède à répondre aux cinq questions.

[6] À la question a), il répond en ces termes :

[181] En conclusion sur cette section, nous sommes d'avis que l'interprétation correcte de l'article 129 c) L.B. correspond à l'approche large et inclusive adoptée dans la décision rendue dans *Québec inc.*, que l'exception vise toutes les étapes de représentation de la préparation et rédaction jusqu'à la clôture du dossier (sous réserve de la plaidoirie).⁴

[7] On y voit donc que le juge Cameron est d'avis que les mots « se faire représenter [...] devant » à l'article 129 c) comporte le droit de rédiger la procédure introductive devant le TAQsai, et ce, en dépit de l'article 128.1 b).

[8] Quant à la question b), il s'exprime en ces termes :

³ *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, préc., note 1, par. 102.

⁴ *Id.*, par. 181.

[210] Il nous semble plutôt que le mot « organisme privé », sans autre qualificatif, est le terme le moins spécifique et le plus générique que le législateur ait pu choisir pour utiliser dans cette exception du monopole de la L.B. Tout comme son prédécesseur « corps », il désigne toute entité collective qui n'est pas une personne physique individuelle. Tous les autres termes, comme « personne morale », « société », « association sans personnalité juridique », « groupement » et « fiducie » sont plus spécifiques et leur emploi aurait donc eu l'effet de limiter la portée de l'exception. Aucun de ces mots n'a été employé.

[...]

[213] Nous sommes d'avis que les avantages associés à la représentation sans avocat devant un tribunal exerçant une fonction quasi judiciaire ne devraient pas être octroyés exclusivement à une classe particulière de justiciables non individuels, à moins que l'intention législative de le faire soit claire et sans ambiguïté. Autrement, une interprétation large devrait prévaloir selon le principe réitéré maintes fois par la Cour d'appel dans d'autres contextes.

[214] Concluant sur cette question, nous sommes donc d'avis que le terme « 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.⁵

[9] Ainsi, il donne un sens très large aux mots « organisme privé ».

[10] Quant à la question c), l'étendue du mot dirigeant est déterminée en ces termes :

[225] Il ne saurait être question de formalisme, en se gouvernant, par exemple, strictement par les inscriptions au registre public. Il est plutôt question d'établir les rôles et responsabilités réelles de l'individu de par son rapport à l'entité dont il voudrait assumer la représentation.

[226] De l'avis du Tribunal, donc, la question de la capacité de l'individu, de par ses rôles et responsabilités, de se faire reconnaître le statut de dirigeant de l'organisme privé aux fins de l'article 129 c) est une question mixte de fait et de droit.

[...]

[228] Dans chaque cas, le décideur devra appliquer le droit aux faits et, dans l'appréciation des faits, un tribunal d'appel statuaire ou de révision judiciaire n'interviendrait pas sauf en cas de décision déraisonnable. Ce qui importe dans la détermination du décideur, c'est de permettre un débat sur les rôles et responsabilités de l'individu pour déterminer s'il représente l'entité réellement dans sa gestion, comme un dirigeant, ou s'il agit seulement comme un

⁵ *Id.*, par. 210, 213 et 214.

représentant aux fins de la cause, en usurpant le rôle donné à l'avocat par le monopole établi par l'article 128 L.B.⁶

[11] Pour la question d) concernant le concept de « plaidoirie », il n'y avait pas de controverse : « ...la notion de plaidoirie est très restreinte, signifiant l'activité qui consiste en la présentation de l'argument à la clôture de la preuve dans le cadre de l'audition. »⁷

[12] Finalement, quant à la question e) relativement aux fonctions du TAQsai, le juge Cameron opine qu'il exerce des fonctions quasi judiciaires.

1. LA NORME DE CONTRÔLE

[13] Bien que la question suscite une certaine controverse dans le contexte de la révision judiciaire d'une décision de la Cour du Québec siégeant en appel d'un tribunal administratif, le Tribunal estime son rôle de vérifier si la Cour du Québec a choisi la bonne norme de contrôle et l'a bien appliquée. La Cour d'appel explique l'enjeu dans l'arrêt *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec* :

[38] La Cour supérieure dans le cadre d'une révision judiciaire du jugement de la Cour du Québec n'est en fait appelée qu'à statuer sur la légalité de ce dernier jugement. Ce pouvoir étant de la compétence inhérente de la cour de droit commun qu'est la Cour supérieure, aucun texte législatif n'est requis. Si son intervention est justifiée, le jugement approprié ne peut qu'être la cassation ou l'annulation du jugement de la Cour du Québec avec ou sans retour du dossier, hormis des circonstances exceptionnelles l'autorisant à rendre la décision sur le fond. Le contrôle de la légalité du jugement de la Cour du Québec se résume en la vérification que le juge de la Cour du Québec a choisie et a appliqué la norme appropriée d'intervention par rapport à la décision du TAQ, car il s'agit de questions de droit intimement liées à la question de la compétence même de la Cour du Québec (*Hubert-Universel inc. (Eurest)*, précité; *Lapray Realities Ltd*, précité).⁸

[14] On peut voir également l'arrêt de la Cour d'appel dans *Stante c. Simard*, où elle s'exprime en ces termes :

[51] L'examen de la norme et surtout de son application, dans le contexte de l'appel d'un jugement en révision judiciaire qui vise un appel de premier niveau, nécessite que nous répondions aux questions suivantes : la Cour du Québec a-t-elle retenu la bonne norme de contrôle et l'a-t-elle appliqué correctement? Une

⁶ *Id.*, par. 225, 226, 228.

⁷ *Id.*, par. 232.

⁸ 2009 QCCA 2397.

réponse négative à l'une de ces questions suffirait pour conclure à l'absence de fondement du jugement de la Cour du Québec et, partant, du bien ou du mal fondé du jugement entrepris.⁹

(Référence omise)

1.1 L'analyse de la norme choisie

[15] Le juge Cameron choisit la norme de la décision correcte, tout en statuant que la détermination du statut de dirigeant est une question mixte de fait et de droit et que la norme est celle de la décision raisonnable.

[16] Il estime que le TAQsai devait appliquer « d'une norme procédurale fondamentale d'application générale qui découle d'une loi d'ordre public, la L.B., ayant une importance capitale pour le système juridique dans le sens large et non relié au champ de compétence spécifique du TAQ... »¹⁰

[17] Qu'en est-il?

[18] La norme de contrôle doit être déterminée en considérant le récent arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*¹¹. La Cour était saisie d'un litige qui traitait du « droit reconnu par la loi au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« ministre ») de « se faire représenter » par un non-avocat devant la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») »¹². Elle devait en particulier analyser la portée de l'article 102 de *Loi sur la justice administrative*¹³, et ce, en considérant également les articles 128 et 129 de la L.B.

[19] Elle a opté pour la norme de la décision raisonnable :

[17] Le Barreau soutient néanmoins que la question à trancher dans le cas qui nous occupe est une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise du TAQ, ce qui repousserait la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable. Ce faisant, il la compare à la question liée au secret professionnel de l'avocat reconnue par cette Cour comme étant une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555. Le Barreau estime que la portée des exceptions autorisant les justiciables à

⁹ 2013 QCCA 2074.

¹⁰ *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, préc., note 1, par. 118.

¹¹ 2017 CSC 56.

¹² *Id.*, par. 1.

¹³ RLRQ, c. J-3.

recourir aux services de non-avocats dans le cadre de recours devant les tribunaux est d'une importance similaire.

[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.¹⁴

[20] Dans le présent dossier, le Tribunal estime que les effets des décisions du TAQ vont au-delà de la détermination de la portée d'une exception étroite. Uniquement devant le TAQ, il existe de nombreux recours où la question de la représentation d'un organisme privé pourrait être engagée. La portée des articles 128 et 129 de la L.B. s'étend à tout tribunal québécois exerçant des fonctions quasi judiciaires.

[21] De surcroît, l'acte « de 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 » est, avec la plaidoirie, le fondement de la profession de l'avocat et du conseiller en droit.

[22] La Cour suprême aborde également la norme de contrôle dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*¹⁵ où l'enjeu était la portée du secret professionnel de l'avocat. La majorité adopte la norme de la décision correcte. La juge Côté s'est exprimée en ces termes :

[20] La question de savoir si la *FOIPP* permet d'écarter le secret professionnel de l'avocat est d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et elle se situe en dehors du domaine d'expertise de la Commissaire. Comme le dit la Cour dans l'arrêt *Blood Tribe*, le secret professionnel de l'avocat est « essentiel au bon fonctionnement du système de justice » (par. 9). Il s'agit d'un privilège qui revêt également un caractère constitutionnel tant à titre de principe de justice fondamentale que de droit fondamental du client au respect de sa vie privée (*R. c. McClure*, 2001 CSC

¹⁴ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, préc., note 11.

¹⁵ 2016 CSC 53.

14, [2001] 1 R.C.S. 445, par. 41; *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 61, [2002] 3 R.C.S. 209, par. 46; voir aussi *Canada (Revenu national) c. Thompson*, 2016 CSC 21, [2016] 1 R.C.S. 381, par. 17). En outre, comme le fait observer la Cour d'appel, déterminer les conditions auxquelles un libellé législatif est suffisant pour autoriser un tribunal administratif à porter atteinte au secret professionnel de l'avocat est susceptible d'avoir de grandes répercussions sur d'autres régimes législatifs.

[21] Dans l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, le juge Rothstein, au nom des juges de la Cour, fait état des conditions auxquelles une question d'interprétation législative *sans* grandes répercussions sur d'autres régimes législatifs *ne revêt pas* une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et, de ce fait, commande l'application de la norme de la décision raisonnable. Voici ce qu'il dit au par. 60 :

Il ne s'agit pas non plus d'une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. La question en litige concerne l'interprétation de l'art. 120.1 de la [*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10 (« LTC »)]. La question est propre à ce régime de réglementation particulier, car elle met en cause des contrats confidentiels prévus par la LTC ainsi que la possibilité de recourir à un mécanisme de plaintes qui se limite aux expéditeurs répondant aux conditions que prévoit le par. 120.1(1). La réponse qui est donnée à la question en litige n'a valeur de précédent que pour les questions relevant de ce régime législatif.

À l'inverse, lorsque, comme en l'espèce, la question a de grandes répercussions sur d'autres régimes législatifs, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[22] De plus, rien n'indique que la Commissaire est dotée d'une expertise particulière qui la rend apte à se prononcer sur le secret professionnel de l'avocat, cette question ayant toujours relevé des cours de justice (voir *Legal Services Society c. British Columbia (Information and Privacy Commissioner)*, 2003 BCCA 278, 226 D.L.R. (4th) 20, par. 25). La norme de contrôle applicable est donc celle de la décision correcte (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 60) en ce qui a trait tant à (i) la décision de la Commissaire selon laquelle elle possède le pouvoir d'exiger la production des documents à l'égard desquels le secret professionnel de l'avocat est invoqué qu'à (ii) celle de donner un avis enjoignant à son destinataire de produire des documents.¹⁶

¹⁶ *Id.*

[23] Il faut ajouter que la Cour Suprême conseille de « résister à la tentation d'appliquer la norme de la décision correcte à toutes les questions de droit d'intérêt général que le Tribunal est appelé à trancher »¹⁷. Elle s'est exprimée en ces termes dans l'arrêt *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)* :

[48] Selon ce que soulignent les juges LeBel et Cromwell dans *Mowat* (par. 23), il est par contre important de résister à la tentation d'appliquer la norme de la décision correcte à toutes les questions de droit d'intérêt général que le Tribunal est appelé à trancher :

Nul doute qu'un tribunal des droits de la personne est souvent appelé à se prononcer sur des questions de très large portée. Or, les mêmes questions peuvent être soulevées devant d'autres organismes juridictionnels, en particulier des cours de justice. À l'issue de l'analyse relative à la norme de contrôle proposée dans l'arrêt *Dunsmuir*, la norme applicable aux décisions sur certaines de ces questions pourrait bien être celle de la décision correcte. Mais les questions de droit générales que le Tribunal est appelé à trancher n'équivalent pas toutes à des questions d'une importance capitale pour le système juridique et elles ne sont pas toutes étrangères au domaine d'expertise de l'organisme décisionnel.

[24] On peut également considérer l'arrêt de la Cour suprême dans *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)* où la Cour s'est exprimée en ces termes sur la norme de contrôle :

[27] Le raisonnement qui sous-tend l'exception prévue à l'égard de la « question de droit générale » est simple. Comme l'expliquent les juges Bastarache et LeBel dans *Dunsmuir*, « [p]areille question doit être tranchée de manière uniforme et cohérente étant donné ses répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble » (par. 60). Autrement dit, comme le précisent les juges LeBel et Cromwell dans *Mowat*, cette question est assujettie à la norme de la décision correcte « dans un souci de cohérence de l'ordre juridique fondamental du pays » (par. 22).¹⁸

[25] Donc, la question principale qui doit préoccuper le Tribunal à ce stade est si la détermination de l'étendue du 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 est une question capitale pour le système juridique et qui comporte « [d]es répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble ». Il doit également considérer si la question est étrangère au domaine d'expertise du TAQsai.

¹⁷ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16.

¹⁸ 2013 CSC 67.

[26] À l'instar du juge Cameron, le Tribunal estime que les décisions du TAQsai devaient être analysées suivant la norme de la décision correcte. Les répercussions de l'interprétation que les tribunaux administratifs donnent aux articles 128 et 129 de la L.B. affectent l'administration de la justice dans son ensemble, bien que l'impact soit plus important au niveau de la justice administrative.

[27] L'analyse débute avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Fortin c. Chrétien*¹⁹. La Cour devait interpréter l'article 128.1) b) de la L.B. On y voit qu'elle estime que le Barreau a un devoir de protéger le public :

11 Depuis déjà plusieurs années, le législateur québécois assujettit l'exercice de certaines professions à des restrictions et à différents mécanismes de contrôle. Adopté pour la première fois en 1973, le *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26 (« C.P. »), régit maintenant les 44 ordres professionnels constitués en vertu de la loi. Il crée un organisme, l'Office des professions du Québec, qui a pour fonction de veiller à ce que chacun d'eux accomplisse le mandat qui leur est expressément confié par le Code et qui constitue leur principale raison d'être, assurer la protection du public (art. 12 et 23 C.P.). Dans la poursuite de cet objectif fondamental, le législateur a accordé aux membres de certaines professions le droit exclusif de poser certains actes. En effet, en vertu de l'art. 26 C.P., le droit exclusif d'exercer une profession n'est « conféré que dans les cas où la nature des actes posés par ces personnes et la latitude dont elles disposent en raison de la nature de leur milieu de travail habituel sont telles qu'en vue de la protection du public, ces actes ne peuvent être posés par des personnes ne possédant pas la formation et la qualification requises pour être membres de cet ordre ».

23 [...] Étant donné les impératifs liés à la protection du public auxquels répond la *Loi sur le Barreau* et dont j'ai fait mention précédemment, ses dispositions concernant l'exercice d'actes réservés ne sauraient être édictées qu'en vue de protéger l'intérêt général. Ainsi, un contrat qui y contrevient doit être sanctionné de nullité absolue.²⁰

(Le Tribunal souligne)

[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

¹⁹ 2001 CSC 45.

²⁰ *Id.*

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.

[31] Quant à la question de l'interprétation de la *Loi sur le Barreau* à la lueur du domaine d'expertise du TAQsai, le Tribunal reconnaît que le TAQsai est souvent demandé à interpréter cette loi. Mais, l'interprétation de celle-ci ne fait pas partie de son expertise spécialisée. La présente affaire peut ainsi être distinguée de l'arrêt *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*²¹, où le TAQ statuait sur un article de sa loi constitutive.

2. LES POSITIONS RESPECTIVES QUANT AU JUGEMENT DU JUGE CAMERON

[32] Les villes de Longueuil et Sherbrooke estiment que le juge Cameron, en adoptant une interprétation large et libérale de la L.B., s'est servi d'une mauvaise règle d'interprétation, erreur qui lui a causé de se mal diriger tout au long de son jugement. Elles invitent le Tribunal à suivre la règle d'interprétation discutée par la Cour d'appel dans l'arrêt *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*²². Vu le caractère protecteur de la L.B., une interprétation beaucoup plus restreinte que celle adoptée par le juge Cameron était de mise.

[33] Ainsi, les villes remettent en question plusieurs conclusions du juge Cameron en commençant avec celle qu'il donne à l'organisme privé.

[34] Elles remettent également en question l'étendue que le juge Cameron donne au dirigeant, et ce, surtout dans le cas de Métaux Russel inc., car cette dernière s'est fait représenter par une personne qu'elle a mandatée au moyen d'une procuration.

[35] Qu'il semble voir un désavantage à forcer les organismes privés de se faire représenter par avocat devant le TAQ teint tout son jugement.

[36] Quant à la notion de « se faire représenter devant », les villes réfèrent le Tribunal aux arrêts *Fortin c. Chrétien*²³ et *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*²⁴

²¹ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, préc., note 11.

²² 2018 QCCA 1362.

²³ *Fortin c. Chrétien*, préc., note 19.

soutenant que les notions de rédiger une procédure et représenter une personne devant un tribunal comporte deux étapes distinctes.

[37] L'interprétation du juge Cameron de l'organisme privé est trop large et ne doit pas comprendre des personnes morales.

[38] Finalement, les villes estiment que le TAQ n'exerce pas des fonctions quasi judiciaires.

[39] Le Barreau abonde dans le même sens que les villes, à l'exception des fonctions du TAQ, qu'il voit comme quasi judiciaires.

[40] La position de Metaux Russel se résume par le constat que le jugement du juge Cameron est correct à tous égards.

3. ANALYSE

3.1 La méthode d'interprétation appropriée

[41] Commençons avec l'arrêt de la Cour suprême dans *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)* :

[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] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e 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.

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.²⁵

[42] Le Tribunal estime que l'article 129 c) a pour but de favoriser l'exercice des droits devant les tribunaux administratifs. On aurait donc recours à une interprétation large et

²⁴ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, préc., note 11.

²⁵ *Id.*

libérale, si ce n'était que l'interprétation de cette section qui était en jeu. Mais l'article 129 c) fait partie d'une loi qui vise aussi la protection du public. Dans *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*, la Cour d'appel traite de la méthode d'interprétation appropriée.

[43] La Cour était appelée à traiter d'une question qui portait sur la préparation par des préposées des compagnies d'assurance des actes d'hypothèques, des actes de subrogation hypothécaires, ainsi que des quittances et des quittances subrogatoires. La Chambre des notaires et le Barreau soutenaient que ces actes sont du ressort exclusif des notaires et des avocats. Un des éléments discutés par la Cour était la règle d'interprétation appropriée en semblable matière et, en conséquence, la portée de l'arrêt *Pauzé c. Gauvin*. La Cour s'est exprimée en ces termes :

[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.²⁶

(Le Tribunal souligne) (références omises)

²⁶ *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*, préc., note 22.

[44] La Cour d'appel a poursuivi son analyse en concluant que plusieurs des actes contestés et accomplis par les compagnies d'assurance n'étaient pas réservés aux notaires ou aux avocats. Le Tribunal y reviendra.

[45] On peut ainsi conclure, avec égards, que la démarche du juge Cameron de se servir d'une interprétation large et libérale n'était pas appropriée. Cela dit, il ne s'en suit pas que l'approche restrictive proposée par les villes est la bonne.

3.2 La portée du droit de « se faire représenter » [...] devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire

[46] Dans *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, la Cour suprême a eu l'occasion de considérer une expression très semblable à celle qui était devant le juge Cameron. L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative*²⁷ est rédigé en ces termes :

102. Les parties peuvent se faire représenter par une personne de leur choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours portant sur l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels, d'un recours formé en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail (chapitre A-3) ou d'un recours formé en vertu de l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (chapitre I-7); néanmoins le professionnel radié, déclaré inhabile à exercer sa profession ou dont le droit d'exercer des activités professionnelles a été limité ou suspendu en application du Code des professions (chapitre C-26) ou d'une loi professionnelle ne peut agir comme représentant.

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégataire 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.

Le requérant peut, devant la section des affaires sociales s'il s'agit d'un recours en matière d'immigration, se faire représenter par un parent ou par un organisme sans but lucratif voué à la défense ou aux intérêts des immigrants, s'il ne peut se présenter lui-même du fait qu'il ne se trouve pas au Québec. Dans ce dernier cas, le mandataire doit fournir au Tribunal un mandat écrit, signé par la personne qu'il représente, indiquant la gratuité du mandat.

[47] Écrivant pour la majorité, le juge Brown a circonscrit la question devant la Cour en ces termes :

²⁷ RLRQ, c. J-3.

[25] [...] Comme je l'ai expliqué précédemment, le présent appel concerne l'étendue de ce droit de « se faire représenter » et vise à décider s'il était raisonnable pour le TAQ de conclure que, en plus des actes de représentation de vive voix, ce droit comprend la préparation et la rédaction de requêtes ou autres actes de procédure [...].²⁸

[48] On y voit une similitude avec la question que le juge Cameron était chargé à décider.

[49] Le juge Brown a donné une portée large à l'expression :

[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 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* (10e 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. Il s'ensuit que, suivant le sens ordinaire et grammatical des termes de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, cette disposition confère au ministre le droit de se faire représenter devant la section des affaires sociales du TAQ tant aux fins de préparation et de rédaction de requêtes et autres actes de procédure qu'aux fins de représentation de vive voix. Cette interprétation, selon laquelle le représentant du ministre peut faire tout ce qui est nécessaire à la représentation d'autrui devant le TAQ, s'accorde d'ailleurs avec le contexte plus large de la loi et l'intention du législateur.²⁹

(Le Tribunal souligne)

[50] Le juge Brown considère également le droit du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, tel qu'il existait dans les lois applicables avant la *Loi sur la justice administrative*, qui était de « *se faire représenter par un non-avocat pour agir ou plaider en son nom lors de l'enquête et de l'audition* », pour conclure que le droit de se faire représenter devant un tribunal est plus large que la simple vacation devant un tribunal³⁰.

[51] Il y arrive en concluant qu'en relation avec l'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* que « [l']interprétation, selon laquelle le représentant du ministre peut faire tout ce qui est nécessaire à la représentation d'autrui devant le TAQ, s'accorde d'ailleurs avec le contexte plus large de la loi et l'intention du législateur. »

²⁸ *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, précitée, note 11.

²⁹ *Id.*, par. 27.

³⁰ *Id.*, par. 34.

[52] Pour le Tribunal, on trouve 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.

[53] Les villes, toutefois, soulignent que l'arrêt antérieur de la Cour suprême dans *Fortin c. Chrétien* détermine que la rédaction d'une procédure et la représentation devant un Tribunal constituent deux étapes distinctes. Elles réfèrent le Tribunal aux passages suivants :

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] 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 et celle qui est orale. Ainsi, la personne qui se représente seule peut également soumettre les actes de procédure en guise de plaidoirie écrite.³¹

(Le Tribunal souligne au par. 32)

[54] Le Barreau est du même avis.

[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.

³¹ *Fortin c. Chrétien*, préc., note 19.

[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.

[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.

[59] Dans *Chambre des notaires*, la Cour d'appel a décrit le rôle des préposés des compagnies en ces termes :

[74] Il est d'ailleurs rare pour un avocat ou un notaire de préparer et rédiger un acte immobilier *ab initio*, puisque presque toutes les transactions immobilières importantes sont balisées par des modèles et des formulaires préétablis disponibles de diverses sources. C'est presque toujours à l'aide de ces modèles et formulaires que les avocats et les notaires préparent et rédigent les actes immobiliers. Cette pratique est prévue depuis longtemps par la loi. Dès 1875, le législateur indiquait que « [l]es notaires ne sont pas tenus d'écrire eux-mêmes les actes qu'ils reçoivent; ils peuvent se servir d'une main étrangère, ou de blancs imprimés ou manuscrits ». Bien qu'elle ait évolué depuis, cette disposition se retrouve encore à l'article 45 de la *Loi sur le notariat* : « L'emploi de formulaires multipliés par tout moyen technique est permis pourvu qu'ils possèdent les mêmes caractéristiques que les actes dactylographiés ou imprimés ».

[75] Ce n'est certainement pas l'inscription des informations portant sur les parties, l'immeuble et les conditions du prêt dans ces modèles ou formulaires qui constitue la tâche réservée par le législateur aux avocats et aux notaires, mais plutôt la vérification de ces informations et l'identification des problèmes juridiques qui pourraient découler de cette vérification. Ce sont d'ailleurs habituellement des employés de bureau et non des juristes qui procèdent à l'inscription de ces informations dans les actes d'hypothèques et autres documents semblables. Si le législateur, avec la protection du public à l'esprit, exige que ce soit des avocats ou des notaires qui préparent et rédigent les actes immobiliers, c'est pour permettre à un professionnel jugé compétent par le législateur de valider les informations pertinentes à la transaction et d'identifier

les problèmes juridiques qui pourraient survenir à la suite de cette validation et non pas pour réserver des tâches de bureau à ces professionnels.³²

(Référence omise) (le Tribunal souligne)

[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.

[62] Le Tribunal estime que les propos de la Cour Suprême dans *Fortin* doivent être nuancés par ceux du juge Brown dans *Barreau du Québec*. Bref, bien que la vacation devant un tribunal soit une étape distincte de la représentation, la préparation de la procédure introductive en est une autre, car sans cette démarche, il n'y aurait pas de comparution devant le tribunal.

[63] Ajoutons aussi que même dans l'arrêt *Fortin*, la Cour Suprême reconnaît que la notion de la représentation comporte la présentation des documents écrits.

[64] Le Petit Robert définit « représenter » en ces termes :

Tenir la place de quelqu'un, agir en son nom...

[65] Quant au mot « agir » on y voit la définition suivante :

Poursuivre (en justice). *Agir par voie de requête, d'assignation.*

[66] Les articles 128 et 129 de la L.B. contiennent plusieurs expressions pour décrire les différentes démarches d'un justiciable devant les tribunaux. À l'article 128.2 a), on réserve à l'avocat le droit de « plaider ou agir devant tout tribunal », mais le législateur poursuit avec une série de tribunaux où une personne qui n'est pas avocat peut agir. Au sein de plusieurs de ces tribunaux, l'arbitre de grief et le Tribunal administratif du travail étant deux exemples, une partie peut agir et se faire entendre sans qu'il lui soit nécessaire de préparer une procédure quelconque.

³² *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT Itée*, préc., note 22.

[67] Ainsi, le Tribunal estime la portée de l'expression « représenter » plus large que celle de l'expression « agir ». Les actes visés à l'article 128.1 b), comportent une composante importante de la représentation, soit la rédaction des procédures. À l'article 129 c), quand le législateur fait appel à la notion de la représentation, il fait une distinction avec la notion d'agir et la représentation comprend la préparation des procédures.

[68] L'économie générale des articles 128 et 129 de la L.B. donne un appui additionnel à cette conclusion.

[69] La liste des exceptions à la règle de l'exclusivité des actes réservés aux avocats est répartie sur deux dispositions à même la section XIII de la L.B. Les sept premières exceptions, qui concernent notamment les litiges devant les arbitres de différend ou de grief et le Tribunal administratif du travail, sont regroupées au sous-paragraphe 128.2 a). Ainsi, ces exceptions limitent uniquement le caractère exclusif de l'acte de « plaider ou d'agir devant tout tribunal », c'est-à-dire la « seconde étape » décrite dans *Fortin c. Chrétien*.

[70] Les cinq dernières exceptions, incluant celle qui fait l'objet du présent litige, trouvent place dans un article distinct (129 L.B.). Ces exceptions s'appliquent donc indistinctement pour tous les actes réservés en vertu de l'article 128 de la L.B. et, ce faisant, transcendent la distinction entre les étapes identifiées dans *Fortin c. Chrétien*. Ce caractère prévalent est confirmé par les termes utilisés au début de l'article 129 : « aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint » les droits énumérés aux paragraphes 129 a) à e) de la L.B. Ainsi, si le législateur avait voulu que l'exception de l'article 129 c) s'applique seulement à la « seconde étape » décrite dans *Fortin c. Chrétien*, il aurait été plus logique d'inclure cette disposition à la liste du sous-paragraphe 128. 2) a) de la L.B., plutôt qu'à celle de l'article 129.

[71] Une interprétation plus large de la notion de représentation s'arrime également avec l'article 87 C.p.c. :

87. Sont tenus, dans une procédure contentieuse, de se faire représenter par avocat devant les tribunaux ou, dans une procédure non contentieuse, par un avocat ou un notaire:

1° les représentants, mandataires, tuteurs ou curateurs, et les autres personnes qui agissent pour le compte d'autrui, si celui-ci ne peut, pour des motifs sérieux, agir lui-même;

2° le représentant ou le membre qui demande d'agir à ce titre dans une action collective;

3° les personnes morales;

4° les sociétés en nom collectif ou en commandite et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique, à moins que tous les associés ou membres n'agissent eux-mêmes ou ne mandatent l'un d'eux pour agir;

5° le curateur public, les gardiens et les séquestres;

6° les liquidateurs, syndics et autres représentants d'intérêts collectifs lorsqu'ils agissent en cette qualité;

7° les personnes qui ont acquis à titre onéreux les créances d'autrui ou les agents de recouvrement de créances.

[72] Le libellé de cet article comporte des similitudes importantes à l'article 129 c) de la L.B. De l'avis du Tribunal, la représentation dont le législateur parle à l'article 87, ne se limite pas à la vacation physique dans une salle d'audience, mais comporte nécessairement la rédaction des procédures destinées au tribunal.

[73] Pour clore sur cette question, il faut ajouter que l'interprétation que propose les villes et le Barreau rendrait l'étendue de la représentation prévue par l'article 129 c) très stérile, ce qui ne concorde pas avec l'intention du législateur.

[74] Le Tribunal conclut que le juge Cameron a rendu une décision correcte sur cet aspect.

3.3 Quels genres d'entités, parties devant le TAQsai, sont considérés comme étant des « organismes privés »?

[75] Pour les villes, cette expression a une portée très limitée soit:

i. un groupement de personnes physiques ou morales n'ayant pas la personnalité juridique; ou

ii. dans la pire des hypothèses, une personne morale, dans la perspective où les buts et objectifs qu'elle poursuit sont consacrés à la réalisation et la promotion d'intérêt public ou privé, mais qui excluent la réalisation de profits, donc, certainement pas une personne morale à capital-actions comme en l'espèce.³³

[76] Le Barreau souligne que dans le *Code de procédure civile* le législateur a fait une distinction entre la personne morale et l'organisme public³⁴. La *Loi sur le Barreau* se sert des deux termes.

³³ Mémoire de la Ville de Longueuil p. 16.

³⁴ Mémoire du Barreau, par. 65.

[77] Il est exact que l'utilisation des termes « personne morale » et « organisme privé » à l'article 129 laisse le Tribunal songeur. Cela dit, l'article 129 d), où on retient l'expression « personne morale », traite essentiellement de la rédaction des « procès-verbaux des assemblées d'administrateurs ou d'actionnaires », d'où la référence aux personnes morales.

[78] Le Petit Robert définit organisme comme un « ensemble organisé ».

[79] On voit que cette définition est suffisamment large pour englober une personne morale.

[80] Le Tribunal estime également que l'interprétation proposée par les villes et le Barreau limiterait de manière considérable la portée de l'article 129 b), ce qui serait approprié devant une règle d'interprétation restrictive, mais pas devant une règle qui préconise que « la portée de la disposition [ambigüe] ne doit pas non plus être indûment restreinte, de sorte que la protection du public soit mise en péril. »³⁵

3.4 Qui peut être considéré comme un « dirigeant » de l'organisme privé?

[81] Les villes invitent le Tribunal à adopter une définition très restrictive. Dans leur mémoire, elles s'expriment en ces termes :

75. La conclusion à laquelle en est venue le juge sur la notion d' « organisme privé » biaise la suite de son analyse, notamment quant à la notion de « dirigeant », laquelle doit être selon lui, interprétée de façon toute aussi « large et inclusive » :

« Analyse du Tribunal sur « le dirigeant »

[224] *Étant donné la conclusion à laquelle en arrive le Tribunal sur la question de l'étendue de l'expression « organisme privé », pour englober à la fois les personnes morales de droit privé et les sociétés et autres groupements n'ayant pas la personnalité juridique (...) il s'ensuit que la notion de dirigeant doit aussi être large et assez flexible pour s'adapter à la réalité spécifique de l'entité en question. »*

76. La lecture même de cet extrait démontre la problématique : le juge ne part pas d'un principe qu'il va ensuite appliquer à une situation factuelle, mais fait plutôt l'inverse : il faut que chaque situation factuelle puisse cadrer dans le principe. Avec ce raisonnement, tous les cas présentés au tribunal vont résulter en une décision confirmant le statut de dirigeant.

³⁵ *Chambre des notaires du Québec c. Compagnie d'assurances FCT ltée*, préc., note 22, par. 49.

77. Le juge commet une erreur grave et dénature le sens du texte de l'article 129 c) LB puisqu'il confond « dirigeant » et « représentant ».³⁶

[82] À son tour, le Barreau estime que la définition du juge Cameron est trop large.

[83] Les villes et le Barreau ont tort. Premièrement, le paragraphe du jugement que citent les villes doit être lu avec le paragraphe 225 :

[225] Il ne saurait être question de formalisme, en se gouvernant, par exemple, strictement par les inscriptions au registre public. Il est plutôt question d'établir les rôles et responsabilités réelles de l'individu de par son rapport à l'entité dont il voudrait assumer la représentation.³⁷

[84] Cette conclusion du juge Cameron s'encadre bien avec différentes définitions législatives citées par le Barreau dans son mémoire. À titre d'exemple, on peut faire appel à l'article 2 de la *Loi sur les sociétés par actions*³⁸ qui définit ainsi « dirigeant » :

« 2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

[...]

« dirigeant » : le président, le responsable de la direction, le responsable de l'exploitation, le responsable des finances et le secrétaire d'une société ou toute personne qui remplit une fonction similaire, ainsi que toute personne désignée comme tel par résolution du conseil d'administration; »

(le Tribunal souligne)

[85] Dans l'arrêt *Allard c. Myhill*, la Cour d'appel reconnaît à son tour que dans le cas d'une personne morale, un dirigeant peut être une personne qui n'a pas la qualité d'administrateur. Le juge Dalphond s'est exprimé en ces termes :

[8] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'une personne morale ne peut agir autrement que sous la direction d'au moins une personne physique et que, par voie de conséquence, en l'absence d'au moins un administrateur exerçant de *jure* la direction de la société, la personne qui la dirige en devient l'administrateur de facto et, à ce titre, doit assumer les responsabilités et obligations en matière de rémunération prévues à l'art. 119 LCSA.

[...]

³⁶ Mémoire des villes par. 75-77.

³⁷ *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, préc., note 1.

³⁸ RLRQ, c. S-31.1.

[35] Cette définition est fonctionnelle et reconnaît une réalité : une personne morale ne peut agir que par des êtres humains. Ultimement, il se trouve toujours une personne, en chair et en os, qui en assume le contrôle, ce que reconnaît désormais expressément l'art. 109(4) *LCSA* en cas de démission ou révocation de tous les administrateurs.³⁹

(Référence omise)

[86] On voit donc que la personne morale, et encore plus l'organisme privée, peut être dirigée par une personne qui n'est pas administrateur.

[87] Le jugement du juge Cameron est sans reproche quant à la notion du dirigeant.

3.5 Que veut dire l'exclusion « sauf aux fins de plaidoirie »?

[88] Le Barreau semble soutenir des propositions différentes. Au paragraphe 48 de son mémoire, il écrit :

48. Les représentations écrites, notamment la procédure, constituent des plaidoiries. Leur rédaction et leur préparation constituent en soi une forme de plaidoirie puisqu'elles contiennent des représentations sur les droits des parties dans un contexte factuel précis.

[89] Plus loin, il propose que l'expression soit interprétée en ces termes :

84. Afin de compléter la révision de l'article 129 c) L.B., l'Intervenant ajoute que cette exception ne permet pas au dirigeant de plaider devant le TAQ. Cet acte demeure exclusif à l'avocat.

85. Le Dictionnaire de droit québécois et canadien définit ainsi le terme « plaidoirie »:

« Plaidoirie n.f.

□ 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. »

86. Puisque l'article 128 (2) a) L.B. traite des notions de « plaider » ou « agir », le dirigeant bénéficiant de l'exception de 129 c) L.B. pourra donc agir devant le Tribunal. L'honorable Anne-Marie Trahan, j.c.s., a ainsi expliqué cette notion :

³⁹ 2012 QCCA 2024.

« [38] [...] Représenter quelqu'un devant un tribunal administratif, même si l'on n'est pas membre du Barreau, ce n'est pas simplement poser des questions et plaider. C'est aussi s'assurer que les droits, tous les droits, de la personne que l'on représente sont protégés : en insistant pour contre-interroger le médecin de l'employeur, en déposant toute la preuve en sa possession, en demandant un ajournement pour faire entendre d'autres témoins [...]. »

[90] Le Tribunal abonde dans le sens de ces derniers mots, et ce, en considérant les distinctions que fait le législateur aux articles 128 et 129 dans la *Loi sur le Barreau*.

[91] Il distingue entre les notions de rédiger une procédure et plaider et agir devant un tribunal. Comme le Tribunal a déjà dit, il estime que la rédaction des procédures fait partie de la plus grande notion de représentation. Les propos de la juge Trahan supportent également une interprétation plus large de la notion de représentation.

[92] La Cour du Québec a donc rendu une décision correcte sur cette question.

3.6 Le TAQsai, est-il un organisme qui exerce une « fonction quasi judiciaire »?

[93] Les villes et le Barreau ne partagent pas la même vision de la réponse à cette question. À l'instar du Barreau et de la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*⁴⁰, le Tribunal estime que le TAQ est un organisme qui exerce des fonctions quasi judiciaires.

[94] Le juge Cameron a prononcé une décision correcte sur cette question.

3.7 Le statut du représentant de Métaux Russel inc.

[95] Pour décider si le TAQ a prononcé une décision appelable en déterminant que le représentant de Russel avait le statut de dirigeant, la Cour du Québec devait appliquer la norme de la décision raisonnable, car il s'agit d'une question de fait.

[96] Le juge Cameron explique sa démarche en ces termes :

[357] La question de la qualité de monsieur Vallières comme dirigeant au sens de 129 c) comporte des éléments factuels qui sont considérés par la formation ainsi :

[73] Étant contrôleur de Métaux Russel pour l'ensemble du Québec, les fonctions de M. Vallières, signataire du formulaire d'introduction du recours devant le Tribunal, sont multiples et incluent notamment la gestion financière de l'entreprise, la gestion des contrats opérationnels et la gestion du parc immobilier

⁴⁰ 2005 CSC 16, par 34.

détenu par Métaux Russel au Québec. Plus particulièrement, M. Vallières est responsable des revenus et dépenses de chacun des immeubles de Métaux Russel au Québec, de la conformité réglementaire de ceux-ci ainsi que des ventes et acquisitions de biens meubles ou immeubles. Ses fonctions relatives à la gestion immobilière lui sont déléguées directement par la compagnie Métaux Russel en vertu d'un acte à cet effet reproduit au paragraphe 4 de la présente décision.

[74] Bien que M. Vallières 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. Il dispose d'une très grande latitude dans l'exercice de ses tâches et gère en bonne partie l'entreprise sur le territoire québécois. Il ne fait aucun doute aux yeux du Tribunal qu'il se qualifie comme un dirigeant au sens à lui être donné à l'article 129(c) L.B.

[358] La formation tient implicitement compte du texte du document qui autorisait monsieur Vallières à représenter la personne morale pour ses activités immobilières au Québec, la « power of attorney » (Pièce R-1), dont le texte est cité au paragraphe 4 de la décision.

[359] Une fois que le décideur a démontré l'adhérence à une interprétation juste de la norme juridique découlant de l'article 129 c), la norme de contrôle que le Tribunal a appliquée sur l'appréciation de cette détermination factuelle et juridique est celle de la décision raisonnable, car il faut démontrer une certaine déférence envers le juge administratif qui évalue la force probante d'une preuve portant sur la qualité de représentation.

[...]

[361] À notre avis, la détermination de la formation ici n'est pas déraisonnable. En tenant compte du principe voulant que l'article 129 c) ne puisse pas être dénaturé pour usurper le rôle légitime des avocats d'agir par procuration, il n'est pas nécessairement illégal pour une personne morale de confier la direction de l'entreprise à un dirigeant par voie d'une documentation sous forme de procuration. L'argument de la Ville de Longueuil est attirant, lorsqu'il analyse la structure interne de Métaux Russel inc. pour démontrer que la délégation de pouvoirs, de la part des administrateurs à monsieur Vallières, est inefficace. Mais l'appel aux notions de régie interne est d'application ici : le décideur du TAQ peut fonder son jugement sur le rôle joué de facto par la personne même si, de jure, la démonstration de son rôle de dirigeant ne correspond pas à celle d'administrateur ou d'officier. Il faut que le fond, le rôle réellement joué, l'emporte sur la forme de délégation de pouvoirs utilisée.⁴¹

⁴¹ *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec inc.*, préc., note 1.

505-17-009748-171
505-17-009749-179
450-17-006593-173

PAGE : 28

[97] Le Tribunal estime que cette façon de voir la question suit les enseignements de la Cour d'appel dans *Allard c. Myhill*⁴². La détermination du TAQ faisait partie des issues possibles⁴³ et c'est à bon droit que la Cour du Québec a décidé de ne pas intervenir.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[98] **REJETTE** les pourvois en révision judiciaire des demandeurs Ville de Longueuil et Ville de Sherbrooke;

[99] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**



THOMAS M. DAVIS, J.C.S.

M^e Steve Cadrin
DHC AVOCATS INC.
Avocats de la demanderesse

M^e André-Philippe Mallette
BARREAU DU QUÉBEC
Avocats de l'intervenant

M^e Michel Richer
Avocat de la mise en cause Métaux Russel inc.

Dates d'audience : 5 et 6 septembre 2018

⁴² *Allard c. Myhill*, préc., note 38.

⁴³ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.