

FISCALITÉ MUNICIPALE

LA REPRÉSENTATION DES PERSONNES MORALES DEVANT L'OMRE ET LE TAQ

Louis Bouchart d'Orval, avocat
Bélanger Sauvé

Drummondville
Le 13 mars 2015



IL Y EN AURA PAS DE FACILE!

CLAUDE RUEL



Avertissement

Cette présentation ne constitue aucunement une opinion juridique; elle relève plutôt d'une réflexion libre, éclairée et vraisemblablement incomplète...

LA PROBLÉMATIQUE

- Au quotidien, les évaluateurs municipaux sont confrontés à plusieurs situations:
 - Procédures signées par un avocat;
 - Procédures signées par un membre du conseil d'administration;
 - Procédures signées par un employé;
 - Procédures signées par un tiers (évaluateur, consultant, etc..)



- Ces procédures sont-elles toutes recevables?
- Un débat est en cours présentement devant le Tribunal administratif du Québec (Sherbrooke, Vaudreuil-Dorion, La Prairie, etc..)
- Qui a tort? Qui a raison?
- Mettons de côté pour l'instant cette jurisprudence et examinons la législation;

LES MÉTHODES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

1. La méthode grammaticale ou arguments de texte;
2. La méthode systématique et logique ou les arguments de cohérence;
3. La méthode téléologique ou les arguments de finalité;
4. La méthode ou les arguments historiques

BREF, ON DOIT EXAMINER
LE TEXTE, LE CONTEXTE, L'INTENTION ET
L'HISTOIRE DE LA DISPOSITION LÉGISLATIVE

LES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION D'UNE LOI FISCALE

(Cour suprême du Canada)

- L'interprétation des lois fiscales devrait obéir aux règles ordinaires d'interprétation;
- Qu'une disposition législative reçoive une interprétation stricte ou libérale sera déterminé par le but qui la sous-tend, qu'on aura identifié à la lumière du contexte de la loi, de l'objet de celle-ci et de l'intention du législateur; c'est l'approche téléologique;
- Que l'approche téléologique favorise le contribuable ou le fisc dépendra uniquement de la disposition législative en cause et non de l'existence de présomptions pré-établies;
- Primauté devrait être accordée au fond sur la forme dans la mesure où cela est compatible avec le texte et l'objet de la loi;
- Seul un doute raisonnable et non dissipé par les règles ordinaires d'interprétation sera résolu par le recours à la présomption résiduelle en faveur du contribuable.

N.B. La *Loi sur la justice administrative* n'est pas une loi fiscale.

Loi sur la justice administrative

« 1. La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

Règles de procédure.

Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

Tribunal administratif.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative. »

o

- o Bref, commençons par... le début!
- o La représentation des parties est une question de procédures et le Québec a un code en cette matière: le Code procédure civile.

LE *CODE DE PROCÉDURE CIVILE* DU QUÉBEC
ÉDICTE UNE RÈGLE CLAIRE

- **61.** Nul n'est tenu de se faire représenter par procureur devant les tribunaux, hormis:
 - a) les personnes morales;

MAIS CETTE RÈGLE S'APPLIQUE EN COUR DU
QUÉBEC MAIS PAS DEVANT LE TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DU QUÉBEC CAR...

- **4.** Dans le présent code, les expressions et termes suivants désignent:

j) «tribunal»: une des cours de justice énumérées à l'article 22 ou un juge qui siège en salle d'audience.

- **22.** Les tribunaux qui relèvent de l'autorité législative du Québec et ont une compétence en matière civile sont:

- a)* la Cour d'appel;
- b)* la Cour supérieure;
- c)* la Cour du Québec;
- d)* (*paragraphe remplacé*);
- e)* les cours municipales.

QUI DIT REPRÉSENTATION, DIT AVOCAT...

EXAMINONS LA *LOI SUR LE BARREAU*

○

LA LOI SUR LE BARREAU REMARQUES GÉNÉRALES

- La *Loi sur le Barreau* est d'ordre public: on ne peut y déroger (Cour suprême)
- Au chapitre de la représentation devant les tribunaux, elle prévoit une règle générale (article 128) et des exceptions (articles 128 et 129)
- Une demande de révision et un recours au TAQ sont-ils des procédures assujetties à la règle générale? Le cas échéant, ces procédures sont-elles visées par les exceptions?

- La règle générale, prévue à l'article 128, vise tous les gestes susceptibles d'être posés par un juriste (donner des avis juridiques, préparer, rédiger, agir, plaider, etc..) et qui sont de la nature de la représentation de l'intérêt d'une personne;
- Tous ces gestes doivent être posés par un avocat ou un conseiller en loi sauf ceux d'agir et de plaider devant les tribunaux qui ne peuvent être posés par un avocat (un conseiller en loi est un avocat d'une autre province/professeur de droit avec permis restrictif);
- L'article 128 ne mentionne pas la signature de procédures mais permet aux avocats et conseillers en loi 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 »

- ◉ Un jugement de la Cour supérieure est à l'effet que l'article 128 1. couvre la préparation, la rédaction, la signature et le dépôt d'une procédure écrite, et non pas l'article 128 2. qui couvre « plaider et agir devant tout tribunal »

E... D... c. T.A.Q. & AL

- ◉ N.B.: Ce jugement a été porté en appel;
- ◉ Examinons maintenant la règle générale;

RÈGLE GÉNÉRALE – PREMIÈRE PARTIE

Actes de ressort exclusif.

« **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: (...)

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; »

RÈGLE GÉNÉRALE – DEUXIÈME PARTIE

« **128.** 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:... »

○

- Une question se pose ici: qu'entend-on par «tribunaux »?
- La *Loi sur le Barreau* nous en donne la définition suivante:

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

- L'OMRE devant qui est logé toute demande de révision n'est donc pas un tribunal. On peut penser que ce sont les règles du mandat prévues au CCQ prévalent devant lui
- La Section des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec est un organisme exerçant un pouvoir quasi-judiciaire et donc un « tribunal » au sens de la *Loi sur le Barreau*;
- Sous réserve de l'application d'une exception, la règle générale doit donc recevoir application dans le cas d'un recours au TAQ: la représentation par avocat s'impose
- Examinons maintenant les exceptions;

LOI SUR LE BARREAU

EXCEPTIONS À LA RÈGLE GÉNÉRALE

- Il y a deux séries d'exceptions:

Une première qui prévoit des exceptions à la règle « d'agir et de plaider devant les tribunaux »: elle est formulée à l'article 128 2.;

Une deuxième consiste en une énumération de droits qui ne sont pas limités ou restreints par l'article 128: elle est formulée à l'article 129.

PREMIÈRE SÉRIE D'EXCEPTIONS

- ◉ Elle est libellée à l'article 128 2.
- ◉ Elle constitue une exception à la règle générale « d'agir et de plaider devant les tribunaux »
- ◉ Une série de tribunaux y sont mentionnés
- ◉ En ce qui a trait au TAQ, seule la Section des affaires sociales y est mentionnée
- ◉ Conclusion: la première exception ne vise pas la Section des affaires immobilières du TAQ
- ◉ Quoiqu'il en soit, la Cour supérieure est d'opinion que signer et déposer une procédure n'est pas un geste compris dans celui d'agir et plaider;

DEUXIÈME SÉRIE D'EXCEPTIONS

- Elle est libellée à l'article 129
- Elle constitue une exception à l'ensemble des gestes mentionnés à l'article 128 lequel ne peut restreindre:

« *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; »

L'EXCEPTION PRÉVUE À L'ARTICLE 129 b)

- ◉ Elle concerne « les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé »
- ◉ Examinons si la *Loi sur la justice administrative* définit ou accorde 'spécifiquement des droits quant à la représentation des parties
- ◉ Son article 102 prévoit des règles relativement aux représentations des parties devant le TAQ:

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.

Représentation.

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.

Représentation.

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.

- La *Loi sur la justice administrative* ne comporte aucune règle relative aux recours instruits devant la Section des affaires immobilières
- Les Règles de procédures du Tribunal administratif du Québec ne prévoient pas spécifiquement de règle quant à la; représentation des parties même si on y parle de « représentant » d'une partie
- Ces règles sont édictées en vertu de l'article 109 de la *Loi sur la justice administrative* et compte tenu du libellé de ce dernier, on peut demander si des règles quant à la représentation des parties devant la Section des affaires immobilières pourraient être adoptées

« **109.** Le Tribunal peut, par règlement adopté à la majorité de ses membres, édicter des règles de procédure précisant les modalités d'application des règles établies par le présent chapitre ou par les lois particulières en vertu desquelles les recours sont formés. »

L'article 109 prévoit donc deux situations:

- « édicter des règles de procédure précisant les modalités d'application des règles établies par le présent chapitre »: le « présent chapitre » ne comportant pas de règle pour la Section des affaires immobilières, on ne peut donc rien préciser...
- « édicter ; des règles de procédures précisant les modalités d'application des règles établies (...) par les lois particulières en vertu desquelles les recours sont formés »: les DDR et les recours sont formés en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* laquelle ne comporte pas de règle quant à la représentation des parties...

- Ne pouvant édicter des règles en vertu de l'article 109, le TAQ pourrait-il recourir à l'article 108 de la *Loi sur la justice administrative*?

« **108.** En l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, le Tribunal peut y suppléer par toute procédure compatible avec la loi ou ses règles de procédure. »

- Il paraît inconcevable que l'article 108 permette de « contourner » l'article 109 puisqu'il a plutôt pour but de permettre d'établir des règles pour des sujets non couverts par la Loi. Un exemple? les règles relatives à l'échange des rapports;

CONCLUSION SUR LA PREMIÈRE EXCEPTION DE L'ARTICLE 129

- ◉ La première exception de l'article 129 de la *Loi sur le Barreau* ne semble donc pas recevoir ici d'application;
- ◉ Qu'en est-il de la deuxième exception prévue à cet article?

L'EXCEPTION PRÉVUE À L'ARTICLE c)

- ◉ Examinons la deuxième exception: 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;
- ◉ Trois questions peuvent être légitimement soulevées;
 - 1) Qu'entend-on par « organismes publics ou privés »?
 - 2) Que veut-on dire par « dirigeants »?
 - 3) Que signifie « représenter... sauf aux fins de plaidoirie »?

QU'ENTEND-ON PAR « ORGANISMES PUBLICS AU PRIVÉS »?

- ◉ La *Loi sur le Barreau* ne donne pas de définition du mot « organisme »
- ◉ On peut raisonnablement penser que cette expression vise tout ce qui possède une personnalité juridique sauf les personnes physiques

QUE VEUT-ON DIRE PAR « DIRIGEANT »?

- ◉ Un officier? Un membre du conseil? Un actionnaire?
La Loi sur le Barreau ne donne pas de définition.
- ◉ *La Loi sur les sociétés par actions* donne la définition suivante:

;

« 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

- ◉ Chose certaine, un dirigeant n'est pas un simple employé
- ◉ Le *Code de procédure civile*, à son article 959 fait d'ailleurs la distinction:

« L'État, les personnes morales, les sociétés ou associations ne peuvent être représentés que par un dirigeant ou une autre personne à leur seul service et liée à eux par contrat de travail. »

QUE SIGNIFIE « REPRÉSENTER SAUF AUX FINS DE PLAIDOIRIE »?

- Cela inclut-il la signature de requêtes ou de procédures?

NOUS SOMMES ICI AU CŒUR DU PROBLÈME

- Si cela inclut la signature et le dépôt de procédures,
un dirigeant d'une personne morale pourra signer et déposer ces procédures;
- Si cela n'inclut pas la signature et de dépôt de procédures, seul un avocat pourra signer et déposer des procédures;

LA PROBLÉMATIQUE DU MOT « REPRÉSENTER »

- ◉ Le mot « représenter » n'apparaît pas à l'article 128 lequel énumère l'ensemble des gestes posés par un avocat dans l'exercice de ses fonctions;
- ◉ Il faut donc que le geste de signer et déposer une procédure soit couvert par l'un ou l'autre des gestes mentionnés à l'article 128;
- ◉ Il n'y a ici que deux possibilités raisonnablement envisageables:
 - 1) Il est inclus dans le geste de « préparer et rédiger des procédures »;
 - 2) Il est inclus dans le geste d'« agir devant un tribunal »

LA PROBLÉMATIQUE DU MOT « REPRÉSENTER »

- La Cour supérieure dans E... c. D... nous dit que signer et déposer des procédures n'est pas compris dans « agir et plaider » mais « agir » et représenter ne sont pas nécessairement synonymes
- « Représen^ter » est un terme large que le législateur doit préciser lorsque nécessaire,
- C'est le cas à la cinquième exception de l'article 128 2. (celui qui était en cause dans l'affaire E... c. D...), le législateur écrit: « se faire représenter pour plaider ou agir en son nom » ou encore à notre article 129 « de se faire représenter... sauf aux fins de plaidoirie »

DES ÉLÉMENTS DE DISCUSSION

- Si « représenter » est un synonyme « d'agir » comme dans l'expression « agir et plaider devant les tribunaux » et que cela ne comprend pas comme le prétend la Cour supérieure la signature et le dépôt de procédures, la deuxième exception ne peut s'appliquer et seul un avocat est habilité à signer et déposer une procédure;
- Si représenter est un terme plus large, on peut plutôt penser que la deuxième exception s'applique et qu'un dirigeant d'une corporation est habilité à signer et déposer une procédure;
- Il est utilisé à l'article 129 qui, tel que l'énonce son introduction, vise l'ensemble des dispositions de l'article 128;

DES ÉLÉMENTS DE DISCUSSION

- Pourquoi le législateur n'a-t-il pas utilisé la même expression aux articles 128 (« agir ») et 129 (« représenter »)?
- Il nous faut ici revenir à l'article 128 2. qui est plus spécifique: on dit bien « agir devant les tribunaux »;
- Peut-on raisonnablement prétendre que « représenter » est synonyme d' « agir » et que le législateur n'a pas utilisé le terme « représenter » à l'article 128 puisqu'en raison de l'existence des conseillers en loi, il se devait de faire une distinction entre les gestes non posés devant un tribunal (128 1.) et les gestes posés devant le tribunal (128 2.)?

DES ÉLÉMENTS DE DISCUSSION

- Ainsi, « représenter » comprendrait les deux types d'agissement : devant les tribunaux ou non;
- Pourrait-on raisonnablement prétendre que devant les Petites créances (959 Cpc), la Régie du Logement ou la Section des affaires immobilières du TAQ, les personnes morales doivent requérir les services d'un avocat pour déposer un recours pour ensuite avoir le libre choix de se faire représenter par un avocat?
- Une décision de la Cour suprême mérite l'attention: *Fortin c. Chrétien* [2001] 1 RCS 500; examinons-en certains passages;

30

Cet acte juridique se distingue de la convention conclue entre les parties sous plusieurs aspects. D'abord, il porte la signature du justiciable et exprime sa seule volonté de mettre en œuvre ses droits plutôt que d'être le résultat d'une entente bilatérale. Étant un acte judiciaire, il s'éloigne également du caractère essentiellement privé du contrat, et comporte une dimension publique une fois qu'il est présenté au tribunal. Il se distingue finalement de la convention visant la rédaction de l'acte de procédure en ce qu'il a précisément pour but la représentation des droits de ce justiciable devant les tribunaux. Il n'est pas inutile à cet égard de rappeler que les intimés ont non seulement signé, fait timbrer et déposé eux-mêmes leurs actes de procédure en Cour supérieure, mais ils ont également fait leurs propres représentations devant le tribunal. 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.

N.B. – cet article se lit comme suit:

« **61.** Nul n'est tenu de se faire représenter par procureur devant les tribunaux, hormis: »

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.

33

En ce sens, l'objet de l'obligation de M. Descôteaux et du Club juridique est limité à la préparation et la rédaction des actes de procédure et la procédure judiciaire présentée devant les tribunaux est un acte juridique distinct appartenant aux intimés en tant que justiciables se représentant seuls conformément à l'art. 61 C.p.c. Ayant clairement défini l'objet des obligations des parties, je me propose maintenant de déterminer la portée de la nullité dont est affectée la convention visant la rédaction des actes de procédure.

CONCLUSION SUR L'EXCEPTION PRÉVUE À L'ARTICLE 129 c)

- Cette exception semble donc recevoir application
- Un dirigeant d'une corporation peut représenter celle-ci devant la Section des affaires immobilières du TAQ y compris signer et déposer toute procédure mais ne peut plaider;

PEUT-ON PALLIER AU NON-RESPECT DES DISPOSITIONS DE LA *LOI SUR LE BARREAU*?

- L'article 105 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit ce qui suit:

105. Le Tribunal peut accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité.

- S'agit-il d'un vice de forme? D'une irrégularité?

- Il y a une distinction entre « vice de forme », « vice de fond » et « vice de procédure »;
- La Loi sur la justice administrative utilise d'ailleurs les trois expressions;

154. Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue: (...)

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

- Il y a peu de jurisprudence sur cette question;

- ◉ Dans *9175-1503 Québec inc. c. Ville de Montréal*, Me Réal Collin écrit ce qui suit:

[29] Le Tribunal a certes le pouvoir de corriger un vice de forme selon les dispositions de l'article 105 de la L.J.A., mais nous sommes d'avis que les exigences relatives à l'introduction valable d'un recours devant le Tribunal dépassent largement le cadre du simple vice de forme.

- ◉ Voir aussi *Hoy c. Senneville* [1998] T.A.Q. 676

EN RÉSUMÉ

- Les recours au TAQ des personnes morales doivent être logés soit par un avocat, soit par un de leurs dirigeants
- Il s'agit d'une question d'ordre public pouvant être soulevée en tout temps, même d'office par le Tribunal
- On ne peut y remédier par quelque geste que ce soit