

**Serge Giguère, ès qualités** *Appellant*

v.

**Chambre des notaires du Québec** *Respondent*

and

**Comité administratif de la Chambre des notaires du Québec** *Intervener*

**INDEXED AS: GIGUÈRE v. CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC**

**Neutral citation: 2004 SCC 1.**

File No.: 28901.

2003: June 5; 2004: January 29.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Major, Bastarache, Binnie, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Civil liability — Professional liability — Notaries — Indemnity fund — Elderly client selling property to notary for one dollar — Property later sold by notary for \$550,000 — Sale annulled by court — Notary declaring bankruptcy — Claim against Indemnity Fund of Chambre des notaires — Administrative Committee of Chambre rejecting claim on ground that notary was acting in personal rather than professional capacity — Whether Administrative Committee’s decision patently unreasonable — Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 8, s. 2.01 — Code of ethics of notaries, R.R.Q., c. N-2, r. 3, s. 4.02.01.*

*Civil liability — Professional liability — Notaries — Indemnity fund — Maximum indemnity payable for total claims against same notary established by regulation at \$300,000 — Whether ceiling excludes any award of interest or additional indemnity under Civil Code — Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1617, 1619.*

**Serge Giguère, ès qualités** *Appelant*

c.

**Chambre des notaires du Québec** *Intimée*

et

**Comité administratif de la Chambre des notaires du Québec** *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ : GIGUÈRE c. CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC**

**Référence neutre : 2004 CSC 1.**

N° du greffe : 28901.

2003 : 5 juin; 2004 : 29 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Major, Bastarache, Binnie, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

*Responsabilité civile — Responsabilité professionnelle — Notaires — Fonds d’indemnisation — Cliente âgée vendant à son notaire son immeuble pour la somme d’un dollar — Immeuble revendu par le notaire pour 550 000 \$ — Vente annulée par le tribunal — Notaire déclarant faillite — Réclamation contre le Fonds d’indemnisation de la Chambre des notaires — Comité administratif de la Chambre refusant la réclamation au motif que le notaire agissait en sa qualité personnelle plutôt que professionnelle — La décision du Comité administratif est-elle manifestement déraisonnable? — Règlement sur le fonds d’indemnisation de la Chambre des notaires du Québec, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 8, art. 2.01 — Code de déontologie des notaires, R.R.Q., ch. N-2, r. 3, art. 4.02.01.*

*Responsabilité civile — Responsabilité professionnelle — Notaires — Fonds d’indemnisation — Indemnité maximale payable pour le total des réclamations contre le même notaire fixée par règlement à 300 000 \$ — Cette limite exclut-elle le versement des intérêts au taux légal et l’indemnité additionnelle prévus au Code civil du Québec? — Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1617, 1619.*

By private writing, Mrs. H sold her home to her notary for \$1 “and other good and valuable consideration”. The notary, who had been handling H’s affairs for many years, drafted the deed of sale himself. After the notary tried to sell the property, both H’s brother and her nephew G, who was now H’s curator under a protection order, filed a complaint with the syndic of the Chambre des notaires du Québec. The complaints were held to be unfounded. Meanwhile the notary sold the property for \$550,000 and H died. The Superior Court annulled the sale and ordered the notary to reimburse H’s succession over \$1 million. The notary having declared bankruptcy, the succession claimed reimbursement from the Chambre’s indemnity fund for the value of the house and other misappropriations. The Chambre’s Indemnity Committee recommended that certain amounts be repaid to the succession, but recommended refusal of the claim in respect of the property on the ground that the notary was not acting in the exercise of his profession when he swindled it from H and therefore his actions did not come within the terms of the regulation governing the indemnity fund. The recommendations were later adopted by the Administrative Committee on behalf of the Chambre. The Superior Court dismissed the application for judicial review, concluding that the Administrative Committee’s decision was not patently unreasonable. The Court of Appeal affirmed that decision.

*Held* (Deschamps J. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* McLachlin C.J. and Gonthier, Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ.: The Administrative Committee’s decision against indemnifying the succession on the ground that the notary was acting in a personal rather than a professional capacity is patently unreasonable. The Administrative Committee’s error is predicated on a basic misunderstanding of the professional responsibilities of notaries in Quebec law, the relationship between H and the notary, and the purposes of the indemnity fund. So gross a legal error cannot be shielded by the privative clause in s. 4.03 of the Regulation respecting the indemnity fund.

For all his false pretences of friendship, the notary was above all H’s legal adviser within the meaning of the law. The professional, rather than personal, nature of the relationship is not only true as a matter of fact but required as a matter of law. The notary’s professional duty to advise H impartially was engaged by this transaction. The requirement of notarial impartiality governs the duty of notaries to advise their clients and the parties to acts

M<sup>me</sup> H a vendu, par acte sous seing privé, sa maison à son notaire pour un montant de un dollar « et autres bonnes et valables considérations ». Le notaire, qui s’occupait des affaires de H depuis de nombreuses années, a lui-même rédigé l’acte de vente. Après que le notaire eut tenté de vendre l’immeuble, le frère de H et son neveu G, devenu curateur de H en vertu d’une ordonnance de protection, ont déposé chacun une plainte auprès du syndic de la Chambre des notaires du Québec. Les plaintes ont été jugées non fondées. Dans l’intervalle, le notaire a vendu l’immeuble pour un montant de 550 000 \$ et H est décédée. La Cour supérieure a annulé la vente et a ordonné au notaire de rembourser plus d’un million de dollars à la succession de H. Le notaire ayant fait faillite, la succession a demandé à la Chambre de lui rembourser, à même son fonds d’indemnisation, la valeur de l’immeuble et d’autres sommes détournées. Le Comité d’indemnisation de la Chambre a recommandé que la succession soit remboursée de certaines sommes, mais que soit rejetée la réclamation au titre de l’immeuble au motif que le notaire n’agissait pas dans l’exercice de sa profession lorsqu’il l’a acquis frauduleusement de H et, partant, sa conduite n’était pas visée par le règlement régissant le fonds d’indemnisation. Les recommandations ont été entérinées par le Comité administratif au nom de la Chambre. La Cour supérieure a rejeté la demande de contrôle judiciaire, concluant que la décision du Comité administratif n’était pas manifestement déraisonnable. La Cour d’appel a confirmé la décision.

*Arrêt* (la juge Deschamps est dissidente) : Le pourvoi est accueilli.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Major, Bastarache, Binnie et LeBel : La décision du Comité administratif refusant d’indemniser la succession au motif que le notaire agissait en sa qualité personnelle plutôt que professionnelle est manifestement déraisonnable. L’erreur commise par le Comité administratif est fondée sur une méconnaissance fondamentale des responsabilités professionnelles des notaires en droit québécois, de la relation entre H et son notaire, ainsi que du but de l’établissement du fonds d’indemnisation. Une erreur de droit à ce point grossière ne peut bénéficier de la protection de la clause privative contenue à l’art. 4.03 du règlement concernant le fonds d’indemnisation.

Même s’il feignait d’entretenir des liens d’amitié avec H, le notaire était avant tout son conseiller juridique au sens de la loi. La nature professionnelle plutôt que personnelle de la relation ressort non seulement des faits, mais de la loi elle-même. Par la transaction, l’obligation professionnelle du notaire de conseiller H avec impartialité a été engagée. L’exigence d’impartialité à laquelle les notaires sont tenus sous-tend le devoir qu’ils ont de

they prepare. The fact that this transaction occurred by private writing does not in any sense render it a personal act. The duty of an independent legal adviser remains the same in the circumstances. Any characterization of the transaction must also be considered in the light of the purposes of the indemnity fund. One of those purposes is to protect clients from misdeeds by notaries that, due to their intentional nature, will not be covered by professional liability insurance. By characterizing the transaction as personal, the two Committees took the notary's fraud outside the scope of the fund, thus revoking the very protection the fund is intended to give. This decision opens a gap between notaries' ethical obligations, as set out in s. 4.02.01(b) of the *Code of ethics of notaries*, and the remedy for breach of those obligations, which is supposed to be provided, in the last resort, by the indemnity fund.

Before this Court, the Chambre raised for the first time an argument to the effect that no indemnity was payable to the succession because the property does not come within the terms of the Regulation, since it is not "a sum of money or other security". There is no reason to believe that this limited understanding of "other security" actually informed the Committees' decisions. In any case, in view of the judgment annulling the sale, the deed of sale is deemed never to have existed. Under art. 1422 and 1701 C.C.Q., the concern is not with H's house but with its value and at least the proceeds the notary earned from selling it to third party purchasers. There is no disputing that those proceeds are sums of money. This matter should not be sent back to the Chambre so that it can decide this point. There is no dispute as to quantum and to send the matter back would serve to reward the Chambre for the tardiness with which it has raised this argument.

The maximum indemnity payable from the fund for the total claims against the same notary is \$300,000. That limit is not a constraint on awards of interest at the legal rate under art. 1617 C.C.Q. and does not oust the Court's power to award an additional indemnity under art. 1619 C.C.Q. These articles seek to compensate creditors for not having access to their funds and to encourage debtors to restore such funds promptly. Here, the succession, having already received \$112,535.96 out of these funds, is entitled to the amount of \$187,464.04 plus interest at the legal rate and additional indemnity, both payable from May 3, 1996, being the date on which the Administrative Committee rendered its decision.

conseiller leurs clients et les parties à un acte qu'ils préparent. Le fait que cette transaction ait pris la forme d'un acte sous seing privé ne lui confère aucunement la qualité d'acte personnel. Le devoir de conseil désintéressé demeurerait entier dans les circonstances. De plus, toute caractérisation de la transaction doit également tenir compte de la finalité du fonds d'indemnisation. Le fonds d'indemnisation vise notamment à protéger les clients contre les méfaits des notaires dont le caractère intentionnel aura pour effet de les exclure de la couverture offerte par l'assurance-responsabilité professionnelle. En qualifiant la transaction de personnelle, les deux comités ont situé la fraude du notaire hors du champ d'application du fonds, niant par le fait même la protection précise que le fonds vise à conférer. Cette décision crée une rupture entre les obligations déontologiques des notaires, énoncées à l'al. 4.02.01b) du *Code de déontologie des notaires*, et la réparation pour violation de ces obligations que le fonds d'indemnisation est censé fournir en dernier ressort.

Devant notre Cour, la Chambre a soulevé, pour la première fois, l'argument voulant qu'aucune indemnité n'était payable à la succession parce que l'immeuble, n'étant pas une « somme d'argent ou autre valeur », ne serait pas visé par le règlement. Rien ne permet de penser que les décisions des comités reposent sur cette interprétation restrictive de l'expression « autres valeurs ». Quoi qu'il en soit, vu le jugement prononçant l'annulation de la vente, l'acte de vente est réputé n'avoir jamais existé. Selon les art. 1422 et 1701 C.c.Q., il faut s'intéresser, non pas à la maison de H, mais bien à sa valeur et à tout le moins au produit qu'a obtenu le notaire de la vente à des tiers acheteurs. Nul ne peut contester que le produit de la vente constitue une somme d'argent. Il n'y a pas lieu de renvoyer l'affaire devant la Chambre pour qu'elle détermine cette question. Le quantum des dommages-intérêts ne cause aucun problème et un tel renvoi aurait pour effet de récompenser la Chambre pour la tardiveté de son argument.

L'indemnité maximale payable à même le fonds pour le total des réclamations contre le même notaire est de 300 000 \$. Cette limite ne constitue pas une restriction à l'octroi de l'intérêt au taux légal en vertu de l'art. 1617 C.c.Q. et ne fait pas non plus échec au pouvoir de la Cour d'accorder une indemnité additionnelle en application de l'art. 1619 C.c.Q. Ces articles visent à compenser les créanciers privés des sommes qui leur sont dues et à inciter les débiteurs à leur remettre ces sommes promptement. En l'espèce, la succession ayant déjà obtenu 112 535,96 \$, elle a droit à un montant de 187 464,04 \$, auquel s'ajoutent les intérêts au taux légal et l'indemnité additionnelle, tous deux payables à compter du 3 mai 1996, soit la date à laquelle le Comité administratif a rendu sa décision.

*Per Deschamps J. (dissenting):* The interpretation of s. 2.01 of the Regulation creating the indemnity fund adopted by the Administrative Committee is not unreasonable. The approach and conclusion adopted by the majority mean that administrative tribunals are left no margin for interpretation. Neither the analysis nor the conclusion made is in keeping with the strong privative clause, the expertise of the Committee's members, the nature of the issue, which is a simple claim for indemnification, or the purpose of the Regulation.

Four cumulative elements must be established in order to give rise to the protection afforded by s. 2.01 of the Regulation: (1) there must be *sums of money or other securities*; (2) they must have been *delivered* to the notary; (3) they must have been delivered *in the practice of his profession*; and (4) the notary must have *used* them for purposes other than those for which they had been delivered to him. The Administrative Committee's decision is not founded solely on its opinion that the notary was not acting in the practice of his profession. Even if the notary was acting in the practice of his profession, the other three conditions still have to be examined before ruling on the entitlement to indemnification. In the Committee's opinion, the claim should have been refused because three of the prerequisites to protection were not met. It was not necessary for the Committee to rule on the words "sums of money or other securities". Administrative tribunals cannot be expected to conduct an exhaustive examination of all possible grounds that could potentially support their decision. Moreover, equating the property with a sum of money imposes an *ex post facto* analysis of the property delivered. This interpretation does not square well with the context of the Regulation, which calls for the property to be characterized upon its delivery, rather than after its conversion or disposition.

A regulation explicitly specifying that coverage extends to sums of money or other securities delivered to a notary and used for purposes other than those authorized by the client can be interpreted differently from one that protects against any dishonest transaction. Since requirements (2) and (4) are difficult to reconcile with extortion or fraud, one could perhaps conclude that such acts are not covered by the Regulation. It is therefore not unreasonable to conclude that the unlawful act committed by the notary is more properly characterized as fraud, a dishonest transaction or a fraudulent tactic than as a misappropriation of funds, and that only a misappropriation of funds gives rise to indemnification under the fund.

Even if the Administrative Committee's decision was unreasonable, the case should be referred back to

*La juge Deschamps (dissidente) :* L'interprétation de l'art. 2.01 du règlement qui prévoit la création du fonds d'indemnisation retenue par le Comité administratif n'est pas déraisonnable. L'approche et la conclusion adoptées par les juges majoritaires font que la marge interprétative laissée au tribunal administratif est nulle. Ni l'analyse de la disposition en cause, ni la conclusion retenue ne tiennent compte de la clause privative rigoureuse, de l'expertise des membres du Comité, de la nature de la question, qui est une simple demande d'indemnisation, ou de l'objet du règlement.

Quatre conditions cumulatives doivent être établies afin de donner ouverture à la protection offerte par l'art. 2.01 du règlement : (1) il doit s'agir de *sommes d'argent ou autres valeurs*; (2) elles doivent avoir été *remises* au notaire; (3) elles doivent lui avoir été remises *dans l'exercice de sa profession*; et (4) le notaire doit avoir *utilisé* ces sommes ou valeurs à *d'autres fins* que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises. La décision du Comité administratif n'est pas uniquement fondée sur son opinion que le notaire n'agissait pas dans l'exercice de sa profession. Même si le notaire agissait dans l'exercice de sa profession, les trois autres conditions doivent être examinées avant de conclure au droit à l'indemnisation. Selon le Comité, la réclamation devait être refusée parce que trois des conditions requises n'étaient pas remplies. Il n'était pas nécessaire que le Comité se prononce sur l'expression « sommes d'argent ou autres valeurs ». On ne peut exiger des tribunaux administratifs qu'ils fassent une étude exhaustive de tous les motifs pouvant potentiellement justifier leur décision. De plus, faire une équation entre l'immeuble et une somme d'argent impose une analyse après coup de la nature du bien remis. Cette interprétation colle mal au contexte du règlement, qui dicte une qualification du bien lors de sa remise et non après sa transformation ou sa disposition.

Un règlement qui spécifie explicitement que la couverture vise les sommes ou autres valeurs remises à un notaire et utilisées à des fins autres que celles autorisées par le client peut être interprété différemment d'un autre qui protège contre toute opération malhonnête. Si les conditions (2) et (4) se prêtent mal à l'extorsion ou à l'obtention frauduleuse du bien, c'est peut-être parce que ces actions ne sont pas visées par le règlement. Il n'est donc pas déraisonnable de soutenir que l'acte illicite commis par le notaire s'apparente davantage à une fraude, à une opération malhonnête ou à une manœuvre dolosive qu'à un détournement de fonds et que seul ce dernier comportement ouvre droit à indemnisation par le fonds.

Même si la conclusion du Comité administratif était déraisonnable, le dossier devrait lui être retourné pour

the Committee so that it could render a decision on the aspects of the case it has not yet ruled on. None of the exceptions that would allow a court to substitute its opinion for that of the administrative tribunal applies here. It would be difficult for the Court, without usurping the function of the Committee, to substitute its own judgment for that of the Committee with respect to the meaning of “sums of money or other securities”. The fact that a considerable amount of time has passed since the Committee rendered its decision is not an exceptional circumstance that would warrant not remitting the case to the Committee. The delay is inherent to the judicial process. There is no special reason that would justify having the Court award compensation or determine the outcome of the claim. Such a conclusion would put the Court outside the boundaries of judicial review.

### Cases Cited

By Gonthier J.

**Approved:** *Ayotte v. Boucher* (1883), 9 S.C.R. 460; **referred to:** *Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec v. Schwarz*, [2001] R.J.Q. 920; *Hinkova v. Ordre des pharmaciens du Québec*, [2000] J.Q. No. 1445 (QL); *Fortin v. Chrétien*, [2001] 2 S.C.R. 500, 2001 SCC 45; *R. v. Potvin*, [1993] 2 S.C.R. 880; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44; *Reference as to the Validity of Section 6 of the Farm Security Act, 1944 of Saskatchewan*, [1947] S.C.R. 394; *Travelers Insurance Co. of Canada v. Corriveau*, [1982] 2 S.C.R. 866; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705.

By Deschamps J. (dissenting)

*Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) v. Tribunal du travail*, [1986] R.J.Q. 1556; *Pelletier v. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215; *Gardner v. Air Canada*, J.E. 99-1143; *Panneaux Vicply inc. v. Guindon*, J.E. 98-109; *Commissaire à la déontologie policière v. Bourdon*, [2000] R.J.Q. 2239; *Comité de déontologie policière v. Millette*, J.E. 2000-591; *Compagnie des transformateurs Philips Ltée v. Métallurgistes unis d'Amérique, local 7812*, [1985] C.A. 684; *Matane (Ville de) v. Fraternité des policiers et pompiers de la Ville de Matane inc.*, [1987] R.J.Q. 315; *Ordre des audioprothésistes du Québec v. Chanteur*, [1996] R.J.Q. 539; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2, s. 274.

qu'il statue sur les aspects du dossier sur lesquels il ne s'est pas prononcé. En l'espèce, aucune des exceptions permettant à une cour de substituer son opinion à celle du tribunal administratif ne trouve application. La Cour peut difficilement, sans usurper la fonction du Comité, se substituer à lui quant au sens à donner à l'expression « sommes d'argent ou autres valeurs ». Le fait qu'un délai se soit écoulé depuis le moment où le Comité a prononcé sa décision n'est pas une circonstance exceptionnelle justifiant de ne pas retourner le dossier au Comité. Il s'agit du délai inhérent au processus judiciaire. Aucune justification particulière n'autorise la Cour à prononcer une condamnation pécuniaire ni à dicter le sort de la réclamation. Une telle conclusion déborde ici le cadre de la révision judiciaire.

### Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

**Arrêt approuvé :** *Ayotte c. Boucher* (1883), 9 R.C.S. 460; **arrêts mentionnés :** *Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec c. Schwarz*, [2001] R.J.Q. 920; *Hinkova c. Ordre des pharmaciens du Québec*, [2000] J.Q. n° 1445 (QL); *Fortin c. Chrétien*, [2001] 2 R.C.S. 500, 2001 CSC 45; *R. c. Potvin*, [1993] 2 R.C.S. 880; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44; *Reference as to the Validity of Section 6 of the Farm Security Act, 1944 of Saskatchewan*, [1947] R.C.S. 394; *Compagnie d'assurance Travelers du Canada c. Corriveau*, [1982] 2 R.C.S. 866; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

*Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) c. Tribunal du travail*, [1986] R.J.Q. 1556; *Pelletier c. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215; *Gardner c. Air Canada*, J.E. 99-1143; *Panneaux Vicply inc. c. Guindon*, J.E. 98-109; *Commissaire à la déontologie policière c. Bourdon*, [2000] R.J.Q. 2239; *Comité de déontologie policière c. Millette*, J.E. 2000-591; *Compagnie des transformateurs Philips Ltée c. Métallurgistes unis d'Amérique, local 7812*, [1985] C.A. 684; *Matane (Ville de) c. Fraternité des policiers et pompiers de la Ville de Matane inc.*, [1987] R.J.Q. 315; *Ordre des audioprothésistes du Québec c. Chanteur*, [1996] R.J.Q. 539; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54.

### Lois et règlements cités

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1422, 1617, 1619, 1701.



- Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1422, 1617, 1619, 1701.
- Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, arts. 846, 878.
- Code of ethics of notaries*, (2002) 134 O.G. II, 4561, ss. 18, 30.
- Code of ethics of notaries*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 3, s. 3.01.05, 3.02.04, 3.03.04, 3.04.01, 4.02.01(b).
- Law Society Act*, R.S.O. 1990, c. L.8, s. 51(5).
- Legal Profession Act*, R.S.A. 2000, c. L-8, s. 89(2).
- Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9, s. 31(4).
- Notarial Act*, R.S.Q., c. N-2, ss. 2(1), 4(1), 4(3), 15(b).
- Notaries Act*, R.S.Q., c. N-3, ss. 10, 11.
- Professional Code*, R.S.Q., c. C-26, s. 89.
- Real Estate Brokerage Act*, R.S.Q., c. C-73.1, s. 155.
- Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act*, (1993) 125 O.G. II, 7041, ss. 28 et seq.
- Regulation respecting the eligibility of a claim submitted to the Fonds d'indemnisation des services financiers*, (1999) 131 O.G. II, 2091.
- Regulation respecting the indemnity fund of the Barreau du Québec*, R.R.Q. 1981, c. B-1, r. 6, s. 1.01.
- Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 8, ss. 2.01, 4.03, 4.04 [am. (1986) 118 O.G. II, 889].
- Regulation respecting the indemnity fund of the Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-26, r. 12, s. 2.01.
- Regulation respecting the indemnity fund of the Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-26, r. 33, s. 2.01.
- Regulation respecting the indemnity fund of the Ordre des comptables agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-48, r. 6, s. 2.01.
- Regulation respecting trust accounting by bailiffs and the indemnity fund of the Chambre des huissiers de justice du Québec*, (1999) 131 O.G. II, 220, s. 21.
- Code de déontologie des notaires*, (2002) 134 G.O. II, 5969, art. 18, 30.
- Code de déontologie des notaires*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 3, art. 3.01.05, 3.02.04, 3.03.04, 3.04.01, 4.02.01(b).
- Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 846, 878.
- Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, art. 89.
- Legal Profession Act*, R.S.A. 2000, ch. L-8, art. 89(2).
- Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, ch. 9, art. 31(4).
- Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2, art. 274.
- Loi sur la Société du Barreau*, L.R.O. 1990, ch. L.8, art. 51(5).
- Loi sur le courtage immobilier*, L.R.Q., ch. C-73.1, art. 155.
- Loi sur le notariat*, L.R.Q., ch. N-2, art. 2(1), 4(1), 4(3), 15(b).
- Loi sur le notariat*, L.R.Q., ch. N-3, art. 10, 11.
- Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier*, (1993) 125 G.O. II, 9059, art. 28 et suiv.
- Règlement sur l'admissibilité d'une réclamation au Fonds d'indemnisation des services financiers*, (1999) 131 G.O. II, 3072.
- Règlement sur la comptabilité en fidéicomis des huissiers de justice et sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des huissiers de justice du Québec*, (1999) 131 G.O. II, 454, art. 21.
- Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 8, art. 2.01, 4.03, 4.04 [mod. (1986) 118 G.O. II, 1663].
- Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-26, r. 12, art. 2.01.
- Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-26, r. 33, art. 2.01.
- Règlement sur le fonds d'indemnisation de l'Ordre des comptables agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-48, r. 6, art. 2.01.
- Règlement sur le fonds d'indemnisation du Barreau du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. B-1, r. 6, art. 1.01.

### Authors Cited

- Anonyme. "Rôle du notaire dans l'acte sous seing privé" (1911), 14 *R. du N.* 56.
- Baudouin, Jean-Louis, et Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 6<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.
- Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 2003.

### Doctrine citée

- Anonyme. « Rôle du notaire dans l'acte sous seing privé » (1911), 14 *R. du N.* 56.
- Association du Barreau canadien. Comité spécial sur la déontologie juridique. *Code de déontologie professionnelle*. Toronto : L'Association, 1988.
- Baudouin, Jean-Louis, et Patrice Deslauriers. *La responsabilité civile*, 6<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2003.

Canadian Bar Association. Special Committee on Legal Ethics. *Code of Professional Conduct*. Toronto: The Association, 1988.

Marquis, Paul-Yvan. *La responsabilité civile du notaire*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1999.

Roy, Alain. *Déontologie et procédure notariales*. Montréal: Thémis, 2002.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2001] R.R.A. 876, [2001] Q.J. No. 3900 (QL), affirming a judgment of the Superior Court, [1997] R.J.Q. 1674, [1997] Q.J. No. 1038 (QL). Appeal allowed, Deschamps J. dissenting.

*Jean-Paul Duquette, Pascale Closson-Duquette and Marie-Noëlle Closson-Duquette*, for the appellant.

*Sylvain Généreux and Sophie Lauzon*, for the respondent.

No one appearing for the intervener.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Gonthier, Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. were delivered by

GONTHIER J. — This appeal concerns the decision of the Administrative Committee of the Chambre des notaires du Québec (the “Administrative Committee”) not to indemnify the succession of a woman defrauded by her notary. For the reasons that follow, I find that that decision is patently unreasonable and should be quashed. I also order the respondents to make the required indemnity.

#### I. Facts

Mrs. Marie-Rose Hamel Longpré was born in Sainte-Thérèse, Quebec in 1915. During the Second World War, she and her husband moved to the nearby town of Blainville, where they built a house for themselves. Her husband died in action in the 1940s, only a few years after the move. She never remarried and had no children.

Mrs. Hamel had a close relationship with her two notaries, Mr. Georges-Étienne Filiatrault and his son

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 2003.

Marquis, Paul-Yvan. *La responsabilité civile du notaire*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1999.

Roy, Alain. *Déontologie et procédure notariales*. Montréal : Thémis, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec, [2001] R.R.A. 876, [2001] J.Q. n° 3900 (QL), qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1997] R.J.Q. 1674, [1997] A.Q. n° 1038 (QL). Pourvoi accueilli, la juge Deschamps est dissidente.

*Jean-Paul Duquette, Pascale Closson-Duquette et Marie-Noëlle Closson-Duquette*, pour l’appelant.

*Sylvain Généreux et Sophie Lauzon*, pour l’intimée.

Personne n’a comparu pour l’intervenant.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Gonthier, Major, Bastarache, Binnie et LeBel a été rendu par

LE JUGE GONTHIER — Le présent pourvoi vise la décision du Comité administratif de la Chambre des notaires du Québec (le « Comité administratif ») de ne pas indemniser la succession d’une femme spoliée par son notaire. Pour les motifs qui suivent, j’estime que cette décision est manifestement déraisonnable et qu’il y a lieu de l’annuler. J’ordonne également aux intimés de verser l’indemnité qui s’impose.

#### I. Faits

M<sup>me</sup> Marie-Rose Hamel Longpré est née en 1915 à Sainte-Thérèse (Québec). C’est au cours de la Deuxième Guerre mondiale qu’elle s’est installée avec son mari dans la ville avoisinante de Blainville, où ils se sont construit une maison. Son mari est mort en service dans les années 40, soit quelques années seulement après le déménagement. Elle ne s’est jamais remariée et n’a jamais eu d’enfant.

M<sup>me</sup> Hamel était très proche de ses deux notaires, M<sup>e</sup> Georges-Étienne Filiatrault et son fils

1

2

3

Mr. Nolan Filiatrault. When Mrs. Hamel's husband died, it was Mr. Filiatrault, the father, who received the declaration of death. He continued to handle the widow's legal affairs, then passed them on to Mr. Filiatrault, his son. Mrs. Hamel's relationship with the two men lasted over 50 years.

4 As she aged, Mrs. Hamel began to decline mentally. She suffered from delusions and paranoia. Still, she continued to live alone in her house. Mr. Nolan Filiatrault looked after her affairs. He cashed her pension cheques and tended to other business. He described himself and his father, now deceased, as Mrs. Hamel's only friends.

5 But Mr. Filiatrault's friendship came at a price. The notary, who has since been disciplined by the Chambre and struck from the roll, took advantage of Mrs. Hamel's compromised state to defraud her. He applied to the federal government for back payment of Mrs. Hamel's old age pension, for which she had not applied for fear of losing her widow's pension, then kept the back payment of over \$17,000 for himself. He sold land owned by Mrs. Hamel and misused the proceeds. He even forged her signature to withdraw funds from a trust account in her name. Emboldened perhaps by the success of these scams, he next turned his attention to Mrs. Hamel's house.

6 By private writing dated October 25, 1989, Mrs. Hamel sold her home to her notary for \$1 [TRANSLATION] "and other good and valuable consideration" ("*et autres bonnes et valables considérations*"). Mr. Filiatrault drafted the deed of sale himself. Mrs. Hamel signed it, in her tremulous hand, on October 25, 1989. Under Mr. Filiatrault's signature one reads, "*M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault, notaire*".

7 Finally, Mr. Filiatrault instigated a protection proceeding in respect of Mrs. Hamel's person and property, although at this point there was little left, financially speaking, to protect. The proceeding was formally brought by Mrs. Hamel's nephew,

M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault. Lorsque le mari de M<sup>me</sup> Hamel est décédé, c'est M<sup>e</sup> Filiatrault père qui a reçu la déclaration de décès. Celui-ci a continué à s'occuper des affaires d'ordre juridique de la veuve avant de les confier à M<sup>e</sup> Filiatrault fils. La relation qu'entretenait M<sup>me</sup> Hamel avec les deux hommes a duré plus de 50 ans.

Avec l'âge, les facultés mentales de M<sup>me</sup> Hamel ont commencé à décliner. Elle a souffert de délires et de paranoïa mais a continué à vivre seule dans sa maison. M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault s'occupait de ses affaires. Il encaissait ses chèques de pension et lui rendait d'autres services. Selon ses dires, son père — aujourd'hui décédé — et lui étaient les seuls amis de M<sup>me</sup> Hamel.

L'amitié de M<sup>e</sup> Filiatrault avait cependant un prix. Le notaire, contre qui la Chambre a depuis pris des mesures disciplinaires et qui est maintenant radié du tableau de l'Ordre, a profité de l'état vulnérable de M<sup>me</sup> Hamel pour la spolier. Il a réclamé du gouvernement fédéral, pour ensuite les conserver, les arrrages de la pension de vieillesse de M<sup>me</sup> Hamel, qui s'élevaient à plus de 17 000 \$ et qu'elle-même n'avait pas réclamés par crainte de perdre sa pension de veuve. Il a procédé à la vente d'un terrain appartenant à M<sup>me</sup> Hamel et s'en est approprié le produit. Il est même allé jusqu'à contrefaire la signature de M<sup>me</sup> Hamel pour retirer des fonds d'un compte en fidéicommiss à son nom. Sans doute encouragé par la réussite de ces escroqueries, il s'est ensuite tourné vers la maison de M<sup>me</sup> Hamel.

Par acte sous seing privé en date du 25 octobre 1989, M<sup>me</sup> Hamel a vendu sa maison à son notaire pour un dollar « et autres bonnes et valables considérations ». M<sup>e</sup> Filiatrault a lui-même rédigé l'acte de vente. M<sup>me</sup> Hamel l'a signé de sa main tremblante le 25 octobre 1989. On peut lire sous la signature de M<sup>e</sup> Filiatrault : « M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault, notaire ».

Finalement, M<sup>e</sup> Filiatrault a présenté une requête pour ouverture d'un régime de protection aux biens et à la personne de M<sup>me</sup> Hamel, même s'il ne restait à ce stade que peu de choses à protéger sur le plan financier. L'instance a été formellement introduite



Jean-Paul Giguère. It required an examination of Mrs. Hamel pursuant to art. 878 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. When asked whom she wanted to take care of her and her affairs, Mrs. Hamel replied, [TRANSLATION] “Mr. Filiatrault”. When asked why, she said simply, [TRANSLATION] “Because I need a lawyer”.

Mr. Filiatrault began trying to sell Mrs. Hamel’s property almost as soon as he acquired it. His efforts aroused the suspicion of Mrs. Hamel’s brother, Mr. Josephat Hamel. Mr. Hamel consulted his notary and wrote a letter of complaint to the syndic of the Chambre des notaires du Québec (the “Chambre”). So too did Mr. Giguère, who was now Mrs. Hamel’s curator under the protection order. A representative of the Chambre (which is the respondent in this appeal) replied to Mr. Hamel nearly four months later. He said that he had spoken to Mr. Filiatrault about the matter and was satisfied Mr. Hamel’s complaint was unfounded. He noted that Mrs. Hamel herself had made no complaint. He advised Mr. Hamel that the file was now closed. In a similar letter to counsel for Mr. Giguère, the Chambre’s representative described the sale as a personal transaction between Mr. Filiatrault and Mrs. Hamel. Meanwhile Mr. Filiatrault sold the property in three parts for a total sale price of \$550,000. Mrs. Hamel relocated to a seniors’ residence.

Mr. Giguère continued to contest the sale. Finally in late 1995 Marx J. of the Superior Court of Quebec annulled the transaction. The evidence before him was that Mrs. Hamel had been legally incompetent since the late 1970s and that she placed blind trust in Mr. Filiatrault. She would sign anything he asked her to, when he did not simply forge her signature himself. Marx J.’s annulment of the deed of sale came too late for Mrs. Hamel, who died earlier that year. The court ordered Mr. Filiatrault to reimburse the Hamel succession (the “succession”) over \$1 million.

par le neveu de M<sup>me</sup> Hamel, Jean-Paul Giguère. M<sup>me</sup> Hamel devait subir une évaluation en application de l’art. 878 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. Interrogée sur l’identité de la personne qu’elle voulait voir prendre soin d’elle et de ses affaires, M<sup>me</sup> Hamel a répondu : « Le notaire Filiatrault ». Quand on lui a demandé pourquoi, elle a simplement répondu : « Parce que ça prend un homme de loi ».

Presque aussitôt après en avoir fait l’acquisition, M<sup>e</sup> Filiatrault tentait de vendre l’immeuble de M<sup>me</sup> Hamel. Ses démarches ont éveillé les soupçons du frère de M<sup>me</sup> Hamel, M. Josephat Hamel. M. Hamel a consulté son notaire et a déposé une plainte auprès du syndic de la Chambre des notaires du Québec (la « Chambre »). Devenu curateur de M<sup>me</sup> Hamel en vertu de l’ordonnance de protection, M. Giguère en a fait autant. Un représentant de la Chambre (l’intimée en l’espèce) a répondu à M. Hamel près de quatre mois plus tard. Il l’a informé qu’il avait communiqué avec M<sup>e</sup> Filiatrault à ce sujet et qu’il estimait que sa plainte n’était pas fondée. Il a relevé que M<sup>me</sup> Hamel elle-même n’avait jamais déposé de plainte et a avisé M. Hamel de la fermeture du dossier. Dans une lettre similaire adressée à l’avocat de M. Giguère, le représentant de la Chambre a qualifié la vente de transaction personnelle entre M<sup>e</sup> Filiatrault et M<sup>me</sup> Hamel. Entre-temps, M<sup>e</sup> Filiatrault a vendu l’immeuble en trois parties pour un montant total de 550 000 \$. M<sup>me</sup> Hamel a emménagé dans un centre d’accueil.

M. Giguère a maintenu sa contestation de la vente. Vers la fin de 1995, le juge Marx de la Cour supérieure du Québec prononçait l’annulation de la transaction. Selon la preuve, M<sup>me</sup> Hamel a été frappée d’incapacité juridique dès la fin des années 70 et faisait aveuglément confiance à M<sup>e</sup> Filiatrault. Elle signait tout ce qu’il lui demandait de signer, quand lui-même ne contrefaisait pas tout simplement sa signature. L’annulation par le juge Marx de l’acte de vente est survenue trop tard pour M<sup>me</sup> Hamel, qui est décédée plus tôt la même année. La cour a ordonné à M<sup>e</sup> Filiatrault de rembourser plus de un million de dollars à la succession Hamel (la « succession »).

10 Predictably, Mr. Filiatrault was bankrupt. He could not reimburse the succession. Mrs. Hamel's heirs therefore looked to the Chambre. Like other professions in Quebec, notaries are under a statutory obligation to establish an indemnity fund: *Professional Code*, R.S.Q., c. C-26, s. 89. The Chambre's fund was established by the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 8 (the "Regulation"). The succession claimed reimbursement from this fund, both in respect of Mrs. Hamel's house (a claim of \$900,000) and other misappropriations. Following its ordinary procedure, the Chambre's Comité du fonds d'indemnisation (the "Indemnity Committee") studied the claim. It recommended that certain amounts be repaid to the succession, but recommended refusal of the claim in respect of Mrs. Hamel's house on the ground that Mr. Filiatrault was not acting in the exercise of his profession when he swindled it from Mrs. Hamel and therefore his actions did not come within the terms of the regulation governing the indemnity fund. The Indemnity Committee's recommendations were later adopted by the Administrative Committee on behalf of the Chambre.

11 Mr. Giguère, acting for the succession, sought judicial review of the Administrative Committee's decision. Hurtubise J. of the Superior Court refused the application. He noted in particular that the privative clause in s. 4.03 of the Regulation shielded the Administrative Committee's decisions from judicial review. He concluded that the Administrative Committee's decision was reviewable on a standard of patent unreasonableness, that the decision was not patently unreasonable, and that it must therefore stand. The succession's appeal to the Quebec Court of Appeal was dismissed. That appeal, and the appeal to this Court, were brought by Serge Giguère, who succeeded to the position of curator upon the death of Jean-Paul Giguère.

## II. Standard of Review

12 The standard of review was not disputed before us. The parties agree that, given the privative clause

Comme il fallait s'y attendre, M<sup>e</sup> Filiatrault a fait faillite. Il n'a pu rembourser la succession. Les héritiers de M<sup>me</sup> Hamel se sont donc tournés vers la Chambre. Les notaires, comme d'autres professionnels au Québec, sont tenus par la loi d'établir un fonds d'indemnisation : *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, art. 89. Le fonds de la Chambre a été établi en vertu du *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 8 (le « règlement »). La succession a demandé que lui soient remboursées, à même ce fonds, la valeur de la maison de M<sup>me</sup> Hamel (une réclamation de 900 000 \$) ainsi que d'autres sommes détournées. Suivant sa procédure habituelle, le Comité du fonds d'indemnisation de la Chambre (le « Comité d'indemnisation ») a examiné la réclamation. Il a recommandé que certaines sommes soient remboursées à la succession, mais que soit rejetée la réclamation au titre de la maison de M<sup>me</sup> Hamel au motif que M<sup>e</sup> Filiatrault n'agissait pas dans l'exercice de sa profession lorsqu'il l'a acquise frauduleusement de M<sup>me</sup> Hamel et que sa conduite n'était donc pas visée par le règlement régissant le fonds d'indemnisation. Les recommandations du Comité d'indemnisation ont par la suite été entérinées par le Comité administratif au nom de la Chambre.

Agissant pour le compte de la succession, M. Giguère a sollicité la révision judiciaire de la décision du Comité administratif. Le juge Hurtubise de la Cour supérieure l'a débouté en soulignant que la clause privative contenue à l'art. 4.03 du règlement restreignait la révision judiciaire, et que la norme de contrôle applicable à la décision du Comité administratif était celle de la décision manifestement déraisonnable, que la décision n'était pas manifestement déraisonnable et qu'elle devait par conséquent être maintenue. La Cour d'appel du Québec a rejeté l'appel interjeté par la succession. Cet appel, tout comme le présent pourvoi, a été déposé par M. Serge Giguère, qui a repris l'instance à titre de curateur au décès de Jean-Paul Giguère.

## II. Norme de contrôle

Les parties n'ont pas contesté devant nous la norme de contrôle applicable. Elles ont accepté

in s. 4.03 of the Regulation, the standard of review is patent unreasonableness. The question at issue is whether the decision not to indemnify the succession was patently unreasonable.

### III. Analysis

The Indemnity Committee's decision not to indemnify the succession was based on the Indemnity Committee's interpretation of s. 2.01 of the Regulation, which interpretation was adopted by the Administrative Committee. Section 2.01 reads:

The Bureau shall establish an indemnity fund to be used to reimburse the sums of money or other securities used by a notary for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession.

The two committees agreed that Mrs. Hamel's home was not delivered to Mr. Filiatrault in the practice of his profession. They characterized Mr. Filiatrault's defrauding of Mrs. Hamel as a personal rather than a professional act, and found that only professional acts may be indemnified out of the indemnity fund. With respect, I am of the view that this decision betrays a misunderstanding of the relationship between Mrs. Hamel and Mr. Filiatrault, the duties of notaries, and the nature of the indemnity fund, and that this Court cannot permit it to stand. The analysis of the relationship between Mrs. Hamel and Filiatrault is patently unreasonable and leads to a result which is also patently unreasonable. I would quash the decision and order the Chambre to indemnify the succession.

#### A. *Notaries and the Indemnity Fund*

The law governing notaries at the time the events of this appeal took place was the *Notarial Act*, R.S.Q., c. N-2. Section 2(1) of that Act described notaries as "legal practitioners and public officers whose chief duty is to draw up and execute deeds and contracts to which the parties are bound or desire to give the character of authenticity attached to acts of the public authority and to assure the date thereof". Section 15(b) provided that one of the "chief duties

qu'eu égard à la clause privative énoncée à l'art. 4.03 du règlement, la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. L'objet du pourvoi est de savoir s'il était manifestement déraisonnable de ne pas indemniser la succession.

### III. Analyse

La décision du Comité d'indemnisation de ne pas indemniser la succession se fondait sur son interprétation de l'art. 2.01 du règlement, que le Comité administratif a retenue. L'article 2.01 prévoit :

Le Bureau établit un fonds d'indemnisation devant servir à rembourser les sommes d'argent ou autres valeurs utilisées par un notaire à d'autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l'exercice de sa profession.

Les deux comités étaient d'avis que la maison de M<sup>me</sup> Hamel n'avait pas été remise à M<sup>e</sup> Filiatrault dans l'exercice de sa profession. Ils ont caractérisé la fraude commise par M<sup>e</sup> Filiatrault à l'endroit de M<sup>me</sup> Hamel comme un acte personnel plutôt que professionnel et ont conclu que seuls les actes professionnels étaient susceptibles d'indemnisation à même le fonds. Avec respect, je suis d'avis que cette décision méconnaît la relation entre M<sup>me</sup> Hamel et M<sup>e</sup> Filiatrault, les devoirs incombant aux notaires et la nature du fonds d'indemnisation, et la Cour ne saurait en permettre le maintien. Il s'agit d'une analyse manifestement déraisonnable de la relation entre M<sup>me</sup> Hamel et M<sup>e</sup> Filiatrault. Elle a conduit à un résultat tout aussi déraisonnable. Je suis d'avis d'annuler la décision et d'ordonner à la Chambre d'indemniser la succession.

#### A. *Les notaires et le fonds d'indemnisation*

C'est la *Loi sur le notariat*, L.R.Q., ch. N-2, qui s'appliquait aux notaires à l'époque où sont survenus les événements relatifs au présent pourvoi. Au paragraphe 2(1) de cette loi, les notaires sont définis comme étant « des praticiens du droit et des officiers publics dont la principale fonction est de rédiger et de recevoir les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité qui s'attache aux actes de

13

14

of every notary” shall be “to observe in the practice of his profession the rules of the most scrupulous honesty and impartiality”. The *Notarial Act* has now been largely repealed and replaced by the *Notaries Act*, R.S.Q., c. N-3. Yet the characterization of notaries as both legal advisers and public officers, and the notary’s duty of impartiality, are restated in the new legislation at ss. 10 and 11, respectively.

l’autorité publique et en assurer la date ». L’alinéa 15b) dispose que l’un des « principaux devoirs d’un notaire » est « d’observer, dans l’exercice de sa profession, les règles de la probité et de l’impartialité la plus scrupuleuse ». La *Loi sur le notariat* a depuis été abrogée et remplacée en grande partie par la *Loi sur le notariat*, L.R.Q., ch. N-3. Cependant, les art. 10 et 11 de la nouvelle loi reprennent respectivement la qualité de conseiller juridique et d’officier public qu’ont les notaires ainsi que le devoir d’impartialité auquel ils sont soumis.

15 Complementing the *Notarial Act* was the *Code of ethics of notaries*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 3 (the “Code”). The Code has since been repealed and replaced, but was in force at the time of the events at issue in this appeal. The Code affirmed the requirement of notarial impartiality at several points. Section 3.01.05 required a notary to give to clients or to parties to an act “disinterested, frank and honest” advice. Section 3.04.01 provided: “A notary must subordinate his personal interest to that of his client.” Section 3.03.04 provided that a notary may not cease to act for the account of a client unless he has “sound and reasonable grounds”, such as “the fact that the notary is in a situation of conflict of interest”. These provisions of the Code are restated and, in some cases, expanded upon, in the new *Code of ethics of notaries*, O.C. 921-2002, (2002) 134 O.G. II, 4561. For instance, s. 30 of the new Code provides that no notary may be in a situation of conflict of interest, and defines a situation of conflict of interest as “where the interests are such that [the notary] may be inclined to give preference to some of them, or his judgment or loyalty may be unfavourably affected”.

Le *Code de déontologie des notaires*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 3 (le « Code »), complétait la *Loi sur le notariat*. Le Code a depuis été abrogé et remplacé, mais il était en vigueur à l’époque où ont eu lieu les événements en cause dans le présent pourvoi. Le Code affirmait à plusieurs endroits l’exigence d’impartialité à laquelle le notaire était tenu. L’article 3.01.05 prévoyait que le notaire devait agir comme conseiller « désintéressé, franc et honnête » de ses clients ou des parties à un acte. L’article 3.04.01 était ainsi libellé : « Le notaire doit subordonner son intérêt personnel à celui de son client. » Conformément à l’art. 3.03.04, le notaire ne peut cesser d’agir pour le compte d’un client sauf pour un « motif juste et raisonnable », comme « le fait que le notaire soit en situation de conflit d’intérêts ». Ces dispositions du Code sont reprises et parfois élargies par le nouveau *Code de déontologie des notaires*, D. 921-2002, (2002) 134 G.O. II, 5969. Par exemple, l’art. 30 du nouveau Code dispose que le notaire ne peut être en situation de conflits d’intérêts et qu’il y a conflits d’intérêts « lorsque les intérêts sont tels [que le notaire] peut être porté à préférer certains d’entre eux et que son jugement ou sa loyauté peuvent être défavorablement affectés ».

16 The requirement of impartiality governs the duty of notaries to advise their clients and the parties to acts they prepare. As Roy explains: [TRANSLATION] “[n]otaries maintain their impartiality by informing each party to the act of the scope of the rights and obligations that may result from it”: A. Roy, *Déontologie et procédure notariales* (2002), at p. 16. This duty to advise was found in Code s. 3.02.04, and is now declared in s. 11 of the *Notaries Act*, but it found its earliest expression in Quebec law in the

L’exigence d’impartialité sous-tend le devoir qu’ont les notaires de conseiller leurs clients et les parties aux actes qu’ils préparent. Comme l’explique le professeur Roy, « [l]e notaire est impartial lorsqu’il informe chacune des parties à l’acte de la portée des droits et des obligations susceptibles d’en résulter » : A. Roy, *Déontologie et procédure notariales* (2002), p. 16. Ce devoir de conseil, qui se trouvait à l’art. 3.02.04 du Code, est aujourd’hui consacré par l’art. 11 de la *Loi sur le notariat*, mais

judgment of this Court in *Ayotte v. Boucher* (1883), 9 S.C.R. 460. Mr. Ayotte fraudulently procured the signature by Dr. Boucher's children of a deed that made them responsible for their dead father's debts. The deed was drawn up by a notary who, having prepared it, refused to receive it because he believed that Dr. Boucher's children would not sign it if they knew its true effect. Mr. Ayotte therefore sent for another notary. This second notary passed and executed the deed without giving Dr. Boucher's children any explanation of its legal effect. This Court annulled the deed and held that it is the duty of a notary to advise his clients of the legal consequences of their acts. Both notaries, Fournier J. explained, at p. 476, acted unlawfully,

[TRANSLATION] but the more blameworthy of the two is without doubt the one who, knowing perfectly well that the Appellant intended to commit an act of fraud, said and did nothing to stop him. In executing this deed drawn up in advance, the other notary could claim that he was under the impression that the parties had thoroughly discussed everything before he arrived. This apparently well documented explanation would clear him of any involvement in the fraud committed by the Appellant, but he nevertheless breached his professional duties by failing to ascertain for himself the nature of the agreements he was to authenticate. If a notary's duties were understood and practised in this manner, the profession would be a dangerous institution rather than one that is judge-like and so useful for society in general.

Abuses of notarial power such as this are not, sadly, a thing of the past. For this reason, the Chambre (like all professional bodies in Quebec) is required by the *Professional Code* to establish an indemnity fund. The purpose of this fund, and indeed the purpose of the *Professional Code* more generally, is the protection of the public: *Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec v. Schwarz*, [2001] R.J.Q. 920 (C.A.), at paras. 112 and 117-18, *per* Fish J.A. (dissenting); *Hinkova v. Ordre des pharmaciens du Québec*, [2000] Q.J. No. 1445 (QL) (C.A.). The need for such a fund arises in part from the limits of professional liability insurance. Such insurance may protect professionals and their clients from the consequences of professional mistake, inadvertence and negligence, but

sa première formulation en droit québécois remonte à l'arrêt *Ayotte c. Boucher* (1883), 9 R.C.S. 460. Usant de manœuvres frauduleuses, M. Ayotte a pu amener les enfants de feu le D<sup>r</sup> Boucher à signer un acte qui les rendait responsables des dettes de leur père. L'acte a été rédigé par un notaire qui, après l'avoir préparé, a refusé de le recevoir parce qu'il estimait que les enfants du D<sup>r</sup> Boucher refuseraient de le signer s'ils en connaissaient la portée réelle. M. Ayotte a donc fait appel à un autre notaire. Ce second notaire a reçu l'acte sans expliquer aux enfants du D<sup>r</sup> Boucher les conséquences juridiques qui en découlaient. La Cour a annulé l'acte et statué qu'il incombait au notaire de conseiller ses clients à propos des conséquences juridiques découlant de leurs actes. Les deux notaires ont agi contre la loi, explique le juge Fournier (p. 476) :

... mais le plus coupable est sans doute celui qui, connaissant parfaitement les intentions de l'Appelant de commettre un acte de dol, n'a rien dit ni rien fait pour l'empêcher. L'autre, en exécutant cet acte préparé d'avance, peut prétendre qu'il était sous l'impression que les parties s'étaient complètement expliquées avant son arrivée. Cette explication qui paraît assez bien prouvée peut servir à l'excuser de participation à la fraude commise par l'Appelant; mais il n'en a pas moins manqué à son devoir professionnel en ne s'assurant pas par lui-même de la nature des conventions auxquelles il devait donner la sanction de l'authenticité. Les devoirs du notaire ainsi compris et pratiqués en feraient une institution dangereuse au lieu de cette sorte de magistrature si utile à la société en général.

De telles situations d'abus de pouvoir par des notaires ne sont malheureusement pas que chose du passé. C'est pourquoi en vertu du *Code des professions*, la Chambre (comme tout ordre professionnel au Québec) est tenue d'établir un fonds d'indemnisation. L'établissement de ce fonds, et d'ailleurs le *Code des professions* dans son ensemble, vise à assurer la protection du public : *Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec c. Schwarz*, [2001] R.J.Q. 920 (C.A.), par. 112 et 117-118, le juge Fish (dissident); *Hinkova c. Ordre des pharmaciens du Québec*, [2000] J.Q. n<sup>o</sup> 1445 (QL) (C.A.). La nécessité d'établir ce fonds s'explique notamment par les limites de l'assurance-responsabilité professionnelle. Grâce à une telle assurance, les professionnels et leurs clients peuvent



generally does not cover intentional acts of misconduct. In this sense, statutory indemnity funds pick up where private insurance leaves off. This is not to say that malice or fraud are necessary preconditions of reimbursement from the indemnity fund. However, where such factors are present, professional liability insurance will generally be of no assistance. The only recourse left to victims in such cases will be lawsuits against the notary himself (who may be bankrupt or missing) and claims against the indemnity fund.

18 As I have noted, the notarial indemnity fund was established by the Regulation, s. 2.01 of which reads:

The Bureau shall establish an indemnity fund to be used to reimburse the sums of money or other securities used by a notary for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession.

This provision is notably similar to s. 4.02.01(b) of the Code, which described as “derogatory to the dignity of the profession” an act of “misappropriating or using for purposes other than those authorized by the client the monies or securities entrusted to the notary in the practice of his profession”. In my view, these two provisions must be read together. Section 4.02.01(b) of the Code establishes the ethical norm. Section 2.01 of the Regulation establishes the fund out of which violations of the ethical norm are remedied. The two provisions operate in tandem. See *Schwarz, supra*, at para. 92.

#### B. *The Administrative Committee’s Decision*

19 I have noted that the Administrative Committee adopted the decision of the Indemnity Committee not to indemnify the succession in respect of Mrs. Hamel’s home. This decision was pronounced in two stages.

20 First, on May 3, 1996, the Administrative Committee made the following declaration:

être à l’abri des conséquences découlant de l’erreur, de l’inadvertance et de la négligence professionnelles, mais non en général des actes intentionnels d’inconduite. En ce sens, le fonds d’indemnisation prévu par la loi paie ce que l’assurance privée ne couvre pas. Cela ne revient pas à faire de la malveillance ou de la fraude une condition préalable au remboursement à même le fonds d’indemnisation. Cependant, en présence de tels facteurs, l’assurance-responsabilité professionnelle ne sera généralement d’aucun secours. Les victimes n’auront alors d’autre recours que d’intenter des poursuites contre le notaire lui-même (qui peut avoir déclaré faillite ou qu’on ne peut retracer) et de réclamer le versement d’une indemnité à même le fonds d’indemnisation.

Comme je l’ai souligné, l’établissement du fonds d’indemnisation des notaires se fonde sur l’art. 2.01 du règlement, ainsi libellé :

Le Bureau établit un fonds d’indemnisation devant servir à rembourser les sommes d’argent ou autres valeurs utilisées par un notaire à d’autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l’exercice de sa profession.

Cette disposition rejoint l’al. 4.02.01b) du Code, qui stipule que « sont dérogatoires à la dignité de la profession » les actes comportant « le détournement ou l’emploi pour des fins autres que celles indiquées par le client de deniers ou valeurs confiés au notaire dans l’exercice de sa profession ». À mon sens, ces deux dispositions doivent être interprétées ensemble. L’alinéa 4.02.01b) du Code pose la règle déontologique. L’article 2.01 du règlement prévoit l’établissement d’un fonds permettant d’accorder réparation en cas de manquement à la règle déontologique. Les deux dispositions s’appliquent ensemble. Voir *Schwarz*, précité, par. 92.

#### B. *La décision du Comité administratif*

Comme je le signale, le Comité administratif a entériné la décision du Comité d’indemnisation de ne pas indemniser la succession au titre de la maison de M<sup>me</sup> Hamel. Cette décision a été rendue en deux étapes.

Tout d’abord, le 3 mai 1996, le Comité administratif a déclaré :

[TRANSLATION] THAT the Administrative Committee note the recommendation that there be partial refusal of this claim for \$900,000.00 representing the value of the property sold by Marie-Rose Hamel to Nolan Filiatrault, which sale was annulled pursuant to a judgment rendered by the Honourable Herbert Marx J.S.C. on December 4, 1995, since Nolan Filiatrault, whatever the nature of any actions he may have taken, in relation to the property concerned, was not acting in the practice of his profession within the meaning of the Regulation respecting the indemnity fund.

Following this pronouncement, Mr. Giguère applied for judicial review of the Administrative Committee's decision.

Next, on December 13, 1996, the Administrative Committee made a second declaration, which read in part as follows:

[TRANSLATION] WHEREAS Nolan Filiatrault was not acting "in the practice of his profession" within the meaning of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*;

WHEREAS the property was not, in any way, "delivered" to Nolan Filiatrault "in the practice of his profession" within the meaning of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*;

WHEREAS the property was not "used" by Nolan Filiatrault "for purposes other than those for which [it] had been delivered to him" within the meaning of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*;

WHEREAS the Indemnity Fund Committee, in its recommendation, and the Administrative Committee took into account that witnesses could have been called to testify to what is alleged in Jean-Paul Giguère's application for mandamus, evocation and judicial review of November 1, 1996 and, in particular, the allegations made at paragraphs 10, 28, 31 and 42(1) through (5) of that application;

Upon motion duly made and seconded, IT IS HEREBY UNANIMOUSLY RESOLVED:

THAT the Administrative Committee ratify the recommendation of the Indemnity Fund Committee and consequently refuse the claim for the sum of \$900,000 representing the value of the property sold by Marie-Rose Hamel to Nolan Filiatrault, that sale having been annulled

QUE le Comité administratif prenne acte de la recommandation à l'effet que soit refusée partiellement cette réclamation pour la somme de 900 000,00 \$ représentant la valeur de l'immeuble ayant fait l'objet de la vente par Marie-Rose Hamel à Nolan Filiatrault et annulée aux termes du jugement rendu par l'Honorable Herbert Marx, J.C.S., le 4 décembre 1995, étant donné que Nolan Filiatrault, quelle que soit la nature des gestes qu'il ait pu poser, relativement à l'immeuble concerné, n'agissait pas dans l'exercice de sa profession au sens des termes du Règlement sur le fonds d'indemnisation;

M. Giguère a sollicité la révision judiciaire de la décision du Comité administratif.

Par la suite, le 13 décembre 1996, le Comité administratif émet une deuxième déclaration rédigée notamment en ces termes :

CONSIDÉRANT QUE monsieur Nolan Filiatrault n'était pas dans « l'exercice de sa profession » au sens où ces mots sont utilisés dans le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

CONSIDÉRANT QUE cet immeuble n'a, de toute façon, pas été « remis » à monsieur Nolan Filiatrault « dans l'exercice de sa profession » au sens où ces mots sont employés dans le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

CONSIDÉRANT QUE monsieur Nolan Filiatrault n'a pas « utilisé à d'autres fins » cet immeuble au sens où ces mots sont employés dans le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

CONSIDÉRANT QU'il a été pris en considération par le Comité du fonds d'indemnisation dans sa recommandation et par le Comité administratif que des témoins auraient pu venir témoigner de ce qui est allégué dans la requête en mandamus, en évocation et en révision judiciaire de monsieur Jean-Paul Giguère du 1<sup>er</sup> novembre 1996 et, en particulier, de ce qui est allégué aux paragraphes 10, 28, 31 et 42(1) à (5) de cette requête;

Sur proposition dûment appuyée, IL EST RÉSOLU À L'UNANIMITÉ :

QUE le Comité administratif entérine la recommandation du Comité du fonds d'indemnisation et en conséquence que soit refusée cette réclamation pour la somme de 900 000 \$ représentant la valeur de l'immeuble ayant fait l'objet de la vente par madame Marie-Rose Hamel

pursuant to a judgment rendered by the Honourable Herbert Marx J.S.C. on December 4, 1995.

22

The reference to Mr. Giguère's judicial review application is illuminating. The passages referred to by the Administrative Committee indicate that Mr. Giguère was prepared to prove to the Indemnity Committee, by way of witness testimony, several matters concerning Mrs. Hamel's mental competence and Mr. Filiatrault's professional conduct. In particular, Mr. Giguère was prepared to prove: that Mrs. Hamel, in signing the deed of sale, relied on her notary in his role as an impartial legal counsel; that a syndic of the Chambre des notaires had in his possession an authorization from Mrs. Hamel, dating from 1983, which he had failed to disclose and which had convinced him that the Hamel-Filiatrault transaction was outside of the scope of Mr. Filiatrault's notarial practice; that Mrs. Hamel had been notoriously mentally incompetent since at least 1975; and that Mrs. Hamel had absolute confidence in her notary. The Administrative Committee's decision makes clear that it considered the availability of this evidence in arriving at its conclusion. Yet it nevertheless refused the succession's claim.

23

The Administrative Committee's decision to refuse the succession's claim turned on its view that Mr. Filiatrault was not in the exercise of his profession when he advised and acted for Mrs. Hamel on the sale of her home. In the words of the Indemnity Committee (which were substantially repeated by the Administrative Committee in its decision of May 3, 1996), [TRANSLATION] "whatever the nature of any actions he may have taken in relation to that property, Nolan Filiatrault was acting in his personal capacity and not in the practice of his profession": minutes of the review meeting of the Indemnity Committee held at the head office of the Chambre des notaires du Québec, April 3-4, 1996; see also minutes of the 57th meeting of the Administrative Committee, May 3, 1996. The supposedly personal nature of Mr. Filiatrault's act demands scrutiny.

à monsieur Nolan Filiatrault laquelle vente a été annulée aux termes d'un jugement rendu par l'Honorable Herbert Marx J.C.S. le 4 décembre 1995.

La référence à la demande de révision judiciaire déposée par M. Giguère est révélatrice. Les extraits auxquels renvoie le Comité administratif indiquent que M. Giguère était disposé à prouver devant le Comité d'indemnisation, par déposition des témoins, plusieurs aspects liés aux aptitudes mentales de M<sup>me</sup> Hamel et à la conduite professionnelle de M<sup>e</sup> Filiatrault. M. Giguère était tout particulièrement prêt à démontrer : que M<sup>me</sup> Hamel a signé l'acte de vente en s'en remettant à son notaire en sa qualité de conseiller juridique impartial; qu'un syndic de la Chambre des notaires avait en sa possession une autorisation de M<sup>me</sup> Hamel datant de 1983 qu'il avait omis de divulguer et qui l'avait convaincu que la transaction Hamel-Filiatrault ne relevait pas de la pratique notariale de M<sup>e</sup> Filiatrault; qu'il est notoire que M<sup>me</sup> Hamel souffrait d'incapacité mentale depuis au moins 1975; que M<sup>me</sup> Hamel avait une confiance absolue en son notaire. Il ressort de la décision du Comité administratif que celui-ci a tenu compte de la disponibilité de cette preuve en arrivant à sa conclusion. Il a néanmoins rejeté la réclamation de la succession.

Le refus du Comité administratif de faire droit à la réclamation de la succession reposait sur sa perception que M<sup>e</sup> Filiatrault n'agissait pas dans l'exercice de sa profession lorsqu'il a conseillé M<sup>me</sup> Hamel et agi pour son compte relativement à la vente de sa maison. Selon les propos du Comité d'indemnisation (qu'a essentiellement repris le Comité administratif dans sa décision du 3 mai 1996), « quelle que soit la nature des gestes qu'il ait pu poser relativement à cet immeuble, Nolan Filiatrault les a posés en sa qualité personnelle et non pas dans le cadre de l'exercice de sa profession » : procès-verbal de la réunion d'étude du Comité du fonds d'indemnisation tenue au siège social de la Chambre des notaires du Québec, 3-4 avril 1996; voir également le procès-verbal de la 57<sup>e</sup> réunion du Comité administratif, 3 mai 1996. La nature censément personnelle de l'acte posé par M<sup>e</sup> Filiatrault appelle un examen approfondi.

One must first consider the nature of Mr. Filiatrault's relationship with Mrs. Hamel. For all his false pretences of friendship, Mr. Filiatrault was above all her legal adviser, as that term was used in s. 4(3) of the *Notarial Act* and is now used in s. 10 of the *Notaries Act*. She herself clearly viewed him as her legal adviser. She had long taken Mr. Filiatrault's advice on legal matters, just as she had taken his father's advice many years before. She pointedly described him as [TRANSLATION] "a lawyer". Most importantly, she accepted his legal advice when she signed the deed of sale by which she unwittingly transferred her home to him. I note that the deed of sale bore Mr. Filiatrault's official signature in the form required by s. 4(1) of the *Notarial Act*: the words "*M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault, notaire*" appeared beneath the signature line. I note also that the Administrative Committee itself acknowledged, in its decision of December 13, 1996, that Mr. Giguère was prepared to prove the professional nature of the Hamel-Filiatrault relationship.

The professional, rather than personal, nature of the relationship is not only true as a matter of fact but required as a matter of law. I have already noted the statutory and ethical responsibilities of notaries to advise their clients impartially. Mr. Filiatrault's professional duty impartially to advise Mrs. Hamel was engaged by this transaction. In *Fortin v. Chrétien*, [2001] 2 S.C.R. 500, 2001 SCC 45, I had occasion to comment on the other branch of the Quebec legal profession, namely advocates. I said (at para. 17): "As persons in whom public trust is invested, advocates play a very special role in the community when they perform . . . acts reserved to them". The same is true of the role of notaries in the performance of acts reserved to them. It should go without saying that this role is a professional not a personal one. Personal transactions between legal professionals and their clients are not to be encouraged. If they occur, these transactions must be conducted with great caution by lawyers and notaries in order to avoid conflicts between their obligations arising from the position of trust they hold with their clients and their personal interests. The principles

Il convient tout d'abord de se pencher sur la nature de la relation de M<sup>e</sup> Filiatrault avec M<sup>me</sup> Hamel. Même s'il feignait d'entretenir des liens d'amitié avec elle, il était avant tout son conseiller juridique au sens du par. 4(3) de la *Loi sur le notariat* (N-2) et, aujourd'hui, de l'art. 10 de la *Loi sur le notariat* (N-3). Elle-même le considérait clairement comme son conseiller juridique. Elle a longtemps suivi les conseils juridiques de M<sup>e</sup> Filiatrault, tout comme elle avait suivi ceux du père de celui-ci bien des années auparavant. Elle l'a expressément qualifié d'« homme de loi ». Fait encore plus important, elle a accepté son conseil juridique lorsqu'elle a signé l'acte de vente par lequel elle lui céda, sans le savoir, sa maison. Je remarque que l'acte de vente porte la signature officielle de M<sup>e</sup> Filiatrault en la forme requise par le par. 4(1) de la *Loi sur le notariat* : la mention « M<sup>e</sup> Nolan Filiatrault, notaire » apparaît sous la ligne réservée à la signature. Je constate également que, dans sa décision du 13 décembre 1996, le Comité administratif a lui-même reconnu que M. Giguère était disposé à établir la nature professionnelle de la relation Hamel-Filiatrault.

La nature professionnelle plutôt que personnelle de la relation ressort non seulement des faits, mais de la loi elle-même. J'ai déjà fait état des responsabilités légales et déontologiques qui incombent aux notaires de conseiller leurs clients de manière impartiale. Par cette transaction, l'obligation professionnelle de M<sup>e</sup> Filiatrault de conseiller M<sup>me</sup> Hamel avec impartialité a été engagée. Dans *Fortin c. Chrétien*, [2001] 2 R.C.S. 500, 2001 CSC 45, j'ai eu l'occasion de formuler des commentaires sur l'autre branche de la profession juridique au Québec, soit les avocats (par. 17) : « En tant que dépositaire de la confiance du public, l'avocat joue un rôle très particulier au sein de la collectivité lorsqu'il exerce [les] actes réservés ». Il en va de même des notaires qui exercent des actes réservés. Le fait qu'il s'agisse d'un rôle professionnel et non personnel devrait aller de soi. Les transactions personnelles entre les membres de la profession juridique et leurs clients ne peuvent être encouragées. Si elles se produisent, les avocats ou les notaires doivent les traiter avec une extrême prudence afin d'éviter des conflits entre les obligations qui naissent de la relation de

established by the Canadian Bar Association are instructive:

(a) The lawyer should not enter into a business transaction with the client or knowingly give to or acquire from the client an ownership, security or other pecuniary interest unless:

- (i) the transaction is a fair and reasonable one and its terms are fully disclosed to the client in writing in a manner that is reasonably understood by the client;
- (ii) the client is given a reasonable opportunity to seek independent legal advice about the transaction, the onus being on the lawyer to prove that the client's interests were protected by such independent advice; and
- (iii) the client consents in writing to the transaction.

(b) The lawyer shall not enter into or continue a business transaction with the client if:

- (i) the client expects or might reasonably be assumed to expect that the lawyer is protecting the client's interests;
- (ii) there is a significant risk that the interests of the lawyer and the client may differ.

(Canadian Bar Association, *Code of Professional Conduct*, c. VI)

While the CBA's *Code of Professional Conduct* is not directly applicable to all notaries in Quebec, the principles enunciated here should nevertheless be borne in mind whenever a notary contemplates a business transaction with his client.

26

The fact that the transaction in question took the form of private writing must not obscure the issue. It has sometimes been suggested that a notary who proceeds by private writing, rather than by an authentic act, no longer acts in a professional capacity and is therefore not under the usual duty to give advice. Thus a note in the September 1911 volume of *La Revue du Notariat* explained:

[TRANSLATION] The case law is consistent in confirming that even if a notary, in the capacity of an adviser,

confiance avec leurs clients et leurs intérêts personnels. Les principes établis par l'Association du Barreau canadien nous éclairent à cet égard :

(a) L'avocat ne doit conclure aucune transaction d'affaires avec son client ou sciemment acquérir un droit de propriété, des valeurs ou tout autre intérêt pécuniaire d'un client, à moins que :

- (i) la transaction ne soit honnête et raisonnable et que les termes de cette transaction ne soient complètement exposés au client par écrit, d'une manière que le client puisse raisonnablement comprendre;
- (ii) le client n'ait eu une occasion raisonnable de demander un conseil juridique indépendant sur la transaction, l'avocat ayant le fardeau de prouver que les intérêts du client furent protégés par un tel avis indépendant; et que
- (iii) le client ne consente par écrit à la transaction.

(b) L'avocat ne doit pas conclure ni poursuivre une transaction d'affaires avec un client, si :

- (i) le client s'attend à ce que l'avocat protège ses intérêts ou peut raisonnablement le présumer;
- (ii) il y a un risque important que les intérêts de l'avocat et ceux du client puissent diverger.

(Association du Barreau canadien, *Code de déontologie professionnelle*, ch. VI)

Bien que le *Code de déontologie professionnelle* de l'ABC ne s'applique pas directement à l'ensemble des notaires du Québec, il n'en reste pas moins que le notaire qui envisage de conclure une transaction d'affaires avec son client devrait garder à l'esprit les principes qui y sont énoncés.

Le fait que la transaction en question est effectuée sous forme d'acte sous seing privé ne doit pas faire perdre de vue la question en litige. On dit parfois que le notaire qui procède par acte sous seing privé, plutôt que par acte authentique, n'agit plus en sa qualité professionnelle et n'est donc pas assujéti à l'obligation de conseil qui lui incombe habituellement. Ainsi peut-on lire dans une note tirée de *La Revue du Notariat* de septembre 1911 :

D'après la jurisprudence constante, l'acte sous seing privé conserve strictement son caractère, alors même



takes part in the drafting of a private writing, this in no way changes the essential character of the writing. The notary is no longer acting in his or her professional capacity, but rather as a mere adviser or agent of the parties; consequently, the act does not take on the character, status or effects of an authentic act. The fee for a notarial deed is not charged for drawing up the writing, and the notary assumes no responsibility for the form or substance of the writing. From a legal standpoint, the effects of the document are and remain those of a private writing.

(Anonymous, “Rôle du notaire dans l’acte sous seing privé” (1911), 14 *R. du N.* 56) I agree, of course, that the mere fact that a notary has drawn up the private writing does not render it an authentic act for the purposes of the *Civil Code*. But I cannot agree with the assertion that a notary may evade all professional responsibility simply by electing one form of writing over another. Indeed, the duty of an independent legal advisor remains the same in these circumstances regardless of the form of the writing. This conclusion follows from the principle animating this Court’s decision in *Ayotte v. Boucher*, *supra*. It is also consistent with the doctrine, as Professor Marquis has demonstrated: P.-Y. Marquis, *La responsabilité civile du notaire* (1999), at pp. 168-69. I consider his conclusion on this point irrefutable:

[TRANSLATION] We do not believe that, in principle, the notary’s duty to act as legal adviser should be associated exclusively with the particular form an act takes. . . . This informational obligation is an integral part of the profession. In all likelihood it cannot necessarily be set aside so easily.

We are also of the opinion that even if a notary, of his or her own accord or at a client’s request, prefers to use a private writing instead of an authentic act, the notary is not thereby inevitably and automatically relieved of the duty to advise. . . . We must instead take into account the specific circumstances of each case, the importance of the notary’s contribution to the drafting of the act and the degree of trust that the client demonstrably placed in the notary.

In short, the fact that this transaction occurred by private writing does not in any sense render it a personal act rather than an act done by Mr. Filiatrault in the exercise of his profession. In this transaction as in all others, Mr. Filiatrault had a professional

qu’il est établi que le notaire a pu, à titre de conseil, participer à sa rédaction. Il n’agit plus là comme notaire, mais comme simple conseil ou mandataire des parties, et l’acte n’en acquiert pas pour cela ni le caractère, ni la valeur, ni les effets d’un acte authentique. De même que l’honoraire de l’acte notarié n’est pas dû pour sa rédaction, de même aucune responsabilité n’est encourue par le notaire tant pour la forme que pour le fond de l’acte. Et les effets au point de vue juridique en sont et restent ceux prévus par la loi pour les actes sous seing privé.

(Anonyme, « Rôle du notaire dans l’acte sous seing privé » (1911), 14 *R. du N.* 56) Certes, je conviens que le simple fait pour un notaire de rédiger un acte sous seing privé n’en fait pas pour autant un acte authentique au sens du *Code civil*. Mais je ne peux me rallier à la proposition qu’un notaire peut se soustraire à toute responsabilité professionnelle par le simple fait de choisir une forme d’acte plutôt qu’une autre. En effet, son devoir de conseil désintéressé demeure entier dans ces circonstances, sans égard à la forme de l’acte intervenu. Cette conclusion découle du principe qui sous-tend l’arrêt *Ayotte c. Boucher*, précité. Elle est également conforme à la doctrine, comme le démontre le professeur Marquis : P.-Y. Marquis, *La responsabilité civile du notaire* (1999), p. 168-169. J’estime irréfutable sa conclusion sur ce point :

Nous ne croyons pas qu’en principe le devoir notarial de conseil doive être rattaché exclusivement à une forme externe de l’acte plutôt qu’à une autre [ . . . ] Cette obligation d’information est partie intégrante de la profession. On ne saurait vraisemblablement l’écarter nécessairement d’une façon aussi aisée.

Nous pensons aussi que même si le notaire, de son propre choix ou à la demande d’un client, préfère utiliser l’acte sous seing privé au lieu de l’acte authentique, il n’est pas inévitablement et automatiquement pour autant déchargé de son obligation de conseil. [ . . . ] [T]out devra s’analyser en fonction des particularités de chaque espèce, de l’importance de la contribution du notaire à la rédaction de l’acte et du degré de confiance que le client aura réellement manifesté envers le praticien.

Bref, le fait que cette transaction ait pris la forme d’un acte sous seing privé ne lui confère aucunement la qualité d’acte personnel, plutôt que celle d’acte posé par M<sup>e</sup> Filiatrault dans l’exercice de sa profession. À l’égard de cette transaction et de

duty impartially to advise his client. To think otherwise is not only mistaken. It is a serious misunderstanding of notaries' duties as described in the *Notarial Act*, the doctrine, and the jurisprudence.

27

Any characterization of the Hamel-Filiatrault transaction as personal rather than professional must also be considered in the light of the purposes of the indemnity fund. As I have explained, one of those purposes is to protect clients from misdeeds by notaries that, due to their intentional nature, will not be covered by professional liability insurance. The case at bar is a perfect example: the Indemnity Committee acknowledged the unrefuted evidence of Mr. Filiatrault's numerous false representations to Mrs. Hamel. Yet by characterizing the transaction as personal, the two Committees took Mr. Filiatrault's fraud outside the scope of the fund, thus revoking the very protection the fund is intended to give. This decision opens a gap between notaries' ethical obligations, as set out in s. 4.02.01(b) of the Code, and the remedy for breach of those obligations, which is supposed to be provided, in the last resort, by the indemnity fund. Not only is Mrs. Hamel left unprotected, but the purpose of the fund itself is frustrated.

28

To conclude, the transaction by which Mrs. Hamel unwittingly sold her home to her notary for the derisory sum of \$1 cannot in any sense be reasonably characterized as personal rather than professional. In accepting the Indemnity Committee's conclusion that Mr. Filiatrault's acts were personal rather than professional, and were therefore beyond the scope of the indemnity fund, the Administrative Committee made a fundamental error. One might object that it is a legal error and is shielded by the privative clause in Regulation s. 4.03. But it is so gross an error, predicated on such a basic misunderstanding of the professional responsibilities of notaries in Quebec law, the relationship between

toutes les autres, M<sup>e</sup> Filiatrault avait l'obligation professionnelle de conseiller sa cliente en toute impartialité. Penser autrement revient non seulement à faire fausse route, mais traduit du même coup une grave méconnaissance des devoirs propres aux notaires tels qu'ils sont énoncés dans la *Loi sur le notariat*, la doctrine et la jurisprudence.

Toute caractérisation de la transaction Hamel-Filiatrault comme étant de nature personnelle plutôt que professionnelle doit également tenir compte de la finalité du fonds d'indemnisation. Comme je l'ai expliqué, ce fonds vise notamment à protéger les clients de notaires ayant commis des méfaits qui ne sont pas couverts par l'assurance-responsabilité professionnelle en raison de leur caractère intentionnel. Le présent pourvoi en est un parfait exemple : le Comité d'indemnisation a admis la preuve irréfutée des nombreuses fausses représentations que M<sup>e</sup> Filiatrault a faites à M<sup>me</sup> Hamel. Toutefois, en qualifiant la transaction de personnelle, les deux comités ont situé la fraude de M<sup>e</sup> Filiatrault hors du champ d'application du fonds, niant ainsi la protection même que le fonds vise à conférer. Cette décision crée une rupture entre les obligations déontologiques des notaires, prévues à l'al. 4.02.01b) du Code, et la réparation pour violation de ces obligations que le fonds d'indemnisation est censé fournir en dernier ressort. Non seulement M<sup>me</sup> Hamel est-elle laissée sans protection aucune, mais on se trouve également à faire échec à l'objet même du fonds.

En conclusion, on ne peut en aucune manière raisonnablement qualifier de personnelle plutôt que de professionnelle la transaction par laquelle M<sup>me</sup> Hamel a, sans le savoir, vendu sa maison à son notaire pour la somme dérisoire de un dollar. Le Comité administratif a commis une erreur fondamentale en acceptant la conclusion du Comité d'indemnisation selon laquelle les actes posés par M<sup>e</sup> Filiatrault étaient de nature personnelle plutôt que professionnelle et qu'ils se situaient, de ce fait, hors du champ d'application du fonds d'indemnisation. On pourrait faire valoir en contrepartie qu'il s'agit d'une erreur de droit bénéficiant de la protection de la clause privative contenue à

Mrs. Hamel and Mr. Filiatrault, and the purposes of the indemnity fund that this Court cannot permit it to stand. It is a patently unreasonable result.

### C. *Remedy*

Given the patent unreasonableness of the Administrative Committee's decision, I would quash it. The only reason the Chambre gave for not indemnifying the succession was its patently unreasonable conclusion that Mr. Filiatrault was acting in a personal capacity when he defrauded Mrs. Hamel. If that was the only bar to indemnifying the succession, then it is clear the succession must now be indemnified.

In oral argument before this Court, counsel for the Chambre raised a new argument. Instead of seeking to defend the Administrative Committee's decision solely on its own terms, he raised a further argument to the effect that no indemnity was payable to the succession because Mrs. Hamel's house does not come within the terms of the Regulation. It is not, in the words of the Regulation, a sum of money or other security. Thus, even if the Chambre had not made its patently unreasonable decision, it would still not have been able to indemnify the succession.

There is no reason to believe that this limited understanding of "other security" advanced now by the respondent actually informed the Administrative Committee's decision (or, for that matter, the Indemnity Committee's decision). To the contrary, there is every reason to presume that the decision was taken entirely on the basis of the unreasonable characterization of Mr. Filiatrault's acts as personal rather than professional, for that is the only reason which the two Committees themselves gave.

In any case, this submission disregards the judgment of December 4, 1995 annulling the contract of

l'art. 4.03 du règlement. Mais la Cour ne saurait laisser persister une erreur à ce point grossière, fondée sur une méconnaissance aussi fondamentale des responsabilités professionnelles des notaires en droit québécois, de la relation entre M<sup>me</sup> Hamel et M<sup>e</sup> Filiatrault, ainsi que du but de l'établissement du fonds d'indemnisation. Il s'agit d'un résultat manifestement déraisonnable.

### C. *Réparation*

Je suis d'avis d'annuler la décision du Comité administratif en raison de son caractère manifestement déraisonnable. Pour justifier son refus d'indemniser la succession, la Chambre n'a invoqué que sa conclusion manifestement déraisonnable selon laquelle M<sup>e</sup> Filiatrault agissait en sa qualité personnelle lorsqu'il a spolié M<sup>me</sup> Hamel. Si le seul obstacle à l'indemnisation de la succession se résu-  
mait à cela, il est manifeste que la succession doit aujourd'hui être indemnisée.

À l'audition devant la Cour, l'avocat de la Chambre a invoqué un nouveau moyen. Au lieu de chercher à défendre la décision du Comité administratif telle qu'elle a été rendue, il a fait valoir qu'aucune indemnité n'est payable à la succession parce que la maison de M<sup>me</sup> Hamel n'est pas visée par le règlement. Il ne s'agirait pas, au sens du règlement, d'une somme d'argent ou autre valeur. Par conséquent, même si elle n'avait pas rendu sa décision manifestement déraisonnable, la Chambre n'aurait quand même pas pu indemniser la succession.

Rien ne permet de penser que la décision du Comité administratif (ou d'ailleurs celle du Comité d'indemnisation) repose sur cette interprétation restrictive de l'expression « autres valeurs » que préconise maintenant l'intimée. Au contraire, il y a tout lieu de supposer que la décision a été prise sur le seul fondement de la caractérisation déraisonnable des actes posés par M<sup>e</sup> Filiatrault, à savoir qu'ils sont personnels plutôt que professionnels, puisqu'il s'agit là de l'unique raison que les deux comités ont eux-mêmes avancée.

Quoi qu'il en soit, cet argument fait abstraction du jugement rendu le 4 décembre 1995 prononçant

29

30

31

32

sale between Mr. Filiatrault and Mrs. Hamel. The relevant portions of this order are as follows.

[TRANSLATION] FOR THESE REASONS, THE COURT ANNULS the deed of sale . . . insofar as the parties to this case are concerned . . . such that the Plaintiff [Mr. Giguère] ès qualités be substituted for the Defendant as creditor of the proceeds from later sales made in respect of the same property, without prejudice to the rights of third parties, including the purchasers;

ORDERS the Defendant to pay the Plaintiff ès qualités the sum of \$900,000, plus interest and additional indemnities provided for under the Civil Code;

. . .

33 The legal consequences of annulling a contract are set out in the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64. Article 1422 C.C.Q. provides: “A contract that is null is deemed never to have existed.” Thus, as between Mrs. Hamel and Mr. Filiatrault, the deed of sale of October 25, 1989 is void and must be treated as having never occurred. Seen in the light of arts. 1422 and 1701, it is clear that our concern is not with Mrs. Hamel’s house but with its value and at least the proceeds Mr. Filiatrault earned from selling it to third party purchasers. There is no disputing that those proceeds are sums of money.

34 It has been argued that this Court, having quashed the Administrative Committee’s decision, should send the matter back for reconsideration of the “other security” point. Under the circumstances, I cannot agree with this approach. There is no dispute as to quantum (other than the questions of interest at the legal rate and additional indemnity, which I address below). This is the first time since these proceedings began in 1995 that the Chambre, either in its Committees or in the courts below, has raised an argument on the meaning of “other security”. Indeed, the argument and the request that the matter be sent back for reconsideration could not have been raised any later than it was, for it came to us for the first time in oral argument at the hearing. This Court does not favour issues being raised for the first time in an appeal to this Court: *R. v.*

l’annulation du contrat de vente intervenu entre M<sup>e</sup> Filiatrault et M<sup>me</sup> Hamel. Je reproduis les extraits pertinents du dispositif :

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL

ANNULE l’acte de vente [. . .] en autant que les parties à la présente cause sont concernées [. . .] de manière à ce que le présent demandeur [M. Giguère] ès qualités soit substitué au défendeur comme créancier de toute somme due en vertu des ventes postérieures faites du même immeuble sans préjudice aux droits des tiers dont les acquéreurs;

CONDAMNE la partie défenderesse à payer à la partie demanderesse, ès qualités la somme de 900,000 \$, le tout avec intérêt et indemnité prévus au Code civil;

. . .

Les conséquences juridiques de l’annulation d’un contrat sont énoncées dans le *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« C.c.Q. »). L’article 1422 C.c.Q. prévoit : « Le contrat frappé de nullité est réputé n’avoir jamais existé. » Par conséquent, entre M<sup>me</sup> Hamel et M<sup>e</sup> Filiatrault, l’acte de vente du 25 octobre 1989 est nul et doit être considéré comme n’étant jamais intervenu. D’après les art. 1422 et 1701, il est clair que nous devons nous intéresser, non pas à la maison de M<sup>me</sup> Hamel, mais bien à sa valeur et à tout le moins au produit qu’a obtenu M<sup>e</sup> Filiatrault de la vente à des tiers acheteurs. Nul ne conteste que ce produit constitue une somme d’argent.

On a fait valoir qu’ayant annulé la décision du Comité administratif, la Cour devrait renvoyer l’affaire pour réexamen de la question relative aux « autres valeurs ». Dans les circonstances de l’espèce, je ne peux me ranger à cet avis. Le quantum des dommages-intérêts ne pose aucune problème (sauf pour ce qui est de l’intérêt au taux légal et de l’indemnité additionnelle, dont je traiterai plus loin). C’est la première fois depuis que la réclamation a été présentée, en 1995, que la Chambre, soit devant ses comités ou en cour, soulève un argument fondé sur le sens de l’expression « autres valeurs ». En fait, cet argument non plus que la demande de renvoi n’aurait pu être soulevé plus tard puisque nous en avons été saisis pour la première fois en plaidoirie, lors de l’audition. La Cour ne croit pas que des questions litigieuses devraient être

*Potvin*, [1993] 2 S.C.R. 880, at p. 916. Such belatedly raised arguments deprive the Court of the benefit of consideration by the courts below, and may have other undesirable consequences. Here, to send the matter back to the Chambre on this point would serve to reward it for the tardiness with which it has raised this argument. And of course it would delay matters even further. The succession has been seeking indemnity for eight years. It should not be made to wait any longer. I adopt as my own the words of LeBel J. (dissenting in part) in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44, at para. 140:

Unnecessary delay in judicial and administrative proceedings has long been an enemy of a free and fair society. At some point, it is a foe that has plagued the life of almost all courts and administrative tribunals. It's a problem that must be brought under control if we are to maintain an effective system of justice, worthy of the confidence of Canadians. The tools for this task are not to be found only in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but also in the principles of a flexible and evolving administrative law system.

Given the circumstances of this appeal, I would exercise this Court's discretion not to send the matter back for reconsideration by the Chambre.

#### D. *Quantum*

It remains to determine the amount of the indemnity. Section 4.04 of the Regulation (as amended by O.C. 645-86, May 14, 1986) provides, "[t]he maximum indemnity payable from the fund is established at 300 000 \$ for the total claims against the same notary." The succession has already received \$112,535.96 out of these funds. This leaves a difference of \$187,464.04. The parties do not dispute that the value of Mrs. Hamel's property and the proceeds from it exceed that figure. The succession is therefore entitled to the entire amount.

soulevées pour la première fois lors d'un pourvoi formé devant elle : *R. c. Potvin*, [1993] 2 R.C.S. 880, p. 916. Des arguments soulevés aussi tardivement privent la Cour du bénéfice de l'examen antérieur des tribunaux et peuvent entraîner d'autres conséquences peu souhaitables. En l'espèce, renvoyer l'affaire devant la Chambre sur cette question aurait pour effet de la récompenser pour la tardiveté de son argument. Et il va sans dire que cela va retarder davantage le règlement du litige. La succession tente depuis huit ans d'obtenir une indemnité. Elle ne devrait pas avoir à attendre plus longtemps. Je fais miens les propos qu'a tenus le juge LeBel (dissident en partie) dans *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44, par. 140 :

Ce n'est pas d'hier que les délais inutiles dans les procédures judiciaires et les procédures administratives sont qualifiés de contraires à une société libre et équitable. Il s'agit jusqu'à un certain point d'un fléau qui touche presque tous les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. C'est un problème qu'il faut régler pour assurer le maintien d'un système de justice efficace et digne de la confiance des Canadiens et des Canadiennes. La solution à ce problème réside non seulement dans l'application de la *Charte*, mais également dans celle des principes d'un régime de droit administratif souple et en évolution constante.

Compte tenu des circonstances de l'espèce, je suis d'avis d'exercer le pouvoir discrétionnaire de la Cour et de refuser de renvoyer l'affaire à la Chambre pour réexamen.

#### D. *Quantum*

Il reste à établir le montant de l'indemnité. L'article 4.04 du règlement (modifié par le décret 645-86, 14 mai 1986) dispose que « [l]'indemnité maximale payable à même le fonds est établie à la somme de 300 000 \$ pour le total des réclamations contre le même notaire ». La succession ayant reçu de ce fonds 112 535,96 \$, la différence s'élève à 187 464,04 \$. Les parties ne contestent pas que la valeur de l'immeuble de M<sup>me</sup> Hamel et du produit de la vente de cet immeuble dépasse ce chiffre. La succession a donc droit au plein montant de la différence.

35

36



37 The succession is also claiming interest at the legal rate as provided for by art. 1617 C.C.Q. plus the additional indemnity as provided for by art. 1619 C.C.Q. The Chambre contends that the \$300,000 ceiling imposed by s. 4.04 of the Regulation excludes any award of interest or additional indemnity under the *Civil Code*. It submits that the indemnity funds are intended to reimburse misappropriated funds and not to pay interest on these funds. The Chambre cites no authority for either of these propositions.

38 The Chambre's distinction between reimbursement and the payment of interest is erroneous. Interest is itself a form of reimbursement. It reimburses the creditor for the period in which she did not have possession of the funds that were owed to her. As Rand J. explained in *Reference as to the Validity of Section 6 of the Farm Security Act, 1944 of Saskatchewan*, [1947] S.C.R. 394, at p. 411, "[i]nterest is, in general terms, the return or consideration or compensation for the use or retention by one person of a sum of money, belonging to, in a colloquial sense, or owed to, another."

39 The right to be reimbursed or compensated for the retention of one's money by another is of great importance. Without it, a person in possession of another person's funds would have an incentive not to restore the funds to their rightful owner in a timely fashion. Instead, it would be in his interest to delay repayment and invest the funds for his own purposes. When, for whatever reason, he could no longer tarry, he could return the capital to its owner and keep the accrued interest for himself. This is obviously an unjust and undesirable situation. The *Civil Code* attempts to prevent this outcome by means of art. 1617. Accepting the Chambre's argument would amount to permitting it to rely on s. 4.04 of the Regulation to engage in just the sort of unjust delay I have described. I do not say that this is what the Chambre has done; I do not doubt its good faith. My point is simply that to accept the Chambre's argument would

La succession réclame en outre le versement des intérêts au taux légal, conformément à l'art. 1617 C.c.Q., de même que l'indemnité additionnelle prévue à l'art. 1619 C.c.Q. La Chambre soutient que la limite de 300 000 \$ fixée par l'art. 4.04 du règlement exclut le versement des intérêts ou d'une indemnité additionnelle sous le régime du *Code civil*. Selon elle, le fonds d'indemnisation vise à rembourser les sommes détournées et non pas à verser des intérêts sur ces sommes. La Chambre ne cite aucune autorité à l'appui de l'une ou l'autre de ces propositions.

La Chambre fait erreur lorsqu'elle établit une distinction entre un remboursement et le versement des intérêts. L'intérêt constitue en soi une forme de remboursement. Le créancier se voit rembourser une certaine somme pour la période pendant laquelle il n'a pas été mis en possession des sommes qui lui étaient dues. Comme l'explique le juge Rand dans *Reference as to the Validity of Section 6 of the Farm Security Act, 1944 of Saskatchewan*, [1947] R.C.S. 394, p. 411, [TRADUCTION] « [d]e manière générale, l'intérêt est la contrepartie ou le dédommagement de l'utilisation ou la détention par une personne d'une certaine somme d'argent qui appartient, au sens courant de ce mot, à une autre ou qui lui est due. »

Le droit d'une personne de se faire rembourser ou indemniser par suite de la détention par une autre d'une somme d'argent lui appartenant revêt une grande importance. En l'absence de ce droit, une personne en possession d'une somme d'argent appartenant à autrui serait incitée à ne pas la remettre à son propriétaire légitime en temps opportun. Au contraire, elle aurait tout intérêt à en reporter le remboursement et à l'investir à des fins personnelles. Lorsque, pour quelque motif que ce soit, il lui est impossible d'en retarder davantage le paiement, elle pourrait toujours remettre le capital à son propriétaire et conserver les intérêts courus. Manifestement, il s'agit là d'une situation injuste et non souhaitable. Le *Code civil* tente d'empêcher cette situation par l'entremise de l'art. 1617. Dans les faits, retenir l'argument de la Chambre équivaldrait à l'autoriser à invoquer l'art. 4.04 du règlement pour s'octroyer les délais injustes que je viens de

open the way to potential abuse. I refuse to do so.

As I read s. 4.04 of the Regulation, the \$300,000 limit is not a constraint on awards of interest at the legal rate under art. 1617 C.C.Q. Rather, it is a constraint on the award of indemnity that the Chambre itself may grant for the total claims against the same notary. That constraint applies not only to the Chambre but also to the remedy this Court is permitted to grant the succession. Although Mrs. Hamel's property was worth far more than \$300,000, we may not order the Chambre to grant an indemnity greater than that amount. Section 4.04 does not prevent us, however, from granting the succession an award of interest at the legal rate.

Nor does s. 4.04 of the Regulation oust this Court's power under art. 1619 C.C.Q. to award an additional indemnity. Articles 1617 and 1619 both seek to compensate creditors for not having access to their funds and to encourage debtors to restore such funds promptly. In short, the additional indemnity represents compensation for the damage due to delay: *Travelers Insurance Co. of Canada v. Corriveau*, [1982] 2 S.C.R. 866, at p. 875; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705, at p. 834. The need for an additional indemnity arises when the legal rate of interest fails adequately to compensate the creditor because it is lower than the going rates. As Baudouin and Deslauriers explain,

[TRANSLATION] [i]n times of inflation, a legal rate of 5% was unrealistic, as it fell well short of the commercial rate or the rate that could be obtained on the open market. It was therefore not in the interest of a would-be debtor to pay the debt owed to his or her victim. It would take several years before the debtor would finally be ordered to pay the full amount, plus 5% interest. In the meantime, that money could instead be invested at a much higher

décrire. Je ne dis pas que c'est ce que la Chambre a fait; je ne doute aucunement de sa bonne foi. Je dis simplement qu'il pourrait y avoir des abus si on faisait droit à l'argument de la Chambre. Je refuse de le faire.

Selon l'art. 4.04 du règlement, à mon sens, la limite de 300 000 \$ ne constitue pas une restriction à l'octroi de l'intérêt au taux légal en vertu de l'art. 1617 C.c.Q. Il s'agit plutôt d'une restriction à l'indemnité que la Chambre elle-même peut accorder pour le total des réclamations contre le même notaire. Cette restriction s'applique non seulement à la Chambre, mais également à la réparation que la Cour peut consentir à la succession. Bien que la valeur de l'immeuble de M<sup>me</sup> Hamel ait dépassé de loin 300 000 \$, nous ne pouvons enjoindre à la Chambre d'accorder une indemnité plus élevée que cette somme. L'article 4.04 ne nous empêche pas cependant d'octroyer à la succession des intérêts calculés au taux légal.

L'article 4.04 du règlement ne fait pas non plus échec au pouvoir dont dispose la Cour, en vertu de l'art. 1619 C.c.Q., d'accorder une indemnité additionnelle. Les articles 1617 et 1619 visent tous deux à indemniser les créanciers privés des sommes qui leur sont dues et à inciter les débiteurs à leur remettre ces sommes promptement. L'indemnité additionnelle représente l'indemnisation d'un dommage dû au retard : *Compagnie d'assurance Travelers du Canada c. Corriveau*, [1982] 2 R.C.S. 866, p. 875; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705, p. 834. L'octroi d'une indemnité additionnelle est nécessaire lorsque le taux d'intérêt légal ne permet pas d'indemniser adéquatement le créancier du fait qu'il est moins élevé que les taux en vigueur. Comme l'expliquent les auteurs Baudouin et Deslauriers,

En période d'inflation, un taux légal de 5 % était irréaliste, parce qu'il s'écartait très substantiellement du taux commercial ou du « loyer » de l'argent qu'il était possible d'obtenir sur le marché libre. Un éventuel débiteur n'avait donc pas intérêt à acquitter sa dette à l'endroit de la victime. Il ne risquait qu'une condamnation, plusieurs années après, portant un taux d'intérêt de 5 %, alors que, pendant cette même période, il pouvait placer

40

41

rate, a rate that was often more than twice the legal rate of 5%.

(J.-L. Baudouin and P. Deslauriers, *La responsabilité civile* (6th ed. 2003), at p. 419)

To deny the availability of additional indemnity on the ground of s. 4.04's \$300,000 limit would give rise to the same potential abuses as I have already described in respect of the legal rate of interest.

42 I therefore conclude that the succession is entitled to the amount of \$187,464.04 out of the indemnity fund plus interest at the legal rate and additional indemnity, both payable from the date of default. That date is May 3, 1996, being the date on which the Administrative Committee rendered its patently unreasonable decision not to indemnify the succession. The succession will also have its costs throughout.

English version of the reasons delivered by

43 DESCHAMPS J. (dissenting) — There is no question that the notary, Mr. Filiatrault, behaved reprehensibly and shamefully abused his victim. However, our sympathy for the victim should not cause us to forget that the issue before the Court is limited to determining whether, according to a standard of review requiring great judicial deference, the lower courts erred in refusing to intervene and quash the decision of the Comité administratif de la Chambre des notaires (the “Committee”).

44 With respect for the opinion of my colleagues, I am of the view that it would not be appropriate for the Court to intervene. In my view, s. 2.01 of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 8 (the “Regulation”), lends itself to more than one reasonable interpretation, and the interpretation adopted by the tribunal of competent jurisdiction is not unreasonable.

45 Even if I agreed with the majority that it would be appropriate for the Court to intervene, I would refer the case back to the Committee in order for it to deal with aspects of the claim it has not yet ruled

cette même somme à des taux représentant souvent plus du double.

(J.-L. Baudouin et P. Deslauriers, *La responsabilité civile* (6<sup>e</sup> éd. 2003), p. 419)

Priver une partie de l'indemnité additionnelle en invoquant la limite de 300 000 \$ établie par l'art. 4.04 du règlement pourrait donner lieu aux abus dont j'ai déjà fait état relativement au taux d'intérêt légal.

Je conclus donc que la succession a droit à un montant de 187 464,04 \$, payable à même le fonds d'indemnisation, auquel s'ajoutent les intérêts au taux légal et l'indemnité additionnelle, tous deux payables à compter de la date du manquement. J'établis cette date au 3 mai 1996, soit la date à laquelle le Comité administratif a rendu sa décision, manifestement déraisonnable, de ne pas indemniser la succession. La succession a également droit aux dépens devant toutes les cours.

Les motifs suivants ont été rendus par

LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — Il est acquis que la conduite du notaire Filiatrault est répréhensible et qu'il a abusé honteusement de sa victime. La sympathie qu'inspire la victime ne devrait cependant pas faire oublier que la question devant la Cour se limite à déterminer si, suivant une norme de contrôle requérant une grande retenue judiciaire, les instances inférieures ont fait erreur en refusant d'intervenir pour casser la décision du Comité administratif de la Chambre des notaires (le « Comité »).

En toute déférence, je suis d'avis qu'il n'est pas approprié d'intervenir. Selon moi, l'art. 2.01 du *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 8 (le « règlement »), est susceptible de plus d'une interprétation raisonnable, et celle retenue par le tribunal compétent n'est pas déraisonnable.

Toutefois, même si j'étais d'accord avec la majorité sur la pertinence d'une intervention judiciaire, je renverrais le dossier au Comité pour qu'il se prononce sur les aspects de la réclamation sur lesquels

on. I believe that the majority position oversteps the boundaries of judicial review, which permits judges to examine the legality of a decision but only allows them to rule on the merits in limited cases.

I. More Than One Possible Interpretation of Section 2.01 of the Regulation

To determine the scope of the protection afforded by the Regulation, it is useful to recall the requirements which give rise to the application of s. 2.01 of the Regulation. The section reads as follows:

**2.01.** The Bureau shall establish an indemnity fund to be used to reimburse the sums of money or other securities used by a notary for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession.

Four elements must therefore be established in order to give rise to the protection: (1) there must be sums of money or other securities; (2) they must have been delivered to the notary; (3) they must have been delivered in the practice of his profession; and (4) the notary must have used them for purposes other than those for which they had been delivered to him.

Contrary to the majority’s analysis, I cannot conclude that the Committee’s decision was founded solely on its opinion that the notary was not acting in the practice of his profession.

Although brief, the December 13, 1996 decision of the Committee addresses three of the four elements in s. 2.01. These three elements are emphasized in the decision:

. . .

[TRANSLATION] WHEREAS Nolan Filiatrault was not acting “in the practice of his profession” within the meaning of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*;

. . .

WHEREAS the property was not, in any way, “delivered” to Nolan Filiatrault “in the practice of his profession” within the meaning of the *Regulation respecting*

il n’a pas statué. J’estime, en effet, que la position majoritaire déborde les limites de la révision judiciaire, laquelle réserve au juge le soin d’examiner la légalité de la décision mais ne lui permet que dans des cas restreints de statuer lui-même sur le fond.

I. L’article 2.01 du règlement est susceptible de plus d’une interprétation

Pour déterminer la portée de la protection offerte par le règlement, il est utile de rappeler les conditions donnant ouverture à l’application de l’art. 2.01 du règlement. Cet article est ainsi libellé :

**2.01.** Le Bureau établit un fonds d’indemnisation devant servir à rembourser les sommes d’argent ou autres valeurs utilisées par un notaire à d’autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l’exercice de sa profession.

Quatre éléments doivent donc être établis afin de donner ouverture à la protection : (1) il doit s’agir de sommes d’argent ou autres valeurs; (2) elles doivent avoir été remises au notaire; (3) elles doivent lui avoir été remises dans l’exercice de sa profession; (4) le notaire doit les avoir utilisées à d’autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises.

Contrairement à l’analyse faite par la majorité, je ne puis conclure que la décision du Comité ait uniquement été fondée sur son opinion que le notaire n’agissait pas dans l’exercice de sa profession.

Malgré son laconisme, la décision du 13 décembre 1996 du Comité traite tout de même de trois des quatre éléments prévus à l’art. 2.01. Ces trois éléments sont mis en relief dans la décision :

. . .

CONSIDÉRANT QUE monsieur Nolan Filiatrault n’était pas dans « l’exercice de sa profession » au sens où ces mots sont utilisés dans le *Règlement sur le fonds d’indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

. . .

CONSIDÉRANT QUE cet immeuble n’a, de toute façon, pas été « remis » à monsieur Nolan Filiatrault « dans l’exercice de sa profession » au sens où ces mots sont

46

47

48

*the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec;*

WHEREAS the property was not “used” by Nolan Filiatrault “for purposes other than those for which [it] had been delivered to him” within the meaning of the *Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*;

employés dans le *Règlement sur le fonds d’indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

CONSIDÉRANT QUE monsieur Nolan Filiatrault n’a pas « utilisé à d’autres fins » cet immeuble au sens où ces mots sont employés dans le *Règlement sur le fonds d’indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*;

49 Thus, even if I were of the opinion that the victim would never have had any dealings with Mr. Filiatrault had he not been her notary and, consequently, that he was acting in the practice of his profession, I could not conclude, because of the deference owed to administrative tribunals in a case such as this, that the Committee’s decision justified the Court’s intervention. There are other factors at play here.

Ainsi, même si j’étais d’avis que la victime n’aurait jamais fait affaire avec le fraudeur s’il n’avait pas été son notaire et qu’il agissait donc dans l’exercice de sa profession, je ne pourrais, en raison de la déférence due aux tribunaux administratifs dans une affaire comme celle-ci, conclure que la décision du Comité justifie l’intervention de la Cour. En effet, d’autres facteurs entrent en jeu.

50 The Committee concluded that the property had not been delivered to Mr. Filiatrault in the practice of his profession, and that he had not used it for purposes other than those for which it had been delivered. This conclusion is founded on several cumulative conditions. Consequently, even if, in the opinion of a court, one of the conditions was met, that does not mean that the victim must be indemnified. Assuming that the notary acted in the practice of his profession, the other three conditions still have to be examined before ruling on the entitlement to indemnification.

Le Comité a conclu que l’immeuble n’a pas été remis à M<sup>c</sup> Filiatrault dans l’exercice de sa profession et que le notaire n’a pas utilisé cet immeuble à d’autres fins que celles pour lesquelles il lui avait été remis. Cette conclusion repose sur plusieurs conditions cumulatives. En conséquence, même si, de l’avis d’un tribunal judiciaire, une des conditions est remplie, cela ne signifie pas que la victime doit être indemnisée. À supposer donc que le notaire ait agi dans l’exercice de ses fonctions, il faut examiner les trois autres conditions avant de conclure au droit à l’indemnisation.

51 A notary’s use of property for a purpose other than that contemplated by the client upon delivery presupposes, on the one hand, that the client has voluntarily delivered the property for a specific purpose and, on the other, that the client has given instructions for its custody, management and disposition. Such delivery and instructions do not fit neatly in a case in which the client’s property has been taken without his or her knowledge, through extortion or fraud, for example. Since the requirements are difficult to reconcile with these reprehensible acts, one could perhaps conclude that such acts are not covered by the Regulation and that an interpretation excluding them would be neither incorrect nor unreasonable. These observations apply to two of

L’utilisation par un notaire d’un bien à une fin autre que celle prévue par le client lors de la remise présuppose, d’une part, que le client a remis volontairement un bien pour une fin particulière et, d’autre part, qu’il a donné des instructions quant à sa garde, à sa gestion ou à sa disposition. Cette remise et ces instructions cadrent mal dans le cas où le bien a été soutiré au client à son insu, comme lors d’une extorsion ou d’une obtention frauduleuse de bien. Or, si les conditions se prêtent mal à ces actes répréhensibles, c’est peut-être qu’ils ne sont pas visés par le règlement et qu’une interprétation qui les exclurait ne serait pas incorrecte ni même déraisonnable. Ces remarques s’appliquent à deux des conditions de l’art. 2.01 du règlement



the requirements under s. 2.01 of the Regulation that the Committee ruled on, but there is more.

The Committee did not consider the meaning of the words “sums of money or other securities”. The respondent raised a new argument before this Court, submitting that the property cannot be characterised as “sums of money or other securities”. My colleagues for the majority find that this argument comes too late and is without foundation. They reason that, since the contract of sale between the notary and the victim was annulled, our concern is not with the property, but rather the proceeds received by the notary when it was sold. The proceeds would then unquestionably constitute “sums of money” within the meaning of the Regulation (see para. 33 of the majority opinion). I find this approach inappropriate for a number of reasons.

First, this approach assumes that the argument necessarily had to be raised before the Committee and addressed by it. I cannot accept this position. Indeed, in the Committee’s opinion, the claim should have been refused because three of the prerequisites to protection were not met. We must consider whether the Committee necessarily had to rule on the fourth prerequisite. Administrative tribunals cannot be expected to conduct an exhaustive examination of all possible grounds that could potentially support their decision in order to protect themselves against the intervention of a court of law. Such a requirement would considerably increase the scope of a tribunal’s obligation to give reasons for its decisions.

Second, equating the property with a sum of money imposes an *ex post facto* analysis of the nature of the property delivered. This interpretation does not square well with the context of the Regulation, which calls for the property to be characterized upon its delivery, rather than after its conversion or disposition. This meaning results from reading s. 2.01 of the Regulation together with s. 89 of the *Professional Code*, R.S.Q., c. C-26, which requires professional orders to establish an indemnity fund. The first paragraph of this section reads as follows:

sur lesquelles le Comité s’est prononcé. Mais il y a plus.

Le Comité n’a pas étudié le sens de l’expression « sommes d’argent ou autres valeurs ». L’intimée, pour sa part, a plaidé pour la première fois devant la Cour que l’immeuble ne peut être ainsi caractérisé. Mes collègues de la majorité estiment que l’argument est tardif et qu’il ne saurait être fondé puisque, comme la vente intervenue entre le notaire et la victime a été annulée, il faudrait s’intéresser non à l’immeuble, mais à la somme reçue par le notaire lors de la revente. Cette somme serait incontestablement une « somm[e] d’argent » au sens du règlement (par. 33 de l’opinion majoritaire). Cette approche me paraît inappropriée pour de nombreuses raisons.

D’abord elle présume que l’argument devait nécessairement être soulevé devant le Comité ou traité par lui. Je ne puis accepter cette position. En effet, de l’avis du Comité, la réclamation devait être refusée parce que trois des conditions requises pour donner ouverture à la protection n’étaient pas remplies. Fallait-il nécessairement que le Comité se prononce sur la quatrième condition? On ne peut exiger des tribunaux administratifs qu’ils fassent une étude exhaustive de tous les motifs pouvant potentiellement justifier leur décision afin de se prémunir contre l’intervention d’un tribunal judiciaire. Une telle exigence alourdirait considérablement l’obligation qu’ils ont de motiver leurs décisions.

Ensuite, faire une équation entre l’immeuble et une somme d’argent impose une analyse après coup de la nature du bien remis. Cette interprétation colle mal au contexte du règlement, qui dicte une qualification du bien lors de sa remise et non après sa transformation ou sa disposition. En effet, ce sens ressort de la juxtaposition de l’art. 2.01 du règlement à l’art. 89 du *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, qui impose aux ordres professionnels l’obligation de créer un fonds d’indemnisation. Le premier paragraphe de cet article est libellé en ces termes :

52

53

54

**89.** The Bureau of an order whose members are called upon to hold sums of money or other securities for the account of their clients must, subject to the provisions of the Public Curator Act (chapter C-81) pertaining to unclaimed property, determine by regulation the terms, conditions and standards for receipt, custody and disposition of the sums of money and securities so held, and the terms, conditions and standards relating to the keeping and auditing of trust accounts, books and registers of such members. The regulation shall establish an indemnity fund to be used to repay the amounts of money or other securities used by a professional for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession and it shall fix the rules of administration and of investment of the sums of money making up the fund.

Under this section, a professional order must first establish the conditions for the reception, custody and disposition of sums of money or securities held by a professional, and then establish an indemnity fund. It would therefore appear that the property should be considered at its reception, rather than at the time of sale, as the regulation establishes the conditions for the reception, custody and disposition of property. I do not claim that this is the only reasonable interpretation, but it could, at the very least, have been the interpretation given by a duly constituted administrative tribunal.

55

Furthermore, since s. 2.01 of the Regulation has a considerable impact in Quebec, the administrative tribunal of competent jurisdiction must, first of all, consider how to interpret it. All professional orders in Quebec that are subject to s. 89 of the *Professional Code* have established identical coverage (see for example the Regulation in question here; the *Regulation respecting the indemnity fund of the Barreau du Québec*, R.R.Q. 1981, c. B-1, r. 6, s. 1.01; the *Regulation respecting the indemnity fund of the Ordre des comptables agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-48, r. 6, s. 2.01; the *Regulation respecting the indemnity fund of the Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-26, r. 12, s. 2.01; the *Regulation respecting the indemnity fund of the Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec*, R.R.Q. 1981, c. C-26, r. 33, s. 2.01; and the *Regulation respecting trust accounting by bailiffs and the indemnity fund*

**89.** Le Bureau d'un ordre dont les membres sont appelés à détenir des sommes d'argent ou autres valeurs pour le compte de leurs clients doit, sous réserve des dispositions de la Loi sur le curateur public (chapitre C-81) relatives aux biens non réclamés, déterminer par règlement les modalités et les normes de réception, de garde et de disposition des sommes et valeurs ainsi détenues, ainsi que celles relatives à la tenue et à la vérification des comptes en fidéicommis, livres et registres de ces membres. Ce règlement doit établir un fonds d'indemnisation devant servir à rembourser les sommes d'argent ou autres valeurs utilisées par un professionnel à d'autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l'exercice de sa profession, et il doit en fixer les règles d'administration et de placement des montants le constituant.

Selon cet article, l'ordre professionnel détermine d'abord les conditions de réception, de garde et de disposition des sommes ou valeurs détenues par un professionnel, pour ensuite établir un fonds d'indemnisation. Il semble donc que l'on doive considérer le bien lors de sa réception et non après qu'il a été vendu, puisque le règlement établit les conditions de réception, de garde et de disposition du bien. Je ne prétends pas qu'il s'agisse de la seule interprétation raisonnable, mais telle pourrait à tout le moins être celle d'un tribunal administratif dûment constitué.

De plus, comme l'impact de l'art. 2.01 du règlement revêt une importance considérable au Québec, le tribunal administratif compétent devrait, en premier lieu, procéder à l'exercice interprétatif. En effet, tous les ordres professionnels du Québec soumis à l'art. 89 du *Code des professions* ont adopté des couvertures identiques (voir, outre le règlement qui nous occupe, le *Règlement sur le fonds d'indemnisation du Barreau du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. B-1, r. 6, art. 1.01; le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de l'Ordre des comptables agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-48, r. 6, art. 2.01; le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-26, r. 12, art. 2.01; le *Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Corporation professionnelle des comptables généraux licenciés du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. C-26, r. 33, art. 2.01; et le *Règlement sur la comptabilité en fidéicommis des huissiers de justice et sur le fonds d'indemnisation*

of the *Chambre des huissiers de justice du Québec*, O.C. 153-99, (1999) 131 O.G. II, 220, s. 21).

In other statutes, the legislature has established indemnity plans significantly different in scope from those required of professional orders. I am referring, for example, to such statutes as the *Real Estate Brokerage Act*, R.S.Q., c. C-73.1 (*Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act*, O.C. 1863-93, (1993) 125 O.G. II, 7041, ss. 28 *et seq.*), and the *Act respecting the distribution of financial products and services*, R.S.Q., c. D-9.2 (*Regulation respecting the eligibility of a claim submitted to the Fonds d'indemnisation des services financiers*, O.C. 831-99, (1999) 131 O.G. II, 2091). In these statutes, the right to indemnification appears to have a broader scope. Under s. 155 of the *Real Estate Brokerage Act*, the government may, by regulation, determine “the conditions of admissibility of claims . . . made to . . . the Fonds d'indemnisation . . . according to whether the claim or compensation pertains to fraud or a fraudulent transaction or to a misappropriation of funds or other property which, under this Act, must be deposited in a trust account” (emphasis added). Section 274 of the *Act respecting the distribution of financial products and services* provides that “[t]he object of the fund is to administer the sums of money deposited with it to compensate the victims of fraud, fraudulent tactics or embezzlement for which a firm, an independent representative or an independent partnership, is responsible” (emphasis added).

Upon reading these other Quebec statutes, it becomes apparent that a regulation explicitly specifying that coverage extends to sums of money or other securities delivered to a notary and used for purposes other than those authorized by the client can be interpreted differently from one that protects against any dishonest transaction, whatever form it might take.

In some provinces, the scope of coverage is broader than in Quebec. Such is the case with lawyers in Alberta and British Columbia. Section 31(4) of the *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9, lists three requirements governing eligibility

de la *Chambre des huissiers de justice du Québec*, D. 153-99, (1999) 131 G.O. II, 454, art. 21).

Dans d'autres lois, le législateur a prévu des régimes d'indemnisation dont la portée diffère sensiblement de celle imposée aux ordres professionnels. Il y a lieu de se reporter, entre autres, à la *Loi sur le courtage immobilier*, L.R.Q., ch. C-73.1 (*Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier*, D. 1863-93, (1993) 125 G.O. II, 9059, art. 28 *et suiv.*), et à la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., ch. D-9.2 (*Règlement sur l'admissibilité d'une réclamation au Fonds d'indemnisation des services financiers*, D. 831-99, (1999) 131 G.O. II, 3072). Dans ces lois, les contours du droit à l'indemnisation semblent plus étendus. En effet, l'art. 155 de la *Loi sur le courtage immobilier* prévoit que le gouvernement peut déterminer, par règlement, « les conditions d'admissibilité des réclamations adressées au Fonds d'indemnisation [. . .] selon qu'il s'agit d'une fraude ou d'une opération malhonnête, d'une part, ou d'un détournement de fonds ou d'autres biens qui, en application de la présente loi, doivent être déposés dans un compte en fidéicomis, d'autre part » (je souligne). L'article 274 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* prévoit que « [l]e Fonds a pour objet d'administrer les sommes d'argent qui y sont déposées pour indemniser les victimes de fraude, de manœuvres dolosives ou de détournement de fonds dont est responsable un cabinet, un représentant autonome ou une société autonome » (je souligne).

Il ressort de ces autres lois québécoises qu'un règlement qui spécifie explicitement que la couverture vise les sommes ou autres valeurs remises à un notaire et utilisées à des fins autres que celles autorisées par le client peut être interprété différemment d'un autre qui protège contre toute opération malhonnête quelle que soit la forme qu'elle puisse prendre.

Dans quelques provinces canadiennes, la portée de la couverture est plus large qu'au Québec. Ainsi en va-t-il pour les avocats en Alberta et en Colombie-Britannique. Le paragraphe 31(4) de la *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, ch. 9, énumère

56

57

58

for compensation: “(a) money or other property was entrusted to or was otherwise received by a lawyer in the lawyer’s capacity as a barrister and solicitor, (b) the lawyer misappropriated or wrongfully converted the money or other property, and (c) a person sustained a pecuniary loss as a result of that misappropriation or wrongful conversion” (emphasis added). Section 89(2) of the *Legal Profession Act*, R.S.A. 2000, c. L-8, provides that “[i]f a member misappropriates or wrongfully converts money or other property entrusted to or received by a member in the member’s capacity as a barrister and solicitor and in the course of the member’s practice as a barrister and solicitor, a person entitled to the money or other property may submit a claim to the Society for compensation from the Assurance Fund” (emphasis added). In Ontario, the differences from the Quebec plan are even more apparent. Section 51(5) of the *Law Society Act*, R.S.O. 1990, c. L.8, reads as follows: “Convocation in its absolute discretion may make grants from the Compensation Fund in order to relieve or mitigate loss sustained by any person in consequence of dishonesty on the part of any member in connection with such member’s law practice or in connection with any trust of which the member was or is a trustee. . . .” (emphasis added). The eligibility requirements of these plans are more flexible than those of the funds governed by s. 89 of the *Professional Code*. The contrast serves to highlight the distinctively less generous nature of the Quebec plan at issue here.

59 Moreover, it is far from certain that the meaning of the expression “or other securities” in the English version of s. 2.01 of the Regulation would be sufficiently broad to include immovable property.

60 Finally, the approach and conclusion adopted by the majority mean that administrative tribunals are left no margin for interpretation. This is a case in which we are not concerned about the opinion of a specialized decision-maker. According to the majority, the words “sums of money or other securities” could have only one meaning, only one reasonable or correct interpretation. In other words, this would be another case in which the correctness standard has been confused with standards requiring a greater degree of deference. As I believe I have shown, the

trois conditions d’admissibilité à l’indemnisation : [TRADUCTION] « a) un avocat s’est vu confier ou a autrement reçu des sommes d’argent ou d’autres biens en sa qualité d’avocat, b) l’avocat a détourné ou s’est approprié illicitement les sommes d’argent ou d’autres biens, c) l’intéressé a subi une perte pécuniaire par suite de ce détournement ou de cette appropriation illicite » (je souligne). Le paragraphe 89(2) de la *Legal Profession Act*, R.S.A. 2000, ch. L-8, prévoit que [TRADUCTION] « si un membre détourne ou s’approprie illicitement des sommes d’argent ou d’autres biens qui lui ont été confiés ou qu’il a reçus en sa qualité d’avocat, l’intéressé peut présenter au Barreau une réclamation demandant une indemnisation sur le fonds d’assurance » (je souligne). En Ontario, les différences avec le régime québécois sont encore plus évidentes. Le paragraphe 51(5) de la *Loi sur la Société du Barreau*, L.R.O. 1990, ch. L.8, dispose : « Le Conseil peut, à son entière discrétion, accorder une indemnité provenant du Fonds d’indemnisation, afin de dédommager partiellement ou intégralement une personne d’un préjudice subi en raison de la malhonnêteté d’un membre dans l’exercice de sa profession ou à l’égard d’un mandat de fiducie qui lui avait été confié . . . » (je souligne). Les conditions d’admissibilité de ces régimes sont plus souples que celles des fonds régis par l’art. 89 du *Code des professions*. Le contraste met en relief le caractère distinct, moins généreux, du régime québécois ici en cause.

Par ailleurs, il est loin d’être certain que la portée de l’expression « *or other securities* » dans la version anglaise de l’art. 2.01 du règlement soit assez large pour inclure un bien immeuble.

Enfin, l’approche et la conclusion adoptées par les juges majoritaires font que la marge interprétative laissée au tribunal administratif est nulle. Il s’agit d’un cas où l’on ne se soucie pas de l’opinion du décideur spécialisé. Aux termes du jugement de la majorité, l’expression « sommes d’argent ou autres valeurs » ne pourrait avoir qu’un sens, qu’une seule interprétation raisonnable ou correcte. Autrement dit, ce serait un autre cas où la norme de la décision correcte se confondrait avec les normes imposant une plus grande retenue. Pourtant, comme

words “sums of money or other securities” could very well designate the property as it was characterized upon delivery. Neither the analysis nor the conclusion made is in keeping with the strong privative clause, the expertise of the Committee’s members, the nature of the issue, which is a simple claim for indemnification, or the purpose of the Regulation, which has its origins in s. 89 of the *Professional Code*.

In my analysis, I have been careful to look to this Court’s case law on the standard of review for guidance. According to the elements of the pragmatic and functional approach to which I alluded earlier, there can be no question that the decision is central to the Committee’s jurisdiction and, consequently, that the Committee has a wide margin for interpretation. Moreover, the parties agreed that the applicable standard was one of the greatest deference.

In my opinion, it was not unreasonable for the Committee to conclude that the property was not delivered to the notary and that he did not use it for purposes other than those for which it had been delivered to him. This is not a case in which the Committee’s decision has no rational basis, nor is it a case in which an error is apparent on the face of the record. In other words, it is not unreasonable to conclude that the unlawful act committed by Mr. Filiatrault is more properly characterized as fraud, a dishonest transaction or a fraudulent tactic than as a misappropriation of funds, and that only a misappropriation of funds gives rise to indemnification under the fund. It is far from obvious that the “*escroquerie*” (swindle), as the Court of Appeal called it, perpetrated by Mr. Filiatrault would fall within [TRANSLATION] “the scope of the right to indemnification” under s. 89 of the *Professional Code* and s. 2.01 of the Regulation.

## II. Role of the Court in Judicial Review

As I have already mentioned, even if I had concluded that the decision was unreasonable, I would still have referred the case back to the Committee so

je crois l’avoir démontré, l’expression « sommes d’argent ou autres valeurs » peut très bien désigner le bien tel qu’il peut être caractérisé lors de la remise. Ni l’analyse de la disposition en cause ni la conclusion retenue ne tiennent compte de la clause privative rigoureuse, de l’expertise des membres du Comité, de la nature de la question, qui est une simple demande d’indemnisation, ou de l’objet du règlement, qui prend sa source dans l’art. 89 du *Code des professions*.

Dans mon analyse, je prends soin d’utiliser comme point de repère la jurisprudence de la Cour sur la norme de contrôle. Selon les éléments de l’approche pragmatique et fonctionnelle auxquels j’ai fait allusion plus haut, il est certain que la décision se situe au cœur de la compétence du Comité et qu’en conséquence celui-ci bénéficie, en principe, d’une large marge interprétative. Les parties ont d’ailleurs soutenu que la norme applicable est celle exigeant la plus grande retenue.

J’estime donc qu’il n’est pas déraisonnable pour le Comité de conclure que l’immeuble n’a pas été remis au notaire et que ce dernier ne l’a pas utilisé à d’autres fins que celles pour lesquelles il lui aurait été remis. Il ne s’agit ni d’un cas où la décision du Comité serait dépourvue de fondement rationnel, ni d’un cas où une erreur paraîtrait au vu du dossier. En d’autres termes, il n’est pas déraisonnable de soutenir que l’acte illicite commis par le notaire Filiatrault s’apparente davantage à une fraude, à une opération malhonnête ou à une manœuvre dolosive qu’à un détournement de fonds et que seul ce dernier comportement ouvre droit à indemnisation par le fonds. Il n’est donc pas évident que, pour reprendre l’expression de la Cour d’appel, « [l’]escroquerie » concoctée par le notaire Filiatrault entre « dans le cadre du droit à l’indemnisation » prévu à l’art. 89 du *Code des professions* et à l’art. 2.01 du règlement.

## II. Le rôle du tribunal en matière de révision judiciaire

Comme je l’ai mentionné ci-dessus, même si j’avais conclu que la décision était déraisonnable, j’aurais été d’avis de retourner le dossier au Comité

61

62

63



that it could render a decision on the aspects of the case it had not yet ruled on.

64

I have difficulty conceiving how the Court could, without usurping the function of the Committee, substitute its own judgment for that of the Committee with respect to the meaning of “sums of money or other securities”. There is no question that the Superior Court has very limited powers to review decisions that are central to the jurisdiction of an administrative tribunal. The appellant entitled his application [TRANSLATION] “application for mandamus, issuance of an order for evocation and judicial review”. This is plainly not a case of mandamus. Evocation and judicial review are an exercise of the Superior Court’s supervisory power over administrative tribunals. This power is based on art. 846 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. LeBel J.A. (as he then was) defined the scope and limits of judicial review in *Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) v. Tribunal du travail*, [1986] R.J.Q. 1556 (C.A.), at p. 1558:

[TRANSLATION] As fundamental and broad as this jurisdiction [the superintending and reforming power of the Superior Court] may be, it nevertheless remains limited to reviewing the activities of lower tribunals and administrative bodies to ensure their regularity and legality and to uphold fundamental justice. A higher court will intervene to the extent required, but no more. The court may not assume the functions of lower tribunals. Evocation is an appeal to the general jurisdiction of the Superior Court to correct an irregularity or injustice. It is not a substitution of the Superior Court for the body or tribunal subject to judicial review. To conceive of judicial review as an instrument for substituting the Superior Court for lower tribunals would violate the limits of the Court’s role and impinge upon the jurisdictional autonomy of entities subject to judicial review, as confirmed in recent case law of the Supreme Court of Canada. [Emphasis added.]

See also *Pelletier v. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.); *Gardner v. Air Canada*, J.E. 99-1143 (C.A.); *Panneaux Vicply inc. v. Guindon*, J.E. 98-109 (C.A.).

65

Consequently, once it has been determined that an administrative tribunal has exceeded its jurisdiction by rendering an unreasonable decision on

pour qu’il statue sur les aspects du dossier sur lesquels il ne s’est pas prononcé.

En effet, je conçois difficilement comment la Cour peut, sans usurper la fonction du Comité, se substituer à lui quant au sens à donner à l’expression « sommes d’argent ou autres valeurs ». Il est acquis que la Cour supérieure dispose d’un pouvoir d’intervention très limité en matière de révision de décisions qui se situent au cœur de la compétence d’un tribunal administratif. L’appelant a intitulé sa demande « requête en mandamus, émission d’ordonnance en évocation et révision judiciaire ». Il ne s’agit pas, de toute évidence, d’un *mandamus*. Par ailleurs, l’évocation et la révision judiciaire font appel au pouvoir de contrôle par la Cour supérieure des tribunaux administratifs. Ce pouvoir se fonde sur l’art. 846 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. Le juge LeBel (maintenant juge de notre Cour) a bien circonscrit l’étendue et les limites du contrôle judiciaire dans *Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) c. Tribunal du travail*, [1986] R.J.Q. 1556 (C.A.), p. 1558 :

Si fondamentale et si étendue que soit cette juridiction [pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure], elle demeure cependant un contrôle de régularité, de légalité et de protection de la justice fondamentale dans l’activité des tribunaux inférieurs et des corps administratifs. La Cour supérieure interviendra autant que nécessaire, mais pas davantage. Elle ne saurait s’arroger les fonctions propres des tribunaux inférieurs. Évocation veut dire appel à la juridiction générale de la Cour supérieure, pour corriger une irrégularité ou une injustice. Elle ne signifie pas la substitution de la Cour supérieure au corps ou au tribunal placé sous son contrôle judiciaire. Une telle conception du contrôle judiciaire comme instrument de substitution de la Cour supérieure au tribunal inférieur violerait les limites de son rôle et ne respecterait pas l’autonomie juridictionnelle des organismes soumis au contrôle judiciaire, que réaffirmerait la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada. [Je souligne.]

Voir également *Pelletier c. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.); *Gardner c. Air Canada*, J.E. 99-1143 (C.A.); *Panneaux Vicply inc. c. Guindon*, J.E. 98-109 (C.A.).

Par conséquent, une fois jugé que le décideur administratif a compromis sa juridiction en rendant une décision déraisonnable et qu’il subsiste

a matter within its jurisdiction, the case must, in theory, be sent back to it: *Guilde, supra; Guindon, supra; Commissaire à la déontologie policière v. Bourdon*, [2000] R.J.Q. 2239 (C.A.); *Comité de déontologie policière v. Millette*, J.E. 2000-591 (C.A.); *Compagnie des transformateurs Philips Ltée v. Métallurgistes unis d'Amérique, local 7812*, [1985] C.A. 684.

A court of law may not substitute its decision for that of an administrative decision-maker lightly or arbitrarily. It must have serious grounds for doing so. A court of law may render a decision on the merits if returning the case to the administrative tribunal would be pointless: *Guindon, supra; Guilde, supra*. Such is also the case when, once an illegality has been corrected, the administrative decision-maker's jurisdiction has no foundation in law: *Guilde, supra*. The courts may also intervene in cases where, in light of the circumstances and the evidence in the record, only one interpretation or solution is possible, that is, where any other interpretation or solution would be unreasonable: *Matane (Ville de) v. Fraternité des policiers et pompiers de la Ville de Matane inc.*, [1987] R.J.Q. 315 (C.A.). It is also accepted that a case may not be sent back to the competent authority if it is no longer fit to act, such as in cases where there is a reasonable apprehension of bias: *Guindon, supra; Ordre des audioprothésistes du Québec v. Chanteur*, [1996] R.J.Q. 539 (C.A.); *Transformateurs Philips, supra; Guilde, supra*.

This rule is not enshrined in any statute. Nevertheless, throughout Canada, judicial review is founded on reviewing courts' deference to the expertise and discretion of administrative tribunals. In *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (2003), authors D. J. M. Brown and J. M. Evans make the following comments on the role of a reviewing court (at para. 5:2210):

Where the error is jurisdictional and is of such a nature that it cannot be corrected, an order remitting the matter to the tribunal would obviously not be appropriate. Where the error is made within jurisdiction, however, or where it involves a breach of procedural fairness, and notwithstanding that once a decision is quashed it is open

une matière relevant de sa compétence, le dossier doit, en principe, lui être retourné : *Guilde*, précité; *Guindon*, précité; *Commissaire à la déontologie policière c. Bourdon*, [2000] R.J.Q. 2239 (C.A.); *Comité de déontologie policière c. Millette*, J.E. 2000-591 (C.A.); *Compagnie des transformateurs Philips Ltée c. Métallurgistes unis d'Amérique, local 7812*, [1985] C.A. 684.

Une cour de justice ne peut substituer sa décision à celle d'un décideur administratif à la légère ou de manière arbitraire, sans justification sérieuse. Ainsi, un tribunal judiciaire peut statuer sur le fond si le renvoi au tribunal administratif s'avère inutile : *Guindon*, précité; *Guilde*, précité. C'est aussi le cas lorsque, une fois l'illégalité corrigée, le décideur administratif est sans compétence, faute d'assise juridique : *Guilde*, précité. Il en va de même lorsque, suivant les circonstances et la preuve au dossier, une seule interprétation ou solution est envisageable, c'est-à-dire que toute autre interprétation ou solution serait déraisonnable : *Matane (Ville de) c. Fraternité des policiers et pompiers de la Ville de Matane inc.*, [1987] R.J.Q. 315 (C.A.). Par ailleurs, il est également acquis que le dossier ne sera pas renvoyé à l'autorité compétente si celle-ci n'est plus en état d'agir, par exemple, s'il y a crainte raisonnable de partialité : *Guindon*, précité; *Ordre des audioprothésistes du Québec c. Chanteur*, [1996] R.J.Q. 539 (C.A.); *Transformateurs Philips*, précité; *Guilde*, précité.

Cette règle n'est pas enchâssée dans une loi. Il demeure cependant que, partout au Canada, le contrôle judiciaire est fondé sur le respect, par les tribunaux de révision, de l'expertise et de la discrétion des tribunaux administratifs. Les auteurs D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (2003), commentent ainsi le rôle du tribunal siégeant en révision judiciaire (par. 5:2210) :

[TRADUCTION] S'il s'agit d'une erreur juridictionnelle d'une nature telle qu'elle ne peut être corrigée, il ne conviendrait manifestement pas d'ordonner de renvoyer l'affaire au tribunal administratif. Par contre, si celui-ci a commis une erreur dans l'exercice de sa compétence ou s'il y a eu violation de l'équité procédurale, même si,

to the decision-maker to proceed anew, the appropriate remedy may be to order that the matter be remitted for redetermination. . . . Moreover, even where a court has the express power to substitute its decision for that of an agency, as in the case of an appeal from an administrative decision, the court's lack of expertise may warrant an order remitting the matter to the agency for redetermination.

This Court generally follows this rule (*Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54). I see no reason to depart from it here.

68 None of the exceptions that would allow a court to substitute its opinion for that of the administrative tribunal applies here. On the contrary, everything weighs in favour of remitting the case to the Committee, since the Committee has not ruled on an issue, has the legal authority and necessary expertise to make a decision, and was not obliged to rule on this issue when it considered the case, as it had already given three reasons for refusing the claim. Finally, the fact that a considerable amount of time has passed since the Committee rendered its decision is not in my view an exceptional circumstance that would warrant not remitting the case to the Committee. The delay is inherent to the judicial process. If this delay were considered exceptional, all appeals to the Supreme Court, and perhaps all appeals to the Court of Appeal as well, would place the parties in exceptional circumstances.

69 There is another ground for remitting the present case. There is no special reason that would justify having the Court award compensation or determine the outcome of the claim. Such a conclusion would put us outside the boundaries of judicial review. The Court is not asked to consider the claim itself; the Court's function is limited to reviewing the legality of the Committee's decision. The task of examining the case in its entirety and reaching a decision is left to the administrative decision-maker.

### III. Conclusion

70 To sum up, sympathy for the victim cannot in my view result in a casting aside of the rules of administrative law. When a tribunal acts within the

une fois la décision annulée, il est loisible au décideur d'entamer de nouvelles procédures, la réparation appropriée peut consister à ordonner le renvoi de l'affaire pour réexamen. [ . . . ] De plus, même si un tribunal judiciaire a le pouvoir exprès de substituer sa décision à celle d'un organe administratif, comme dans le cas d'un appel d'une décision administrative, le fait qu'il ne dispose pas d'expertise voulue peut justifier une ordonnance portant renvoi de l'affaire pour réexamen.

La Cour suit d'ailleurs habituellement cette règle (*Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54). Je ne vois pas de raison d'y déroger ici.

En l'espèce, aucune des exceptions permettant à une cour de substituer son opinion à celle du tribunal administratif ne trouve application. Au contraire, tout milite en faveur d'un renvoi parce que le Comité n'a pas statué sur une question, qu'il dispose de l'assise juridique et de l'expertise nécessaire pour se prononcer et qu'il n'était pas dans l'obligation de se prononcer sur cette question lorsqu'il a étudié le dossier puisqu'il avait déjà trois motifs fondant son refus. Finalement, le fait qu'un délai se soit écoulé depuis le moment où le Comité a prononcé sa décision ne me paraît pas être une circonstance exceptionnelle justifiant de ne pas retourner le dossier au Comité. Il s'agit du délai inhérent au processus judiciaire. Si le délai était considéré comme une circonstance exceptionnelle, les pourvois à la Cour suprême, et peut-être aussi ceux présentés à la Cour d'appel, placeraient les parties en situation d'exception.

Le renvoi du dossier s'impose pour une autre raison. En effet, aucune justification particulière n'autorise la Cour à prononcer une condamnation pécuniaire ni à dicter le sort de la réclamation. Une telle conclusion déborde ici le cadre de la révision judiciaire. La Cour n'est pas saisie de la réclamation elle-même; sa fonction est limitée à la révision de la légalité de la décision du Comité. La tâche d'examiner le dossier dans son entier et de statuer revient au décideur administratif.

### III. Conclusion

En résumé, je ne puis me convaincre que la sympathie due à une victime puisse donner lieu à un bouleversement des règles du droit administratif.

limits of its jurisdiction, the reviewing court must show deference and accept that a regulatory provision may have more than one interpretation. In the present case, the Committee could have provided more detailed reasons, but that cannot be used as a pretext for having this Court substitute its judgment for that of the Committee. The importance of the provision to be interpreted militates in favour of remitting the case to the tribunal. It is not the place of this Court to dictate to legislatures the extent of the protection clients of professionals should enjoy.

Dans un cas où un tribunal agit dans les limites de sa compétence, la cour de révision doit faire preuve de déférence et accepter qu'une disposition réglementaire puisse recevoir plus d'une interprétation. En l'espèce, le Comité aurait pu fournir des motifs plus élaborés, mais cette faille ne peut servir de prétexte pour que notre Cour se substitue à lui. L'importance de la disposition à interpréter devrait militer en faveur d'un renvoi. Le rôle de la Cour n'est pas de dicter aux législatures l'étendue de la protection dont les clients des professionnels doivent bénéficier.

## ANNEX

### Relevant Legislation

*Professional Code*, R.S.Q., c. C-26

**89.** The Bureau of an order whose members are called upon to hold sums of money or other securities for the account of their clients must, subject to the provisions of the Public Curator Act (chapter C-81) pertaining to unclaimed property, determine by regulation the terms, conditions and standards for receipt, custody and disposition of the sums of money and securities so held, and the terms, conditions and standards relating to the keeping and auditing of trust accounts, books and registers of such members. The regulation shall establish an indemnity fund to be used to repay the amounts of money or other securities used by a professional for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession and it shall fix the rules of administration and of investment of the sums of money making up the fund.

*Regulation respecting the indemnity fund of the Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 8

**2.01.** The Bureau shall establish an indemnity fund to be used to reimburse the sums of money or other securities used by a notary for purposes other than those for which they had been delivered to him in the practice of his profession.

**4.03.** The Administrative Committee, upon the recommendation of the committee, shall decide whether it is expedient to allow a claim in whole or in part and, where necessary, shall fix the indemnity. Its decision is final.

**4.04.** The maximum indemnity payable from the fund is established at 300 000 \$ for the total claims against the same notary. . . .

## ANNEXE

### Dispositions législatives pertinentes

*Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26

**89.** Le Bureau d'un ordre dont les membres sont appelés à détenir des sommes d'argent ou autres valeurs pour le compte de leurs clients doit, sous réserve des dispositions de la Loi sur le curateur public (chapitre C-81) relatives aux biens non réclamés, déterminer par règlement les modalités et les normes de réception, de garde et de disposition des sommes et valeurs ainsi détenues, ainsi que celles relatives à la tenue et à la vérification des comptes en fidéicomis, livres et registres de ces membres. Ce règlement doit établir un fonds d'indemnisation devant servir à rembourser les sommes d'argent ou autres valeurs utilisées par un professionnel à d'autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l'exercice de sa profession, et il doit en fixer les règles d'administration et de placement des montants le constituant.

*Règlement sur le fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 8

**2.01.** Le Bureau établit un fonds d'indemnisation devant servir à rembourser les sommes d'argent ou autres valeurs utilisées par un notaire à d'autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été remises dans l'exercice de sa profession.

**4.03.** Le Comité administratif, sur recommandation du comité, décide s'il y a lieu de faire droit en tout ou en partie à une réclamation et, le cas échéant, en fixe l'indemnité. Sa décision est définitive.

**4.04.** L'indemnité maximale payable à même le fonds est établie à la somme de 300 000 \$ pour le total des réclamations contre le même notaire. . . .

*Notarial Act, R.S.Q., c. N-2*

**2.** (1) Notaries are legal practitioners and public officers whose chief duty is to draw up and execute deeds and contracts to which the parties are bound or desire to give the character of authenticity attached to acts of the public authority and to assure the date thereof.

**4.** (1) Every notary shall be called “notary” and his official signature shall include the word “notary” following his usual signature. . . .

**15.** The chief duties of every notary, in addition to those required of him by this Act, shall be:

. . . .

(b) to observe in the practice of his profession the rules of the most scrupulous honesty and impartiality;

*Code of ethics of notaries, R.R.Q. 1981, c. N-2, r. 3*

**3.01.05.** A notary must give disinterested, frank and honest advice to his clients or parties.

**3.03.04.** Unless he has sound and reasonable grounds therefor, a notary may not cease to act for the account of a client. The following shall, in particular, constitute sound and reasonable grounds:

(a) loss of the client’s confidence;

(b) the fact that the notary is in a situation of conflict of interest or in a situation such that his professional independence could be called in question;

(c) inducement by the client to perform illegal, unfair and fraudulent acts.

**3.04.01.** A notary must subordinate his personal interest to that of his client.

**4.02.01.** In addition to those referred to in sections 57 and 58 of the Professional Code, the following acts are derogatory to the dignity of the profession:

. . . .

(b) misappropriating or using for purposes other than those authorized by the client the monies or securities entrusted to the notary in the practice of his profession;

*Loi sur le notariat, L.R.Q., ch. N-2*

**2.** 1. Les notaires sont des praticiens du droit et des officiers publics dont la principale fonction est de rédiger et de recevoir les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d’authenticité qui s’attache aux actes de l’autorité publique et en assurer la date.

**4.** 1. Tout notaire s’intitule « notaire » et sa signature officielle doit comprendre, à la suite de sa signature habituelle, le mot « notaire ».

**15.** Les principaux devoirs d’un notaire, outre ceux qui lui sont imposés par la présente loi, sont :

. . . .

b) d’observer, dans l’exercice de sa profession, les règles de la probité et de l’impartialité la plus scrupuleuse;

*Code de déontologie des notaires, R.R.Q. 1981, ch. N-2, r. 3*

**3.01.05.** Le notaire doit agir comme conseiller désintéressé, franc et honnête de ses clients ou des parties.

**3.03.04.** Le notaire ne peut, sauf pour un motif juste et raisonnable, cesser d’agir pour le compte d’un client. Constituent notamment des motifs justes et raisonnables :

a) la perte de la confiance du client;

b) le fait que le notaire soit en situation de conflit d’intérêts ou dans un contexte tel que son indépendance professionnelle pourrait être mise en doute;

c) l’incitation, de la part du client, à l’accomplissement d’actes illégaux, injustes et frauduleux.

**3.04.01.** Le notaire doit subordonner son intérêt personnel à celui de son client.

**4.02.01.** En outre de ceux mentionnés aux articles 57 et 58 du Code des professions, sont dérogoratoires à la dignité de la profession, les actes suivants :

. . . .

b) le détournement ou l’emploi pour des fins autres que celles indiquées par le client de deniers ou valeurs confiés au notaire dans l’exercice de sa profession;



*Notaries Act, R.S.Q., c. N-3*

**10.** A notary is a public officer and takes part in the administration of justice. A notary is also a legal adviser.

The mission of a notary, in his or her capacity as a public officer, is to execute acts which the parties wish or are required to endow with the authenticity attaching to acts of public authority, to provide such acts with a fixed date, and to keep all acts executed *en minute* in his or her notarial records and issue copies of or extracts from them.

**11.** In his or her role as a public officer, a notary is duty-bound to act impartially and to advise all parties to an act which the parties wish or are required to endow with authenticity.

*Code of ethics of notaries*, (2002) 134 O.G. II, 4561

**18.** No notary shall use for his own purposes the monies, securities, or other property entrusted to him in the practice of his profession. In particular, he shall not use them as a personal loan or security, or invest them to his own advantage, whether in his name, through an intermediary, or on behalf of a legal person in which he owns an interest.

**30.** No notary may be in a situation of conflict of interest.

A notary is in a situation of conflict of interest where the interests are such that he may be inclined to give preference to some of them, or his judgment or loyalty may be unfavourably affected.

As soon as the notary finds himself in a conflict of interest, he shall cease to perform his duties.

*Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64*

**1422.** A contract that is null is deemed never to have existed.

In such a case, each party is bound to restore to the other the prestations he has received.

**1617.** Damages which result from delay in the performance of an obligation to pay a sum of money consist of interest at the agreed rate or, in the absence of any agreement, at the legal rate.

The creditor is entitled to the damages from the date of default without having to prove that he has sustained any injury.

*Loi sur le notariat, L.R.Q., ch. N-3*

**10.** Le notaire est un officier public et collabore à l'administration de la justice. Il est également un conseiller juridique.

En sa qualité d'officier public, le notaire a pour mission de recevoir les actes auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité qui s'attache aux actes de l'autorité publique, d'en assurer la date et, s'il s'agit d'actes reçus en minute, d'en conserver le dépôt dans un greffe et d'en donner communication en délivrant des copies ou extraits de ces actes.

**11.** Dans le cadre de sa mission d'officier public, le notaire a le devoir d'agir avec impartialité et de conseiller toutes les parties à un acte auquel elles doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité.

*Code de déontologie des notaires*, (2002) 134 G.O. II, 5969

**18.** Le notaire ne peut utiliser pour ses fins personnelles les fonds, valeurs et autres biens qui lui sont confiés dans l'exercice de sa profession. Ainsi, il ne peut notamment les utiliser comme emprunt personnel ou en garantie ni les placer à son profit, soit en son nom personnel, soit par personne interposée ou pour le compte d'une personne morale dans laquelle il détient un intérêt.

**30.** Le notaire ne peut être en situation de conflits d'intérêts.

Il est en situation de conflits d'intérêts lorsque les intérêts sont tels qu'il peut être porté à préférer certains d'entre eux et que son jugement ou sa loyauté peuvent être défavorablement affectés.

Dès qu'il constate qu'il se trouve dans une situation de conflits d'intérêts, le notaire doit cesser d'exercer ses fonctions.

*Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64*

**1422.** Le contrat frappé de nullité est réputé n'avoir jamais existé.

Chacune des parties est, dans ce cas, tenue de restituer à l'autre les prestations qu'elle a reçues.

**1617.** Les dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution d'une obligation de payer une somme d'argent consistent dans l'intérêt au taux convenu ou, à défaut de toute convention, au taux légal.

Le créancier y a droit à compter de la demeure sans être tenu de prouver qu'il a subi un préjudice.

A creditor may stipulate, however, that he will be entitled to additional damages, provided he justifies them.

**1619.** An indemnity may be added to the amount of damages awarded for any reason, which is fixed by applying to the amount of the damages, from either of the dates used in computing the interest on them, a percentage equal to the excess of the rate of interest fixed for claims of the State under section 28 of the Act respecting the Ministère du Revenu over the rate of interest agreed by the parties or, in the absence of agreement, over the legal rate.

**1701.** In the case of total loss or alienation of property subject to restitution, the person liable to make the restitution is bound to return the value of the property, considered when it was received, or at the time of its loss or alienation, or at the time of its restitution, whichever value is the lowest, or, if the person is in bad faith or if the restitution is due to his fault, whichever value is the highest.

If the property has perished by superior force, however, the debtor is exempt from making restitution, but he shall then assign to the creditor, as the case may be, the indemnity he has received for the loss of the property or, if he has not already received it, the right to the indemnity. If the debtor is in bad faith or if the restitution is due to his fault, he is not exempt from making restitution unless the property would also have perished if it had been in the hands of the creditor.

*Appeal allowed with costs, DESCHAMPS J. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Duquette & Closson-Duquette, Sainte-Thérèse, Quebec.*

*Solicitors for the respondent and the intervener: Joli-Cœur, Lacasse, Geoffrion, Jetté, Saint-Pierre, Montréal.*

Le créancier peut, cependant, stipuler qu'il aura droit à des dommages-intérêts additionnels, à condition de les justifier.

**1619.** Il peut être ajouté aux dommages-intérêts accordés à quelque titre que ce soit, une indemnité fixée en appliquant à leur montant, à compter de l'une ou l'autre des dates servant à calculer les intérêts qu'ils portent, un pourcentage égal à l'excédent du taux d'intérêt fixé pour les créances de l'État en application de l'article 28 de la Loi sur le ministère du Revenu sur le taux d'intérêt convenu entre les parties ou, à défaut, sur le taux légal.

**1701.** En cas de perte totale ou d'aliénation du bien sujet à restitution, celui qui a l'obligation de restituer est tenu de rendre la valeur du bien, considérée au moment de sa réception, de sa perte ou aliénation, ou encore au moment de la restitution, suivant la moindre de ces valeurs; mais s'il est de mauvaise foi ou si la cause de restitution est due à sa faute, la restitution se fait suivant la valeur la plus élevée.

Le débiteur est cependant dispensé de toute restitution si le bien a péri par force majeure, mais il doit alors céder au créancier, le cas échéant, l'indemnité qu'il a reçue pour cette perte, ou le droit à cette indemnité s'il ne l'a pas déjà reçue; lorsque le débiteur est de mauvaise foi ou que la cause de restitution est due à sa faute, il n'est dispensé de la restitution que si le bien eût également péri entre les mains du créancier.

*Pourvoi accueilli avec dépens, la juge DESCHAMPS est dissidente.*

*Procureurs de l'appelant : Duquette & Closson-Duquette, Sainte-Thérèse, Québec.*

*Procureurs de l'intimée et de l'intervenant : Joli-Cœur, Lacasse, Geoffrion, Jetté, Saint-Pierre, Montréal.*