

Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, François Pigeon, in his capacity as Syndic of the ACAIQ, and Discipline Committee of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec *Appellants*

v.

Proprio Direct inc. *Respondent*

INDEXED AS: ASSOCIATION DES COURTIER ET AGENTS IMMOBILIERS DU QUÉBEC v. PROPRIO DIRECT INC.

Neutral citation: 2008 SCC 32.

File No.: 31664.

2008: January 30; 2008: May 30.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Law of professions — Real estate brokers and agents — Compensation — Consumer protection — Written form of real estate brokerage contract prescribed by statute and regulations — Broker's compensation tied to sale of property according to form prescribed by regulation — Parties agreeing to modification of form and compensation paid even though no sale taking place — Professional ethics complaint against broker — Discipline committee concluding that broker's practice illegal — Whether real estate brokerage legislation authorizes payment of compensation in absence of sale — Whether seller may waive requirement that broker's compensation be paid only after sale — Standard of review applicable to discipline committee's decision — Real Estate Brokerage Act, R.S.Q., c. C-73.1, ss. 43, 74(17), 155(5), (15) — Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act, R.R.Q., c. C-73.1, r. 1, s. 26(2) — By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. C-73.1, r. 2, ss. 85, 96 — Rules of professional ethics of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. C-73.1, r. 5, s. 13.

Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, François Pigeon, en sa qualité de syndic de l'ACAIQ, et Comité de discipline de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec *Appellants*

c.

Proprio Direct inc. *Intimée*

RÉPERTORIÉ : ASSOCIATION DES COURTIER ET AGENTS IMMOBILIERS DU QUÉBEC c. PROPRIO DIRECT INC.

Référence neutre : 2008 CSC 32.

N° du greffe : 31664.

2008 : 30 janvier; 2008 : 30 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit des professions — Courtiers et agents immobiliers — Rétribution — Protection du consommateur — Forme écrite du contrat de courtage immobilier prescrite par la loi et les règlements — Rétribution du courtier liée à la vente de l'immeuble selon le formulaire prescrit par règlement — Modification du formulaire du consentement des parties et rétribution sans vente survenue — Plainte déontologique contre le courtier — Comité de discipline concluant que la pratique du courtier est illégale — La législation relative au courtage immobilier autorise-t-elle une rétribution en l'absence de vente? — Un vendeur peut-il renoncer à ce que la rétribution du courtier soit subordonnée à la vente? — Norme de contrôle applicable à la décision du comité de discipline — Loi sur le courtage immobilier, L.R.Q., ch. C-73.1, art. 43, 74(17), 155(5), (15) — Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 1, art. 26(2) — Règlement de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 2, art. 85, 96 — Règles de déontologie de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 5, art. 13.

Proprio Direct is a real estate broker in Quebec. Vendors were required to pay Proprio Direct a non-refundable “membership fee” when they signed an exclusive brokerage contract, in addition to having to pay a commission if the property sold. Two vendors whose homes were not sold during the contract period complained to the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec about this practice. The membership fee was \$1,262.97 in the case of vendor F and \$1,724.22 in the case of vendors G and P. The discipline committee accepted the syndic’s argument that Proprio Direct’s fee practices violated the Association’s rules, and that a non-refundable fee, payable without a sale, contravened the requirements of the *Real Estate Brokerage Act* (“REBA”). The Court of Québec agreed with the discipline committee’s conclusion that the payment terms of an exclusive brokerage contract were mandatory and that a real estate broker or agent could not, therefore, receive any payment if there were no sale. The Court of Appeal set aside the decision. It acknowledged that REBA was a law of public order for consumer protection, but held that since it found that the provisions dealing with compensation at the time of sale were not mandatory, the parties were free to make their own contractual arrangements.

Held (Deschamps and Rothstein JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the decisions of the discipline committee restored.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella and Charron JJ.: Reasonableness is the standard applicable to the discipline committee’s decision. What is at issue in this case is the interpretation by the committee, a body of experts, of its home statute. Ethics being at the core of the committee’s mandate, the question whether Proprio Direct breached standards of ethics by charging a stand-alone, non-refundable fee falls squarely within the committee’s specialized expertise and statutory responsibilities. [18-21]

The discipline committee’s conclusion that the provisions requiring a sale before a broker or agent becomes entitled to compensation are mandatory is reasonable. A plain reading of the legislation supports this view. Pursuant to s. 155(5) of REBA, the government decides which of the forms in REBA are mandatory, and the exclusive brokerage contract at issue here is designated to be a mandatory form by s. 26(2) of the *Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act*. While the Association is the body which proposes

Proprio Direct est un courtier immobilier du Québec, qui demandait aux vendeurs de lui verser des « frais d’adhésion » non remboursables à la signature d’un contrat de courtage exclusif, en plus de la commission payable à la vente de l’immeuble, le cas échéant. Deux vendeurs dont les maisons n’ont pas été vendues pendant la durée du contrat se sont plaints de cette pratique auprès de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec. Les frais d’adhésion s’élevaient à 1 262,97 \$ dans le cas du vendeur F et à 1 724,22 \$ dans le cas des vendeurs G et P. Le comité de discipline a retenu l’argument du syndic selon lequel Proprio Direct se livrait à une pratique contraire aux règles de l’Association en imposant de tels frais et contrevenait à la *Loi sur le courtage immobilier* (« LCI ») en exigeant des frais non remboursables, payables en l’absence d’une vente. La Cour du Québec a fait sienne la conclusion du comité de discipline, selon laquelle les modalités de paiement prévues dans le contrat de courtage exclusif étaient d’application obligatoire et un courtier ou un agent immobilier ne pouvait recevoir aucune rétribution en l’absence d’une vente. La Cour d’appel a infirmé cette décision. Elle a reconnu que la LCI était une loi d’ordre public adoptée pour assurer la protection du consommateur, mais elle a statué que, les dispositions prévoyant la rétribution au moment de la vente n’étant pas obligatoires, les parties étaient libres de définir les modalités de leur entente contractuelle.

Arrêt (les juges Deschamps et Rothstein sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli et les décisions du comité de discipline sont rétablies.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron : La norme applicable à la décision du comité de discipline est celle de la décision raisonnable. En l’espèce, la question en litige est l’interprétation par le comité, composé d’experts, de sa loi constitutive. La déontologie étant au cœur du mandat du comité, la question de savoir si Proprio Direct a enfreint les règles de déontologie en facturant des frais indépendants non remboursables relève clairement de l’expertise du comité et des responsabilités que la loi lui attribue. [18-21]

La conclusion du comité de discipline, selon laquelle les dispositions qui subordonnent la rétribution du courtier ou de l’agent immobilier à la survenance d’une vente sont d’application obligatoire, est raisonnable. Le sens ordinaire des dispositions législatives appuie cette conclusion. Le paragraphe 155(5) de la LCI confère au gouvernement le pouvoir de décider quels formulaires sont obligatoires et le par. 26(2) du *Règlement d’application de la Loi sur le courtage immobilier* inclut le contrat de courtage exclusif en cause parmi les

the content of mandatory forms, it is the government that decides what the actual content will be (s. 74(17) *REBA*). This content is then promulgated in the form of a regulation. Every exclusive brokerage contract “must” set out the “nature and manner of the broker’s compensation” (s. 35(9) *REBA*), including “any other particulars determined by government regulation” (s. 35(11)). Section 85(6) of the *By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec* is the regulation that contains those “particulars” about compensation, including that it is payable only in the event of a sale. Since those particulars are rendered part of Chapter III of *REBA* by virtue of s. 35(11), they cannot, pursuant to s. 43, be waived. [21-23] [31-32]

This interpretation is supported too by the fact that the purpose of *REBA* is to protect consumers. The Court of Appeal’s interpretive error was to view the legislation through the lens of freedom of contract and competition rather than through the vision of *REBA* as protective consumer legislation. The legislature has explicitly restricted the parties’ freedom of contract by making the language of the compensation clause a mandatory requirement of the contract. That language ties payment to sale. To allow easy modification of this requirement is to allow easy modification of the protection so clearly designed not to be eroded. Consumer protection trumps freedom of contract, not the other way around. [34] [38]

Per Deschamps and Rothstein JJ. (dissenting): There is nothing that warrants showing any deference whatsoever to the discipline committee’s decision. The committee has not been shown to have general expertise in statutory interpretation, and this case concerns a real right of appeal from its decisions. The issue, regardless of whether it is viewed from the narrower perspective of the mandatory particulars of the contract or from the broader perspective of a single model of practice for real estate brokers, entails more than a simple statutory interpretation that will affect only the parties. It is likely to affect the future of the brokerage profession in Quebec. The discipline committee held that the conclusion that the fees were illegal led, in law, to an inference that there was prejudice. The conclusion regarding prejudice cannot therefore be characterized as a finding of fact to which an appellate court should show deference. [66-67] [70]

formulaire d’application obligatoire. Bien que l’Association propose le contenu des formulaires obligatoires, c’est le gouvernement qui décide de leur véritable contenu (par. 74(17) de la *LCI*). Ce contenu est ensuite promulgué sous forme de règlement. Tout contrat de courtage exclusif « doit » indiquer la « nature et le mode de paiement de la rétribution du courtier » (par. 35(9) de la *LCI*), y compris « toute autre mention déterminée par règlement du gouvernement » (par. 35(11)). La disposition réglementaire qui contient ces « mentions » concernant la rétribution, et qui prévoit notamment qu’elle ne sera versée que si une vente a lieu, est le par. 85(6) du *Règlement de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*. Comme ces mentions sont incorporées au chapitre III de la *LCI* par l’opération du par. 35(11), nul ne peut y renoncer, suivant l’art. 43. [21-23] [31-32]

Le fait que la *LCI* a pour objet d’assurer la protection du consommateur étaye également cette interprétation. L’erreur d’interprétation commise par la Cour d’appel tient à ce qu’elle a examiné la législation à travers le prisme des principes de la liberté contractuelle et de la libre concurrence, plutôt que dans la perspective de la *LCI* en tant que loi de protection du consommateur. Le législateur a expressément limité la liberté contractuelle des parties en faisant de la clause sur la rétribution une condition obligatoire du contrat. Le libellé utilisé subordonne la rétribution à la survenance d’une vente. S’il était permis de modifier facilement cette exigence, il serait alors permis de modifier facilement la protection qui est manifestement censée demeurer à l’abri de toute atteinte. C’est la protection du consommateur qui prime la liberté contractuelle, et non le contraire. [34] [38]

Les juges Deschamps et Rothstein (dissidents) : Aucun élément ne justifie de manifester quelque déférence que ce soit à l’égard de la décision du comité de discipline. L’expertise générale de celui-ci en matière d’interprétation législative n’est pas démontrée et on se trouve ici en présence d’un droit d’appel réel de ses décisions. La question en litige, qu’on la voie sous l’angle plus étroit des mentions obligatoires du contrat ou sous l’angle plus large du modèle unique pour la pratique du courtage immobilier, déborde le cadre d’une simple interprétation législative dont l’impact serait limité aux parties. Elle est susceptible d’influer sur l’avenir de la profession de courtier au Québec. Le comité de discipline a considéré que la conclusion d’illégalité des frais menait à inférer en droit l’existence d’un préjudice. La conclusion sur le préjudice ne peut donc être qualifiée de constatation de faits à l’égard de laquelle un tribunal d’appel devrait faire preuve de déférence. [66-67] [70]

The legislature has expressly provided in *REBA* for a number of limits on brokers' compensation. However, no particular manner of payment is required. Section 35 merely requires the parties to set out the selected manner of payment of compensation in their brokerage contract. If the legislature had intended that all the provisions of the form included in the By-law of the Association constitute mandatory particulars of the contract, it would not have explicitly included specific provisions on mandatory particulars in *REBA* and would not have given the government the responsibility to determine, by the Regulation respecting the application of the Act, mandatory particulars in addition to those provided for in *REBA*. The only interpretation that gives meaning and a distinct scope to the different provisions is one to the effect that the Regulation respecting the application of the Act and the By-law of the Association are distinct instruments that are addressing different subjects. *REBA* and the Regulation respecting the application of the Act set out the provisions that the contract is required to include, whereas the By-law of the Association establishes the form from which the parties may depart as long as their agreement does not violate an otherwise mandatory provision. The provision concerning the broker's compensation is not mandatory. The mandatory nature of the contract's clauses derives not from the form but from ss. 32 to 43 of *REBA*, s. 27 of the Regulation respecting the application of the Act and the relevant provisions of the *Civil Code of Québec*. Moreover, if the form could not be modified, the legislature would not have approved the provisions of the By-law of the Association allowing it to be modified: provision would not have been made for a possibility of modifying or adding to it. [49] [52] [57-58] [63]

The Association is responsible for determining the content of the form, not for proposing it. The argument that the interpretation of the By-law of the Association should be based on the government's review of its content and, more specifically, on the difference between the October 1993 draft amendment and the approved version, is wrong. The requirement that a delegate's regulation be approved does not substitute the government for the delegate. The Association's power is based on s. 74(17) *REBA*, not s. 155(15). [55] [61-62] [72-78]

Cases Cited

By Abella J.

Referred to: *Pigeon v. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090; *Pigeon v. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9; *Moreau-Bérubé v.*

Le législateur a expressément prévu dans la *LCI* plusieurs limites concernant la rétribution du courtier. Cependant, aucun mode particulier de paiement n'est imposé. L'article 35 oblige simplement les parties à indiquer dans leur contrat de courtage le mode de rétribution choisi. Si le législateur avait voulu que toutes les dispositions du formulaire compris dans le Règlement de l'Association constituent des mentions obligatoires du contrat, il n'aurait pas expressément incorporé à la *LCI* des dispositions spécifiques traitant des mentions obligatoires ni confié au gouvernement la responsabilité de fixer, par le Règlement d'application, les mentions obligatoires s'ajoutant à celles prévues par la *LCI*. La seule interprétation qui donne un sens et une portée distincte aux différents textes est celle affirmant que le Règlement d'application et le Règlement de l'Association constituent des instruments distincts portant sur des objets différents. La *LCI* et le Règlement d'application prévoient les dispositions que le contrat doit obligatoirement inclure alors que le Règlement de l'Association porte sur le formulaire, auquel les parties peuvent déroger dans la mesure où leur entente ne contrevient pas à une disposition par ailleurs impérative. La rétribution du courtier n'est pas une de ces dispositions. Le caractère obligatoire des clauses du contrat ne découle pas du formulaire mais plutôt des art. 32 à 43 de la *LCI*, de l'art. 27 du Règlement d'application et des dispositions pertinentes du *Code civil du Québec*. De plus, si le formulaire n'avait pas été susceptible de modification, le législateur n'aurait pas approuvé les dispositions du Règlement de l'Association qui permettent de le faire : aucune possibilité de le modifier ou d'y ajouter ne serait prévue. [49] [52] [57-58] [63]

La responsabilité de l'Association est de déterminer le contenu du formulaire et non d'en faire la proposition. L'argument d'interprétation du Règlement de l'Association basé sur le contrôle gouvernemental exercé sur son contenu, et plus précisément sur la différence entre le projet de modification d'octobre 1993 et le texte approuvé, n'est pas fondé. L'approbation du règlement d'un délégué ne substitue pas le gouvernement au délégué. Le fondement de l'autorité de l'Association est le par. 74(17) de la *LCI* et non le par. 155(15). [55] [61-62] [72-78]

Jurisprudence

Citée par la juge Abella

Arrêts mentionnés : *Pigeon c. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090; *Pigeon c. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC

New Brunswick (Judicial Council), [2002] 1 S.C.R. 249, 2002 SCC 11; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982.

By Deschamps J. (dissenting)

Chambre immobilière du Grand Montréal v. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, [2007] R.J.Q. 504; *Pigeon v. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600; *Pigeon v. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090.

Statutes and Regulations Cited

By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. C-73.1, r. 2, ss. 85, 91 to 100.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1384, 2098.
Professional Code, R.S.Q., c. C-26, ss. 164 to 177.1.
Real Estate Brokerage Act, R.S.Q., c. C-73.1, ss. 32 to 43, 66, 74(17), 136, 155(5), (15).
Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act, R.R.Q., c. C-73.1, r. 1, s. 26(2), 27.
Rules of professional ethics of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. C-73.1, r. 5, s. 13.

Authors Cited

Barsalou, Claude. *Le contrat de courtage immobilier: vente d'un immeuble résidentiel de moins de cinq logements*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1996.
 Garant, Patrice. *Précis de droit des administrations publiques*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2005.
 L'Heureux, Nicole. *Droit de la consommation*, 5^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2000.
 Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.
 Ziegel, Jacob S. "The Future of Canadian Consumerism" (1973), 51 *Can. Bar Rev.* 191.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Doyon, Bich and Côté J.J.A.), [2006] R.J.Q. 1762, [2006] Q.J. No. 7477 (QL), 2006 CarswellQue 14258, 2006 QCCA 978, dismissing a decision of Renaud J.C.Q., [2004] Q.J. No. 7420 (QL), 2004 CarswellQue 2121. Appeal allowed, Deschamps and Rothstein J.J. dissenting.

9; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Chambre immobilière du Grand Montréal c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, [2007] R.J.Q. 504; *Pigeon c. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600; *Pigeon c. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090.

Lois et règlements cités

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1384, 2098.
Code des professions, L.R.Q., ch. C-26, art. 164 à 177.1.
Loi sur le courtage immobilier, L.R.Q., ch. C-73.1, art. 32 à 43, 66, 74(17), 136, 155(5), (15).
Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 1, art. 26(2), 27.
Règlement de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 2, art. 85, 91 à 100.
Règles de déontologie de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 5, art. 13.

Doctrine citée

Barsalou, Claude. *Le contrat de courtage immobilier: vente d'un immeuble résidentiel de moins de cinq logements*. Montréal : Wilson & Lafleur, 1996.
 Garant, Patrice. *Précis de droit des administrations publiques*, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2005.
 L'Heureux, Nicole. *Droit de la consommation*, 5^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2000.
 Mullan, David J. *Administrative Law*, 3rd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1996.
 Ziegel, Jacob S. « The Future of Canadian Consumerism » (1973), 51 *R. du B. can.* 191.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Doyon, Bich et Côté), [2006] R.J.Q. 1762, [2006] J.Q. n^o 7477 (QL), 2006 CarswellQue 6812, 2006 QCCA 978, qui a rejeté une décision du juge Renaud, [2004] J.Q. n^o 7420 (QL), 2004 CarswellQue 2121. Pourvoi accueilli, les juges Deschamps et Rothstein sont dissidents.

Marc Gaucher and Jean-François Savoie, for the appellants.

Pierre-André Côté and Marc Simard, for the respondent.

The judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella and Charron JJ. was delivered by

[1] ABELLA J. — The dispute in this appeal arises out of the interpretation of legislation designed to protect consumers engaged in buying or selling real estate. The specific issue is whether real estate brokers and agents in Quebec are permitted to charge vendors a fee even if the property is not sold.

BACKGROUND

[2] The *Real Estate Brokerage Act*, R.S.Q., c. C-73.1 (“*REBA*”), regulates the real estate brokerage profession in Quebec. *REBA* sets out the powers and duties of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (the Association of Real Estate Brokers and Agents of Quebec). The role of the Association, set out in s. 66 of *REBA*, is to protect the public from breaches of ethical standards by members of the real estate profession:

66. The primary role of the Association is to ensure the protection of the public by the enforcement of rules of professional ethics and the professional inspection of its members, and in particular by seeing to it that its members pursue their activities in accordance with the Act and the regulations. . . .

[3] The Association consists of a board of directors, a professional inspection committee, a syndic, and a discipline committee. It maintains a register of all its members. A person cannot be a real estate agent or broker unless he or she holds a certificate issued by the Association.

[4] The *Rules of professional ethics of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., c. C-73.1, r. 5, are enforced through the office of a syndic, who is also responsible for ensuring that real estate brokers adhere to the

Marc Gaucher et Jean-François Savoie, pour les appelants.

Pierre-André Côté et Marc Simard, pour l’intimée.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, Binnie, LeBel, Fish, Abella et Charron rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — Le pourvoi porte sur l’interprétation de dispositions législatives visant à protéger le consommateur qui vend ou achète un immeuble. Plus précisément, la Cour doit déterminer si, au Québec, les courtiers et agents immobiliers peuvent faire payer des frais aux vendeurs même dans le cas où la vente n’a pas lieu.

CONTEXTE

[2] La *Loi sur le courtage immobilier*, L.R.Q., ch. C-73.1 (« *LCI* »), régit le courtage immobilier au Québec. La *LCI* délimite les pouvoirs et devoirs de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec. La mission de l’Association, énoncée à l’art. 66 de la *LCI*, est d’assurer la protection du public contre les manquements aux règles de déontologie par les membres de la profession :

66. L’Association a pour principale mission d’assurer la protection du public par l’application des règles de déontologie et l’inspection professionnelle de ses membres en veillant, notamment à ce que l’activité de ses membres soit poursuivie conformément à la loi et aux règlements. . . .

[3] L’Association est constituée d’un conseil d’administration, d’un comité d’inspection professionnelle, d’un syndic et d’un comité de discipline. Elle tient un registre de tous ses membres. Nul ne peut exercer l’activité de courtier ou d’agent immobilier s’il n’est titulaire d’un certificat délivré par l’Association.

[4] Le syndic veille à l’application des *Règles de déontologie de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 5 (« *Règles de déontologie de l’ACAIQ* »), et à l’observation par les courtiers immobiliers de la *LCI*

REBA and its regulations. The syndic is appointed by the board of directors. If he or she has grounds to believe that a member of the Association has committed an offence under *REBA* or the regulations, the syndic can undertake an investigation.

[5] Proprio Direct is a real estate broker in Quebec. Vendors were required to pay Proprio Direct a non-refundable “membership fee” when they signed an Exclusive Brokerage Contract, in addition to having to pay a commission if the property sold. Two vendors whose homes were not sold during the contract period complained to the Association about this practice.

[6] As a result of an investigation, the syndic concluded that the complaints about Proprio Direct warranted a hearing before the Association’s discipline committee. The syndic alleged that Proprio Direct’s practice of charging a fee whether or not the property was sold, was prohibited by *REBA*. It was, therefore, contrary to s. 13 of the Association’s Rules:

13. A member shall not participate in any act or practice in real estate matters which may be illegal or which may cause prejudice to the public or to the profession.

[7] The joint statement of facts submitted to the discipline committee by the parties confirmed that two vendors of residential property had signed Exclusive Brokerage Contracts agreeing to pay Proprio Direct not only a non-refundable membership fee, but also a commission in the form of a percentage of the final selling price of the property. The membership fee was \$1,262.97 in the case of the vendor Huguette Filiatrault whose home was listed for \$99,900, and \$1,724.22 in the case of Laurent Girouard and Diane Paquin whose home was listed for \$169,900. In addition, both contracts provided for a commission in the event of sale. Neither property sold while the listing agreement was in force and neither membership fee was returned.

et de ses règlements d’application. Le syndic est nommé par le conseil d’administration. Le syndic peut faire enquête, s’il a des motifs de croire qu’un membre de l’Association a enfreint la *LCI* ou ses règlements d’application.

[5] Proprio Direct est un courtier immobilier du Québec, qui demandait aux vendeurs de lui verser des « frais d’adhésion » non remboursables à la signature d’un contrat de courtage exclusif, en plus de la commission payable à la vente de l’immeuble, le cas échéant. Deux vendeurs dont les maisons n’ont pas été vendues pendant la durée du contrat se sont plaints de cette pratique auprès de l’Association.

[6] Après enquête, le syndic a conclu qu’il y avait lieu de déférer les plaintes contre Proprio Direct au comité de discipline de l’Association. Le syndic a fait valoir que la pratique de Proprio Direct d’exiger des frais, que la vente ait lieu ou non, était interdite par la *LCI* et, partant, contraire à l’art. 13 des *Règles de déontologie de l’ACAIQ* :

13. Le membre ne doit participer à aucun acte ou pratique, en matière immobilière, qui puisse être illégal ou qui puisse porter préjudice au public ou à la profession.

[7] L’exposé conjoint des faits présenté au comité de discipline par les parties confirmait que les deux vendeurs d’immeubles résidentiels avaient signé des contrats de courtage exclusifs dans lesquels ils acceptaient de verser à Proprio Direct non seulement des frais d’adhésion non remboursables, mais aussi une commission représentant un pourcentage du prix de vente définitif de l’immeuble. Les frais d’adhésion s’élevaient à 1 262,97 \$ dans le cas d’Huguette Filiatrault, dont la maison avait été mise en vente pour 99 900 \$, et à 1 724,22 \$ dans le cas de Laurent Girouard et Diane Paquin, dont la maison avait été mise en vente pour 169 900 \$. En outre, les deux contrats prévoyaient le versement d’une commission advenant la vente de l’immeuble. Proprio Direct n’a vendu ni l’un ni l’autre des immeubles pendant la durée du contrat de courtage immobilier et n’a remboursé ni l’un ni l’autre des vendeurs de leurs frais d’adhésion.

[8] The majority of Proprio Direct's clients paid these non-refundable fees when the brokerage contracts were signed. There was also a "sale-guaranteed-or-money-back" option in the contracts, but it was only available if the client paid double the "membership fee".

[9] The discipline committee accepted the syndic's argument that Proprio Direct's fee practices violated the Association's Rules, and that a non-refundable fee, payable without a sale, contravened the requirements of *REBA*. In its opinion, labelling the non-refundable payment a "membership fee" was [TRANSLATION] "deceptive and represented an abuse of power" over consumers. The purpose of the Exclusive Brokerage Contract was to permit the vendor to benefit from the services of an agent or broker with a view to a sale. The discipline committee concluded that if Proprio Direct wanted to offer a different kind of service, it should not hold itself out as a real estate broker or agent.

[10] In support of its conclusion that a sale was a statutory precondition to the receipt of compensation by a real estate agent or broker, the discipline committee noted that in October 1993, the board of directors of the Association had proposed amendments to the government which would have permitted payment to brokers and agents whether or not a sale took place. The government rejected this proposal in the revised regulation which came into force in January 1994. This rejection, the discipline committee concluded, demonstrated that the legislature's intention was to link a real estate broker's entitlement to compensation with a sale.

[11] Proprio Direct's non-refundable payment practices were, as a result, found by the discipline committee to be illegal and to cause prejudice to the public.

[12] At a subsequent hearing to consider the appropriate sanction, the committee concluded that the need for a deterrent to other members

[8] La majorité des clients de Proprio Direct ont payé ces frais non remboursables au moment de la signature des contrats de courtage. Ils pouvaient aussi se prévaloir de l'option « vente garantie ou argent remis » prévue dans les contrats, à la condition de verser le double du montant initialement prévu à titre de « frais d'adhésion ».

[9] Le comité de discipline a retenu l'argument du syndic selon lequel Proprio Direct se livrait à une pratique contraire aux *Règles de déontologie de l'ACAIQ* en imposant de tels frais et contrevenait à la *LCI* en exigeant des frais non remboursables, payables en l'absence d'une vente. Selon le comité de discipline, le fait de qualifier le montant non remboursable de « frais d'adhésion » était un « leurre et un procédé abusif » envers les consommateurs. Le contrat de courtage exclusif avait pour but de permettre au vendeur de bénéficier des services d'un agent ou d'un courtier pour vendre son immeuble. Le comité de discipline a conclu que Proprio Direct ne devait pas se présenter comme un agent ou un courtier immobilier si elle voulait offrir un autre type de service.

[10] Pour étayer sa conclusion voulant que la rétribution de l'agent ou du courtier immobilier soit subordonnée à la réalisation d'une vente, le comité de discipline a souligné que le conseil d'administration de l'Association avait soumis au gouvernement, en octobre 1993, des modifications qui auraient autorisé la rétribution des courtiers et agents, qu'une vente ait lieu ou non. Or le gouvernement n'a pas retenu cette proposition dans le règlement modifié qui est entré en vigueur en janvier 1994 et le comité de discipline en a déduit que le législateur avait l'intention de lier le droit du courtier immobilier d'être rétribué à la survenance d'une vente.

[11] Le comité de discipline a donc conclu que la pratique de Proprio Direct d'exiger des paiements non remboursables était illégale et portait préjudice au public.

[12] Lors d'une audience ultérieure portant sur la sanction à infliger, le comité a conclu que la réprimande seule ne serait pas indiquée, parce qu'elle ne

of the profession meant that a reprimand alone would not have been appropriate. It acknowledged, however, that Proprio Direct had, as a result of the discipline committee's decision, incurred reorganization costs and reimbursed clients who had paid membership fees. In light of these efforts, the committee was of the opinion that the imposition of a minimal fine of \$600 for each of the two complaints would be a sufficient sanction.

[13] Proprio Direct sought judicial review. Renaud J.C.Q. applied the standard of reasonableness to the decisions of the discipline committee ([2004] Q.J. No. 7420 (QL)). He observed that *REBA* was adopted by the legislature to ensure the protection of consumers. He acknowledged that while some of the provisions in an Exclusive Brokerage Contract could be amended under *REBA*, they could not be modified in such a way as to [TRANSLATION] "stray in substance from the obligations" contained in the mandatory forms. He agreed with the discipline committee's conclusion that the payment terms of an Exclusive Brokerage Contract were mandatory and that a real estate broker or agent could not, therefore, receive any payment if there was no sale. He also agreed with the discipline committee's sanction.

[14] The Court of Appeal overturned the decision ([2006] R.J.Q. 1762, 2006 QCCA 978), applying a correctness standard to whether the provisions at issue were mandatory, and reasonableness to whether the practices could cause prejudice to the public. It did not consider the payment terms of *REBA* to be mandatory and was, accordingly, unanimously of the view that the legislation did not preclude payment in the absence of a sale. It also disagreed with Renaud J.C.Q.'s conclusion that only minor changes that do not change the essential nature of the contract could be made, concluding instead that parties should be able to modify any terms of the contract not explicitly expressed in the legislation to be mandatory. The government's rejection of the Association's proposed amendment in 1993 did not lead the Court

répondrait pas à la nécessité de dissuader les autres membres de la profession. Il a toutefois reconnu que, par suite de sa décision, Proprio Direct avait engagé des dépenses de restructuration et remboursé les frais d'adhésion payés par ses clients. Compte tenu des efforts déployés par Proprio Direct, le comité a jugé que l'amende minimale de 600 \$ pour chacune des deux plaintes constituait une sanction suffisante.

[13] Proprio Direct a demandé le contrôle judiciaire des décisions du comité de discipline. Le juge Renaud de la Cour du Québec leur a appliqué la norme de la décision raisonnable ([2004] J.Q. n° 7420 (QL)). Il a souligné que le législateur avait adopté la *LCI* dans le but d'assurer la protection du consommateur. Il a reconnu que, même si la *LCI* autorisait la modification de certaines clauses du contrat de courtage exclusif, ces modifications ne pouvaient pas « s'éloigner essentiellement des obligations » prévues dans les formulaires obligatoires. Il a fait sienne la conclusion du comité de discipline, selon laquelle les modalités de paiement prévues dans le contrat de courtage exclusif étaient d'application obligatoire et un courtier ou un agent immobilier ne pouvait recevoir aucune rétribution en l'absence d'une vente. Il a également approuvé la sanction infligée par le comité de discipline.

[14] La Cour d'appel a infirmé cette décision, ([2006] R.J.Q. 1762, 2006 QCCA 978), en appliquant la norme de la décision correcte à la question de l'application obligatoire des dispositions en cause, et la norme de la décision raisonnable à la question de savoir si les pratiques contestées portaient préjudice au public. Étant d'avis que les dispositions de la *LCI* relatives à la rétribution n'étaient pas d'application obligatoire, elle a conclu à l'unanimité que la *LCI* n'empêchait nullement le versement d'une rétribution en l'absence d'une vente. La Cour d'appel ne partageait pas non plus l'avis du juge Renaud selon lequel seuls des changements mineurs qui ne modifient pas la nature même du contrat pouvaient être apportés; elle a plutôt conclu que les parties devaient pouvoir modifier toutes les clauses du contrat dont un texte législatif ne prescrivait

of Appeal to conclude that the legislature sought to link compensation to a sale.

[15] The Court of Appeal acknowledged that *REBA* was a law of public order for consumer protection, but held that since it found that the provisions dealing with compensation at the time of sale were not mandatory, the parties were free to make their own contractual arrangements. Laws and regulations, it concluded, should be interpreted consistently with the dual liberties of free competition and freedom of contract. In the Court of Appeal's view, these constitute [TRANSLATION] "the foundation of our society's economic organization" (para. 73). Absent an explicit prohibition, therefore, the legislature must be presumed not to have intended to interfere with either the parties' freedom of contract or the principle of free competition.

[16] It was irrelevant that the services offered to vendors were not those normally offered by a broker. Proprio Direct's contractual practices, while different from industry practices, were not unlawful. As a result, they did not cause prejudice to the public.

ANALYSIS

[17] The purpose of *REBA* is to protect consumers. As s. 66 states, the "primary role" of the Association is the protection of the public from breaches of ethical norms by members of the real estate profession.

[18] Upholding these ethics is at the core of the discipline committee's mandate and the Quebec Court of Appeal has consistently applied a reasonableness standard to its decisions under *REBA*. This deferential degree of scrutiny was articulated in *Pigeon v. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090, by Chamberland J.A., and in *Pigeon v. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600, by

pas expressément l'application obligatoire. Le rejet par le gouvernement de la modification proposée par l'Association en 1993 n'a pas amené la Cour d'appel à conclure que le législateur voulait subordonner la rétribution à la survenance d'une vente.

[15] La Cour d'appel a reconnu que la *LCI* était une loi d'ordre public adoptée pour assurer la protection du consommateur. Elle a néanmoins statué que, les dispositions prévoyant la rétribution au moment de la vente n'étant pas obligatoires, les parties étaient libres de définir les modalités de leur entente contractuelle. Elle a ajouté que les lois et règlements devaient être interprétés en conformité avec les principes de la libre concurrence et de la liberté contractuelle, qui constituent à son avis « le fondement de l'organisation économique de notre société » (par. 73). À défaut d'interdiction explicite, il faut donc présumer que le législateur n'avait l'intention de restreindre ni la liberté contractuelle des parties ni le principe de la libre concurrence.

[16] Il n'importait aucunement que les services offerts aux vendeurs ne correspondent pas à ceux ordinairement offerts par un courtier. Les pratiques contractuelles de Proprio Direct, quoique différentes des pratiques courantes dans ce secteur d'activité, n'étaient pas illégales. Par conséquent, elles ne portaient pas préjudice au public.

ANALYSE

[17] La *LCI* a pour objet d'assurer la protection du consommateur. Comme l'indique l'art. 66 de la *LCI*, l'Association a pour « principale mission » d'assurer la protection du public contre les manquements aux règles de déontologie par les membres de la profession.

[18] Le rôle fondamental du comité de discipline est d'assurer le respect de ces règles de déontologie et la Cour d'appel du Québec a toujours appliqué la norme de la décision raisonnable aux décisions qu'il rend sous le régime de la *LCI*. Cette méthode d'analyse empreinte de déférence a été établie par le juge Chamberland, dans *Pigeon c. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090, et par le juge Dalphond, dans

Dalphond J.A. In the first of these cases, as in this case, no privative clause existed. Chamberland J.A. explained that, despite the absence of this protection, the expertise of the committee dictated a deferential standard of review:

[TRANSLATION] . . . even though the Act provides for a right of appeal from the discipline committee's decisions, the expertise of the committee, the purpose of the Act and the nature of the issue all favour greater deference than under the standard of correctness. The appropriate standard of review is therefore reasonableness [para. 36]

[19] Dalphond J.A. amplified the rationale for deferring to the committee's expertise in the second case which, by virtue of a slightly different legislative scheme, had a form of privative clause:

[TRANSLATION] Regarding the expertise of the discipline committee, as my colleague Chamberland J.A. pointed out in *François Pigeon v. Stéphane Daigneault*, . . . it is not in doubt. The majority of the committee's members come from the real estate brokerage field (s. 131 of the Act) and have an intimate knowledge of that sector of economic activity. The legislature thus intended to establish a peer justice system, as it was aware that on questions of ethics, the expected standards of conduct are generally better defined by people who work in the same sector and can gauge both the interests of the public and the constraints of the specific economic sector (*Pearlman v. Manitoba Law Society*, [1991] 2 S.C.R. 869). On the other hand, a judge of the Civil Division of the Court of Quebec . . . cannot claim to have special expertise in the area of professional discipline, and this is even more true in matters relating to real estate brokerage. This second factor once again favours some deference as regards the interpretation of the standards of conduct applicable to brokers and the imposition of appropriate penalties. [Emphasis added; para. 27.]

[20] The decision under appeal in this case is a departure from that deferential approach. In my view, with respect, the standard of review applied in the earlier cases by Dalphond and Chamberland J.A. is to be preferred and is in greater compliance with *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9 (at paras. 54 and 55).

Pigeon c. Proprio Direct inc., J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600. Dans la première affaire, comme en l'espèce, il n'existait aucune clause privative. Le juge Chamberland a expliqué que, en dépit de l'absence de cette mesure de protection, l'expertise du comité dictait une norme de contrôle empreinte de déférence :

[B]ien que la loi prévoit un droit d'appel des décisions du Comité de discipline, l'expertise de ce comité, l'objet de la loi et la nature de la question en litige militent tous en faveur d'un degré plus élevé de déférence que la norme de la décision correcte. La norme de contrôle appropriée est donc celle de la décision raisonnable . . . [par. 36]

[19] Dans la deuxième affaire où, en raison d'un régime législatif légèrement différent, une forme de clause privative était en jeu, le juge Dalphond a étoffé ce raisonnement favorable à la déférence envers l'expertise du comité :

Quant à l'expertise du Comité de discipline, comme le souligne mon collègue le juge Chamberland dans l'arrêt *François Pigeon c. Stéphane Daigneault*, [. . .] elle ne fait pas de doute. En effet, le Comité est composé, majoritairement, de gens du milieu du courtage immobilier (art. 131 de la Loi) qui connaissent intimement ce secteur d'activités économiques. Le législateur a donc voulu une justice par des pairs, conscient qu'en matière de déontologie les normes de comportement attendues sont généralement mieux définies par des personnes qui œuvrent dans le secteur et qui peuvent mesurer à la fois les intérêts du public et les contraintes d'un secteur économique donné (*Pearlman c. Manitoba Law Society*, [1991] 2 R.C.S. 869). Par contre, le juge œuvrant à la chambre civile de la Cour du Québec [. . .] ne saurait prétendre posséder une expertise particulière en matière de discipline professionnelle et, encore moins, en matière de courtage immobilier. Ce deuxième facteur milite encore une fois en faveur d'un degré de retenue quant à l'interprétation des normes de conduite propres au courtier et l'imposition des sanctions appropriées. [Je souligne; par. 27.]

[20] La décision dont nous sommes saisis s'écarte de cette démarche empreinte de déférence. J'estime, avec égards, qu'il faut privilégier la norme de contrôle que les juges Dalphond et Chamberland ont appliqué dans ces arrêts antérieurs et qui est davantage conforme à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008

In particular, the presence or absence of a privative clause, while relevant, is not determinative (*Dunsmuir*, at para. 52).

[21] What is at issue here is the interpretation by the discipline committee, a body of experts, of its home statute (*Dunsmuir*, at para. 54; see also *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, [2002] 1 S.C.R. 249, 2002 SCC 11; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at para. 32). The legislature assigned authority to the Association, through the experience and expertise of its discipline committee, to apply — and necessarily interpret — the statutory mandate of protecting the public and determining what falls beyond the ethical continuum for members of the Association. The question whether Proprio Direct breached those standards by charging a stand-alone, non-refundable fee falls squarely within this specialized expertise and the Association's statutory responsibilities. I see nothing unreasonable in the discipline committee's conclusion that the provisions requiring a sale before a broker or agent is entitled to compensation, are mandatory.

[22] A plain reading of the legislation supports this view. Pursuant to s. 155(5) of *REBA* (the relevant legislative provisions are set out in the Appendix), the government decides which of the forms in *REBA* are mandatory:

155. The Government may, by regulation, determine . . .

(5) the forms whose form is mandatory;

[23] The Exclusive Brokerage Contract at issue in this case is designated to be a mandatory form by

CSC 9 (par. 54 et 55). Précisons plus particulièrement que l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, quoique pertinente, n'est pas déterminante (*Dunsmuir*, par. 52).

[21] En l'espèce, la question en litige est l'interprétation, par le comité de discipline, composé d'experts, de sa loi constitutive (*Dunsmuir*, par. 54; voir aussi *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, par. 32). Le législateur a confié à l'Association le mandat d'assurer la protection du public et de statuer sur la conformité des activités de ses membres avec les règles de déontologie, mandat dont elle s'acquitte en faisant appel à l'expérience et à l'expertise de son comité de discipline et qui suppose forcément l'interprétation des dispositions pertinentes. La question de savoir si Proprio Direct a enfreint ces règles en facturant des frais indépendants non remboursables relève clairement de l'expertise du comité et des responsabilités que la loi attribue à l'Association. Je ne vois rien de déraisonnable dans la conclusion du comité de discipline selon laquelle les dispositions qui subordonnent la rétribution du courtier ou de l'agent immobilier à la survenance d'une vente sont d'application obligatoire.

[22] Le sens ordinaire des dispositions législatives appuie cette conclusion. Le paragraphe 155(5) de la *LCI* (les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe) confère au gouvernement le pouvoir de décider quels formulaires sont obligatoires :

155. Le gouvernement peut déterminer, par règlement : . . .

5° les formulaires qui doivent revêtir une forme obligatoire;

[23] Le paragraphe 26(2) du *Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier*, R.R.Q.,

s. 26(2) of the *Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act*, R.R.Q., c. C-73.1, r. 1 (“Regulation”):

26. The forms whose form is mandatory [include]

. . .

(2) the form entitled “Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable” in respect of an immovable referred to in section 32 of the Act;

This means that an Exclusive Brokerage Contract must be in a mandatory form.

[24] The content of mandatory forms is proposed by the board of directors of the Association, and is subject to government approval. The government is thereby the ultimate author of the by-law. This is set out in s. 74(17) of *REBA*:

74. The board of directors must determine, by by-law subject to government approval

. . .

(17) the content, form and use of the mandatory forms designated by government regulation;

[25] The provisions setting out what an Exclusive Brokerage Contract must contain are found in Chapter III of *REBA*. Chapter III, consisting of ss. 32 to 43, is headed by the words: Rules Relating to Certain Real Estate Brokerage Contracts. Section 43, the last section, states that no individual can waive the rights set out in Chapter III:

43. No natural person may, by special agreement, waive the rights conferred on him by this chapter.

[26] Section 32 states that Chapter III applies to every contract in which a broker acts as an intermediary for the sale, lease or exchange of residential property containing fewer than five dwellings.

[27] Section 35 sets out what every contract *must* include. According to s. 35(9), every contract *must*

ch. C-73.1, r. 1 (« *Règlement d’application de la LCI* »), inclut le contrat de courtage exclusif parmi les formulaires d’application obligatoire :

26. Les formulaires qui doivent revêtir une forme obligatoire sont [notamment] :

. . .

2° le formulaire « Contrat de courtage exclusif — Vente d’un immeuble principalement résidentiel » à l’égard d’un immeuble visé par l’article 32 de la loi;

Le contrat de courtage exclusif doit donc revêtir une forme obligatoire.

[24] Le contenu des formulaires obligatoires est proposé par le conseil d’administration de l’Association et soumis à l’approbation du gouvernement. Le gouvernement est ainsi l’auteur ultime du règlement. C’est ce que prévoit le par. 74(17) de la *LCI* :

74. Le conseil d’administration doit déterminer, par règlement soumis à l’approbation du gouvernement :

. . .

17° le contenu, la forme et l’utilisation des formulaires obligatoires désignés par règlement du gouvernement;

[25] Les dispositions prescrivant le contenu du contrat de courtage exclusif se trouvent au chapitre III de la *LCI*. Ce chapitre, qui comprend les art. 32 à 43, est intitulé « Règles relatives à certains contrats de courtage immobilier ». La dernière disposition, l’art. 43, dispose que nul ne peut renoncer aux droits que lui confère le chapitre III :

43. La personne physique ne peut, par convention particulière, renoncer aux droits que lui confère le présent chapitre.

[26] L’article 32 précise que le chapitre III s’applique à tout contrat en vertu duquel le courtier s’engage à agir comme intermédiaire pour la vente, la location ou l’échange d’un immeuble résidentiel de moins de cinq logements.

[27] Quant à l’art. 35, il dresse la liste de tous les éléments que *doit* contenir le contrat. Ainsi, selon

include the “nature and manner of payment of the broker’s compensation”. Section 35(11) states that the contract *must* contain “any other particulars determined by government regulation”.

[28] Section 155(15) of *REBA* gives the government the authority to determine, by regulation, what particulars, in addition to those set out in s. 35, *must* be included in an Exclusive Brokerage Contract. Those “particulars” have been delineated by the government through the passage of s. 85 of the *By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., c. C-73.1, r. 2 (“By-Law”). Section 85 states that the mandatory Exclusive Brokerage Contract referred to in s. 26(2) of the Regulation *shall* contain certain provisions. Most pertinently, those found in s. 85(6) deal with compensation for real estate agents and brokers:

85. . . .

The seller shall pay to the broker . . . upon the signing of the act of sale, compensation of:

per cent (__ %) of the sale price provided for in section (indicate the number of the contract provision establishing the sale price) or of another sale price to which the seller agrees in writing; . . .

(1) where a promise to purchase conforming to the conditions of sale set out in this brokerage contract (and in any amendments thereto) is submitted to the seller during the term of this contract and in fact leads to the sale of the immovable; or

(2) where an agreement concerning the sale of the immovable is concluded during the term of this contract, whether through the broker or not, and in fact leads to the sale of the immovable; or

(3) where a sale takes place, within 180 days following the expiry date of this contract, with a person who was interested in the immovable during the term of this contract, unless, during that period, the seller concluded with another real estate broker a contract stipulated to be exclusive for the sale of the immovable.

Nothing stipulated in [this] section . . . shall be interpreted as restricting the broker’s right to obtain, where

le par. 35(9), le contrat *doit* indiquer la « nature et le mode de paiement de la rétribution du courtier ». Aux termes du par. 35(11), le contrat *doit* inclure « toute autre mention déterminée par règlement du gouvernement ».

[28] Le paragraphe 155(15) de la *LCI* confère au gouvernement le pouvoir de déterminer, par règlement, les mentions que *doit* contenir le contrat de courtage exclusif, outre celles déjà énumérées à l’art. 35. Ces « mentions » ont été énoncées par le gouvernement à l’art. 85 du *Règlement de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 2 (« *Règlement de l’ACAIQ* »). L’article 85 dispose que le contrat de courtage exclusif obligatoire, visé au par. 26(2) du *Règlement d’application de la LCI*, *doit* contenir certaines clauses. Sont tout particulièrement pertinentes les dispositions du par. 85(6), qui portent sur la rétribution des agents et courtiers immobiliers :

85. . . .

Le vendeur versera au courtier [. . .] au moment de la signature de l’acte de vente, une rétribution de :

_____ pour cent (__ %) du prix de vente prévu à l’article (indiquer le numéro de la disposition du contrat qui établit le prix de vente) ou d’un prix de vente autre auquel le vendeur aura donné son assentiment par écrit, le cas échéant; . . .

1° si une promesse d’achat conforme aux conditions de vente énoncées au présent contrat de courtage (et ses amendements, le cas échéant) lui est présentée pendant la durée dudit contrat et que cette promesse d’achat conduise effectivement à la vente de l’immeuble, ou

2° si une entente visant à vendre l’immeuble est conclue pendant la durée du présent contrat, que ce soit par ou sans l’intermédiaire du courtier, et que cette entente conduise effectivement à la vente de l’immeuble, ou

3° si une vente a lieu dans les 180 jours suivant la date d’expiration du contrat avec une personne qui a été intéressée à l’immeuble pendant la durée du contrat, sauf si, durant cette période, le vendeur a conclu avec un autre courtier immobilier un contrat stipulé exclusif pour la vente de l’immeuble.

Rien dans ce qui est stipulé à l’article [. . .] ne doit être interprété comme venant restreindre le droit du

applicable, payment of any sums of money that may be due to him as compensation or damages under the ordinary rules of ordinary law, particularly, but without limiting the generality of the foregoing, where a sale does not take place because the seller voluntarily blocks it or otherwise voluntarily prevents the free performance of this contract.

[29] This provision unequivocally ties compensation to sale. The only exception to this requirement is also clearly stipulated — a breach of contract by the vendor.

[30] Sections 91 to 100 of the By-Law express how amendments are made. Sections 99 and 100 state that the holder of a real estate certificate *shall* use specified mandatory forms if they wish to amend the Exclusive Brokerage Contract. None of these forms derogate from compensation being linked to sale. I do not, with respect, share the Court of Appeal's view that ss. 91 to 100 and, in particular s. 96 of the By-Law, permit the parties to change any mandatory term which ties compensation to sale. Parts of the mandatory form are blank and anticipate personalized terms. They are, in my view, the only parts of the form real estate agents are entitled to change or strike out.

[31] This closes the circle. Exclusive Brokerage Contracts must be in mandatory form (s. 26(2) of the Regulation). While the Association is the body which *proposes* the content of mandatory forms, it is the government that decides what the actual content will be (s. 74(17) of *REBA*). This content is then promulgated in the form of a regulation and published in the *Gazette officielle du Québec*. Without this promulgation, the Association's proposals have no legal force.

[32] Every Exclusive Brokerage Contract “must set out . . . the nature and manner of payment of the broker's compensation” (s. 35(9) of *REBA*), including “any other particulars determined by

courtier d'obtenir, le cas échéant, le paiement de toutes sommes pouvant lui être dues à titre de rétribution ou de dommages-intérêts selon les règles ordinaires du droit commun notamment, mais sans limiter la généralité de ce qui précède, dans le cas où la vente n'aurait pas lieu parce que c'est le vendeur qui y a volontairement fait obstacle ou qui a autrement volontairement empêché la libre exécution du présent contrat.

[29] Cette disposition relie sans équivoque la rétribution à la survenance d'une vente. En outre, elle précise clairement la seule exception à cette règle, soit la rupture du contrat par le vendeur.

[30] Les articles 91 à 100 du *Règlement de l'ACAIQ* précisent de quelle manière les modifications doivent être apportées. Les articles 99 et 100 prévoient que le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier *doit* utiliser les formulaires obligatoires applicables s'il veut modifier le contrat de courtage exclusif. Aucun de ces formulaires ne déroge au principe selon lequel la rétribution est reliée à la survenance d'une vente. En toute déférence, je ne partage pas l'avis de la Cour d'appel selon lequel les art. 91 à 100, et notamment l'art. 96 du *Règlement de l'ACAIQ*, permettent aux parties de modifier n'importe quelle condition obligatoire qui subordonne la rétribution à la survenance d'une vente. Le formulaire obligatoire contient des blancs où peuvent être insérées des conditions personnalisées. Ce sont, selon moi, les seuls éléments du formulaire que les agents immobiliers peuvent modifier ou biffer.

[31] La boucle est ainsi bouclée. Les contrats de courtage exclusifs doivent revêtir une forme obligatoire (par. 26(2) du *Règlement d'application de la LCI*). Bien que l'Association *propose* le contenu des formulaires obligatoires, c'est le gouvernement qui décide de leur véritable contenu (par. 74(17) de la *LCI*). Ce contenu est ensuite promulgué sous forme de règlement et publié dans la *Gazette officielle du Québec*. Sans cette promulgation, les propositions de l'Association n'ont aucun effet juridique.

[32] Le contrat de courtage exclusif « doit » indiquer la « nature et le mode de paiement de la rétribution du courtier » (par. 35(9) de la *LCI*), y compris « toute autre mention déterminée par règlement du

government regulation” (s. 35(11) of *REBA*). Section 85(6) of the By-Law is the regulation that contains those “particulars” about compensation, including that it is payable only in the event of a sale. Those particulars are thereby rendered by s. 35(11) to be part of Chapter III and cannot, pursuant to s. 43, be waived. That means that the right not to have to pay compensation unless there is a sale, cannot be waived.

[33] The government does not merely rubber-stamp the suggestions from the Association. In fact, the Association’s proposed content of the By-Law in 1993 was that there be compensation whether or not a sale took place. It submitted the following amendments for the government’s approval:

5. REMUNERATION

5.1 The VENDOR shall pay the BROKER, [including for residential property], a remuneration of:

____ per cent (__ %) of the sale price, or, if there is no sale, the [asking price] . . .

This was reviewed and modified by the legislature later that same year. The government rejected the phrase “if there is no sale” proposed by the Association. Instead, it used the words “upon the signing of the act of sale” and “in fact leads to the sale of the immovable” (s. 85(6) of the By-Law). This not only reinforces the fact that the regulation emanates from the government, it also confirms the intention, as clearly stated in the statute — that vendors need only pay compensation to brokers when a sale of the property occurs.

[34] This interpretation is supported too by the fact that the purpose of *REBA* is to protect consumers. The Court of Appeal’s interpretive error, with respect, was to view the legislation through the lens of freedom of contract and competition, rather than through the vision of *REBA* as protective consumer legislation.

gouvernement » (par. 35(11) de la *LCI*). La disposition réglementaire qui contient ces « mentions » concernant la rétribution, et qui prévoit notamment qu’elle ne sera versée que si une vente a lieu, est le par. 85(6) du *Règlement de l’ACAIQ*. Ces mentions sont ainsi incorporées au chapitre III par l’opération du par. 35(11) et, suivant l’art. 43, nul ne peut y renoncer. Il est donc impossible de renoncer au droit de ne pas avoir à verser de rétribution à moins qu’une vente ait lieu.

[33] Le gouvernement n’entérine pas automatiquement les propositions de l’Association. En fait, dans son projet de règlement déposé en 1993, l’Association proposait qu’une rétribution soit versée indépendamment de la survenance d’une vente. Elle a soumis les modifications suivantes à l’approbation du gouvernement :

5. RÉTRIBUTION

5.1 Le VENDEUR versera au COURTIER, [notamment pour un immeuble résidentiel], une rétribution de :

____ pour cent (__ %) du prix fixé pour la vente, ou, en l’absence d’une vente, du [prix demandé] . . .

Plus tard, la même année, le législateur a révisé et modifié cette proposition. Le gouvernement n’a pas retenu le libellé « en l’absence d’une vente » proposé par l’Association. Il a plutôt retenu les formulations « au moment de la signature de l’acte de vente » et « conduite effectivement à la vente de l’immeuble » (par. 85(6) du *Règlement de l’ACAIQ*), ce qui non seulement atteste que le règlement émane du gouvernement, mais confirme l’intention que, comme le dit clairement le texte législatif, les vendeurs ne soient tenus de verser une rétribution aux courtiers que lorsque leur immeuble est vendu.

[34] Le fait que la *LCI* a pour objet d’assurer la protection du consommateur étaye également cette interprétation. J’estime, en toute déférence, que la Cour d’appel a commis une erreur d’interprétation en examinant la législation à travers le prisme des principes de la liberté contractuelle et de la libre concurrence, plutôt que dans la perspective de la *LCI*, considérée comme une loi de protection du consommateur.

[35] Professor Nicole L'Heureux explained why the principle of freedom of contract generally yields to that of consumer protection in *Droit de la consommation* (5th ed. 2000), at p. 18:

[TRANSLATION] Thus, because of the particular circumstances the consumer faces when entering into a contract in the marketplace, consumer protection law tempers the principles of freedom of contract and individual autonomy that should, theoretically in civil law, ensure contractual fairness. Since the parties are not on an equal footing, contractual equilibrium must be restored by a special legal mechanism that establishes a departure from the foundational postulate of the civil law theory of contract. In pursuit of this objective, the court does more than simply interpret the contract or apply a statutory provision. It has the discretion to assess the entire transaction and apply the criterion of contractual imbalance.

[36] Professor Jacob Ziegel elaborated on the realities underlying the goals for consumer protection legislation:

First, a disparity of bargaining power between the supplier of goods or services and the consumer to whom they are being offered; secondly, a growing and frequently total disparity of knowledge concerning the characteristics and technical components of the goods or services; and, thirdly, a no less striking disparity of resources between the two sides, whether that disparity reflects itself in a consumer's difficulty to obtain redress unaided for a legitimate grievance or in a supplier's ability to absorb the cost of a defective product as part of his general overhead as compared to the consumer to whom its malfunctioning may represent the loss of a considerable capital investment.

(“The Future of Canadian Consumerism” (1973), 51 *Can. Bar Rev.* 191, at p. 193)

[37] It would contradict the consumer protection goals at the heart of *REBA* if the consistent use of the words “must”, “shall” and “mandatory” to describe the requisite content of Exclusive Brokerage Contracts could be amended cavalierly by private agreement. Section 43 confirms, on the

[35] La professeure Nicole L'Heureux a expliqué les raisons pour lesquelles le principe de la protection du consommateur prime généralement celui de la liberté contractuelle dans *Droit de la consommation* (5^e éd. 2000), p. 18 :

Le droit de la consommation tempère donc les principes de la liberté contractuelle et de l'autonomie de la volonté qui, théoriquement en droit civil, doivent assurer la justice contractuelle, en raison des circonstances particulières dans lesquelles le consommateur contracte sur le marché. Puisque les parties ne traitent pas sur un pied d'égalité, l'équilibre contractuel doit être rétabli par un mécanisme juridique particulier qui consacre la rupture avec le postulat sur lequel se fonde la théorie des contrats en droit civil. Dans la recherche de cet objectif, le tribunal fait plus que la simple interprétation du contrat ou l'application d'une disposition législative. Il jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'ensemble de l'opération et appliquer le critère du déséquilibre contractuel.

[36] Le professeur Jacob Ziegel a exposé dans le détail les réalités sur lesquelles reposent les objectifs de la législation en matière de protection du consommateur :

[TRADUCTION] Premièrement, l'inégalité du pouvoir de négociation entre le fournisseur de biens ou de services et le consommateur à qui ces biens ou services sont offerts; deuxièmement, l'inégalité croissante et souvent flagrante de la connaissance des caractéristiques et composantes techniques des biens ou services; troisièmement, l'inégalité tout aussi manifeste des ressources de part et d'autre, qu'elle se traduise par la difficulté du consommateur à obtenir réparation sans aide dans le cas d'une plainte légitime ou par la capacité du fournisseur d'absorber dans ses frais généraux les coûts occasionnés par un produit défectueux comparativement à la perte éventuelle par le consommateur de la somme importante qu'il a investie pour se procurer le bien défectueux.

(« The Future of Canadian Consumerism » (1973), 51 *R. du B. can.* 191, p. 193)

[37] Il serait contraire aux objectifs de protection du consommateur, qui représentent des éléments fondamentaux de la *LCI*, de permettre que les dispositions prescrites d'un contrat de courtage exclusif puissent être modifiées cavalièrement par une convention particulière, malgré l'utilisation

contrary, that the legislature's intention was that this content *not* be waived. This makes it unnecessary to determine whether and how to apply the waiver principles of public order, which would be engaged only if the language itself was not mandatory.

[38] The legislature has explicitly restricted the parties' freedom of contract by making the language of the compensation clause a mandatory requirement of the contract. That language ties payment to sale. To allow easy modification of this requirement is to allow easy modification of the protection so clearly designed not to be eroded. Consumer protection trumps freedom of contract, not the other way around.

[39] The discipline committee was therefore entitled to find that Proprio Direct's non-refundable membership fees were not permitted by the statutory scheme, and to conclude that such practices could cause prejudice to the public or the profession.

[40] I would therefore allow the appeal with costs throughout.

English version of the reasons of Deschamps and Rothstein JJ. delivered by

[41] DESCHAMPS J. (dissenting) — This appeal concerns the scope of the regulatory authority of the appellant Association des courtiers et agents immobiliers du Québec ("Association"). I conclude that the Association has the power to establish the content of certain forms but not to set the terms of an agreement between a real estate broker and his or her client, the seller. More specifically, the legislature did not delegate to the Association the power to determine what the broker and the client can agree on as regards the manner of payment of the broker's compensation. For this reason, I am of the opinion that it was not open to the discipline

constante des termes « doit » ou « obligatoire » pour en énoncer le contenu. L'article 43 de la *LCI* confirme au contraire que le législateur souhaitait que les parties *ne* puissent *pas* renoncer à ces éléments obligatoires des contrats. Il est donc inutile de déterminer si et, le cas échéant, comment les principes d'ordre public touchant la renonciation devraient s'appliquer, car ces principes n'entraient en jeu que si le libellé lui-même ne revêtait pas un caractère obligatoire.

[38] Le législateur a expressément limité la liberté contractuelle des parties en faisant de la clause sur la rétribution une condition obligatoire du contrat. Le libellé utilisé subordonne la rétribution à la survenance d'une vente. S'il était permis de modifier facilement cette exigence, il serait alors permis de modifier facilement la protection qui est manifestement censée demeurer à l'abri de toute atteinte. C'est la protection du consommateur qui prime la liberté contractuelle, et non le contraire.

[39] Le comité de discipline pouvait donc conclure que le régime législatif ne permettait pas à Proprio Direct d'exiger des frais d'adhésion non remboursables et que de telles pratiques pouvaient porter préjudice au public ou à la profession.

[40] Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Les motifs des juges Deschamps et Rothstein ont été rendus par

[41] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — Le pourvoi concerne l'étendue du pouvoir de réglementation de l'appelante, l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (« Association »). Je conclus que l'Association possède le pouvoir d'établir le contenu de certains formulaires mais non celui de fixer les conditions de l'entente liant le courtier et son client, le vendeur. Plus particulièrement, le législateur n'a pas délégué à l'Association le pouvoir de déterminer les modalités de la rétribution dont peuvent convenir un courtier et son client. Pour ce motif, je suis d'avis que le comité de discipline ne pouvait conclure que l'intimée

committee to conclude that the respondent, Proprio Direct, had committed a breach of professional ethics in agreeing with its clients on the payment of membership fees. I agree with the conclusion of the Court of Appeal ([2006] R.J.Q. 1762) and would dismiss the appeal.

[42] The Association is putting the services offered by Proprio Direct on trial under the guise of a professional ethics complaint. It will therefore be necessary to discuss, at least summarily, how Proprio Direct's practices differ from those of most Quebec brokers.

[43] When it appeared before the Association's discipline committee, Proprio Direct had been a real estate broker for many years. It had developed a range of services. At the relevant times, the services it offered enabled owners wanting to do so to sell their property on their own, hence the name Proprio Direct. In addition, upon payment of a non-refundable membership fee, a property owner could benefit from advertising and from the multiple listing service. For the same limited services, the owner also had the option of paying a higher fee that would be refundable if the property was not sold during the contract term. It was also possible for an owner to retain the services of an agent in the usual way.

[44] Proprio Direct's distinctive practices caused friction. For example, the Greater Montréal Real Estate Board took the position that because an owner could choose to sell his or her own property, the offer of sale was ineligible for its multiple listing service. On that occasion, the Association sided with Proprio Direct and successfully argued that the parties could modify the form's non-mandatory terms: *Chambre immobilière du Grand Montréal v. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, [2007] R.J.Q. 504 (C.A.), at paras. 6 and 63.

[45] In my view, the same reasoning applies in the case at bar. Indeed, I find it surprising that the Association endorsed this principle in the dispute

Proprio Direct, avait commis une faute déontologique en convenant avec ses clients du versement de frais d'adhésion. Je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel ([2006] R.J.Q. 1762) et je suis d'avis de rejeter l'appel.

[42] Sous le couvert d'une plainte déontologique, l'Association fait le procès des services offerts par Proprio Direct. Il convient donc de préciser, au moins sommairement, en quoi la pratique de Proprio Direct se distingue du modèle suivi par la majorité des courtiers au Québec.

[43] Au moment de sa comparution devant le comité de discipline de l'Association, Proprio Direct œuvre déjà dans le domaine du courtage immobilier depuis bon nombre d'années. Elle a mis au point une gamme de services. Aux moments pertinents, elle permettait aux propriétaires qui le désiraient de vendre eux-mêmes leur immeuble, d'où son nom, Proprio Direct. En outre, moyennant paiement de frais d'adhésion non remboursables, un propriétaire pouvait bénéficier de services de publicité et du service inter-agences. Pour ces mêmes services limités, le propriétaire pouvait aussi choisir de payer des frais plus élevés, lesquels étaient remboursables si aucune vente ne survenait pendant la période de validité du contrat. Le propriétaire pouvait aussi bénéficier des services d'un agent suivant le modèle usuel.

[44] La pratique distinctive de Proprio Direct a créé des heurts. Ainsi, la Chambre immobilière du Grand Montréal a exprimé l'avis que le choix laissé au propriétaire de vendre lui-même son immeuble rendait l'offre de vente inadmissible à son service inter-agences. À cette occasion, l'Association a pris le parti de Proprio Direct et a fait valoir, avec succès, que les conditions non impératives du formulaire pouvaient être modifiées par les parties : *Chambre immobilière du Grand Montréal c. Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, [2007] R.J.Q. 504 (C.A.), par. 6 et 63.

[45] À mon avis, le même raisonnement s'applique ici. Je trouve d'ailleurs étonnant que l'Association ait défendu cette règle dans le litige opposant

between Proprio Direct and the Greater Montréal Real Estate Board but is now supporting the opposite position. The recourse to an ethics complaint is even more surprising, given that, according to submissions made at the discipline committee's hearing on the penalty, Proprio Direct's distinctive practice of agreeing on the payment of non-refundable membership fees had been adopted at least seven years earlier.

[46] I will begin by discussing the Association's argument that the parties cannot depart from the terms of the form, after which I will consider the level of deference owed to the discipline committee in light, in particular, of the right of appeal provided for in the *Real Estate Brokerage Act*, R.S.Q., c. C-73.1 ("Act"). I will conclude by commenting on an argument emphasized by the discipline committee and by my colleague Abella J.

1. Source of the Mandatory Nature of Certain Particulars of the Brokerage Contract

[47] Chapter III of the Act (ss. 32 to 43) sets out the rules applicable to real estate brokerage contracts between natural persons and brokers for the sale, lease or exchange of residential immovables containing fewer than five dwellings. Section 43 reads as follows, in language that is normally used to indicate that a provision is mandatory:

43. No natural person may, by special agreement, waive the rights conferred on him by this chapter.

[48] Section 35 sets out what the contract must contain. Paragraph 9 is particularly relevant here:

35. The contract must set out

. . .

(9) the nature and manner of payment of the broker's compensation;

Section 38 limits the cases in which the parties may agree that the broker will be compensated after the contract has expired. Section 39 provides that the contract must specify that the broker is required to submit every promise to purchase, lease or exchange

Proprio Direct à la Chambre immobilière du Grand Montréal mais soutienne ici la thèse contraire. Le recours à une plainte déontologique étonne d'autant plus que, selon les observations faites lors de l'infliction de la sanction, la pratique distinctive de Proprio Direct de convenir du paiement de frais d'adhésion non remboursables aurait été établie au moins sept ans avant l'audience devant le comité de discipline.

[46] Je vais d'abord examiner l'argument de l'Association selon lequel les parties ne peuvent déroger aux termes du formulaire, puis me pencher sur le degré de déférence due au comité de discipline, principalement eu égard au droit d'appel prévu par la *Loi sur le courtage immobilier*, L.R.Q., ch. C-73.1 (« Loi »), et, enfin, terminer en commentant un argument qui a retenu l'attention du comité de discipline et de ma collègue la juge Abella.

1. Source du caractère obligatoire de certaines mentions du contrat de courtage

[47] Le chapitre III de la Loi (art. 32 à 43) énonce les règles relatives au contrat de courtage immobilier convenu par une personne physique et un courtier pour la vente, la location ou l'échange d'un immeuble résidentiel de moins de cinq logements. L'article 43 énonce ce qui suit, dans des mots usuellement utilisés pour indiquer le caractère impératif d'une disposition :

43. La personne physique ne peut, par convention particulière, renoncer aux droits que lui confère le présent chapitre.

[48] L'article 35 précise ce que doit contenir le contrat. Il est utile de citer en particulier le par. 9 :

35. Le contrat doit indiquer :

. . .

9° la nature et le mode de paiement de la rétribution du courtier;

L'article 38 limite les cas où les parties peuvent convenir que le courtier sera rétribué après l'expiration du contrat. Aux termes de l'art. 39, le contrat doit préciser que le courtier doit remettre à la personne physique toute promesse d'achat,

the property to the natural person. Section 41 states that a broker may claim no compensation following the cancellation of a contract in accordance with s. 40 unless a sale that meets the conditions specified in s. 38 occurs.

[49] Thus, the legislature has expressly provided in the Act for a number of limits on brokers' compensation. However, no particular manner of payment is required. Section 35 merely requires the parties to "set out" the selected manner of payment of compensation in their brokerage contract.

[50] A real estate brokerage contract to which Chapter III of the Act applies is also subject to the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 ("C.C.Q."). It is a contract for services within the meaning of art. 2098 C.C.Q., and a consumer contract as defined in art. 1384 C.C.Q. As a consumer contract, it must conform to the rules concerning abusive, external, illegible or incomprehensible clauses and, like all other contracts, to the rules of public order.

[51] None of the parties in the case at bar are arguing that the contract is inconsistent with Chapter III of the Act or the C.C.Q. The Association contends that the contract is unlawful because the agreed-on clause on membership fees is inconsistent with the brokerage contract form, which provides that the broker's compensation is not to be paid until the time of sale. More specifically, the Association's reasoning is as follows: since it has been given the responsibility under s. 74(17) of the Act to determine, by by-law, the content of the mandatory form, and since the parties are required to use the form provided for in the *By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., c. C-73.1, r. 2 ("By-law of the Association"), it follows that the form's provisions are mandatory clauses of the contract. In my view, this is a false syllogism.

[52] First, absent a provision to the effect that the form's provisions are mandatory, the parties could modify them as long as they complied with the minimum requirements set out in the Act, the *Regulation*

de location ou d'échange. L'article 41 énonce que le courtier ne peut exiger aucune rétribution à la suite de la résolution du contrat prévue à l'art. 40 à moins d'une vente qui satisfasse aux conditions de l'art. 38.

[49] On peut donc constater que le législateur a expressément fixé dans la Loi plusieurs limites concernant la rétribution du courtier. Cependant, aucun mode particulier de paiement n'est imposé. L'article 35 oblige simplement les parties à « indiquer » dans leur contrat de courtage le mode de rétribution choisi.

[50] Le contrat de courtage immobilier visé au chapitre III de la Loi est aussi assujéti au *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« C.c.Q. »). Il constitue un contrat de service au sens de l'art. 2098 C.c.Q. et un contrat de consommation défini à l'art. 1384 C.c.Q. À titre de contrat de consommation, il doit respecter les règles concernant les clauses abusives, externes, illisibles ou incompréhensibles et, comme tous les autres contrats, celles concernant l'ordre public.

[51] En l'espèce, aucune partie ne plaide que le contrat contrevient aux dispositions du chapitre III de la Loi ou à celles du C.c.Q. L'Association prétend que l'illégalité provient du fait que la clause convenue concernant les frais d'adhésion déroge au formulaire de contrat de courtage, qui prévoit que la rétribution du courtier ne doit être versée qu'au moment de la vente de l'immeuble. Plus particulièrement, l'Association fait le raisonnement suivant : comme elle s'est vu confier, par le par. 74(17) de la Loi, la responsabilité de déterminer par règlement le contenu du formulaire obligatoire et comme les parties doivent impérativement utiliser le formulaire prévu au *Règlement de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 2 (« Règlement de l'Association »), il s'ensuit que les dispositions du formulaire constituent les clauses obligatoires du contrat. À mon avis, ce syllogisme est fallacieux.

[52] D'abord, en l'absence d'un texte démontrant le caractère impératif des dispositions du formulaire, les parties pouvaient les modifier si elles respectaient les prescriptions minimales prévues

respecting the application of the Real Estate Brokerage Act, R.R.Q., c. C-73.1, r. 1 (“Regulation respecting the application of the Act”), and the C.C.Q. Second, if the legislature had intended that all the form’s provisions constitute mandatory particulars of the contract, it would not have explicitly included specific provisions on mandatory particulars in the Act and would not have given the government the responsibility to determine, by regulation, mandatory particulars in addition to those provided for in the Act. It would not have made sense to draft the Act like this. Moreover, if the form could not be modified, the legislature would not have approved the provisions of the By-law of the Association allowing it to be modified. The only interpretation that gives meaning and a distinct scope to the different provisions is one to the effect that the Regulation respecting the application of the Act and the By-law of the Association are distinct instruments that are addressing different subjects: the mandatory particulars of the contract, on the one hand, and the content of the mandatory form, on the other. The use of the word “mandatory” in the two regulations does not mean that the content of the form is mandatory. What is mandatory is the use of the form. This interpretation follows from the very words of the Act and the regulations.

[53] The Act distinguishes the *contract* — that is, the agreement between the broker and the property owner — from the *form* the parties must use. Chapter III of the Act provides that the *contract* must contain certain mandatory particulars, while s. 155(15) states that the government may, by regulation, determine the other particulars to be included in the *contract* referred to in s. 35. Section 155(15) reads as follows:

155. The Government may, by regulation, determine

. . .

(15) the other particulars which must be included in a contract referred to in section 35;

The government exercised this power in making the Regulation respecting the application of the Act,

par la Loi, le *Règlement d’application de la Loi sur le courtage immobilier*, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 1 (« Règlement d’application »), et le C.c.Q. Ensuite, si le législateur avait voulu que toutes les dispositions du formulaire constituent des mentions obligatoires du contrat, il n’aurait pas expressément incorporé à la Loi des dispositions spécifiques traitant des mentions obligatoires et confié au gouvernement la responsabilité de fixer par règlement les mentions obligatoires s’ajoutant à celles prévues par la Loi. Cette technique de rédaction législative n’aurait eu aucun sens. De plus, si le formulaire n’avait pas été susceptible de modification, le législateur n’aurait pas approuvé les dispositions du Règlement de l’Association qui permettent de le faire. La seule interprétation qui donne un sens et une portée distincte aux différents textes est celle affirmant que le Règlement d’application et le Règlement de l’Association constituent des instruments distincts portant sur des objets différents, l’un sur les mentions obligatoires du contrat, l’autre sur le contenu du formulaire obligatoire. Le mot « obligatoire » utilisé dans les deux règlements ne signifie pas que le contenu du formulaire est obligatoire. Ce qui est obligatoire, c’est l’utilisation du formulaire. Cette interprétation est consacrée dans le texte même de la Loi et des règlements.

[53] La Loi distingue le *contrat*, c’est-à-dire l’entente qui intervient entre le courtier et le propriétaire, du *formulaire* que les parties doivent utiliser. Le chapitre III de la Loi prévoit que le *contrat* doit contenir des mentions obligatoires. Le paragraphe 155(15) de la Loi précise que le gouvernement peut, par règlement, déterminer les autres mentions que doit contenir le *contrat* visé à l’art. 35. Cette disposition est rédigée ainsi :

155. Le gouvernement peut déterminer, par règlement :

. . .

15° les autres mentions que doit contenir le contrat visé à l’article 35;

Le gouvernement a exercé ce pouvoir en prenant le Règlement d’application, dont l’art. 27 prévoit ces

which sets out, in s. 27, these mandatory particulars of the *contract*. Section 27 provides that the *contract* must contain the declarations made by the seller and state the obligations of the seller (the word “*vendeur*” was erroneously rendered as “*buyer*” in the English version of the regulation) and those of the real estate broker.* The Regulation respecting the application of the Act does not establish the manner of payment of compensation. Thus, it is clear that the clause in issue is inconsistent with neither Chapter III of the Act nor the Regulation respecting the application of the Act made by the government.

[54] At the same time, s. 155(5) of the Act provides that the government may, by regulation, determine the *forms* whose *form* is mandatory.

155. The Government may, by regulation, determine

. . .

(5) the forms whose form is mandatory;

* PARTICULARS IN BROKERAGE CONTRACTS REFERRED TO IN CHAPTER III OF THE ACT

27. In addition to the particulars provided for in Chapter III of the Real Estate Brokerage Act (R.S.Q., c. C-73.1), an exclusive or non-exclusive brokerage contract between a natural person and a real estate broker under which the broker undertakes to act as an intermediary for the sale of an immovable referred to in section 32 of the Act shall

- (1) contain the declarations made by the seller;
- (2) state the obligations of the buyer; and
- (3) state the obligations of the real estate broker.

Such contract shall contain the text of section 40 of the Real Estate Brokerage Act (R.S.Q., c. C-73.1), above the signatures of the parties.

Such contract shall, at the end, bear the signature of the real estate broker or of his affiliated real estate agent or broker, as well as the signature of each owner of the immovable to be sold and, where applicable, an intervention by the spouse of each such owner to the effect that he or she agrees to or concurs in the contract.

mentions obligatoires du *contrat*. Cet article précise que le *contrat* doit indiquer les déclarations et obligations du vendeur ainsi que les obligations du courtier immobilier*. Le mode de rétribution n'est aucunement fixé par le Règlement d'application. Il est donc clair que la clause litigieuse ne contrevient ni aux prescriptions du chapitre III de la Loi ni au Règlement d'application pris par le gouvernement.

[54] Parallèlement, le par. 155(5) de la Loi prévoit que le gouvernement peut déterminer par règlement les *formulaires* qui doivent revêtir une *forme* obligatoire.

155. Le gouvernement peut déterminer, par règlement :

. . .

5° les formulaires qui doivent revêtir une forme obligatoire;

* MENTIONS AU CONTRAT DE COURTAGE VISÉ AU CHAPITRE III DE LA LOI

27. En outre des mentions prévues au chapitre III de la Loi sur le courtage immobilier (L.R.Q., c. C-73.1), un contrat de courtage exclusif ou non exclusif, conclu entre une personne physique et un courtier en vertu duquel celui-ci s'engage à agir comme intermédiaire pour la vente d'un immeuble visé à l'article 32 de la loi doit indiquer:

- 1° les déclarations du vendeur;
- 2° les obligations du vendeur;
- 3° les obligations du courtier immobilier.

Ce contrat doit de plus comporter le texte de l'article 40 de la Loi sur le courtage immobilier (L.R.Q., c. C-73.1), avant que n'apparaissent les signatures des parties.

Ce contrat doit aussi comporter, à sa toute fin, la signature du courtier immobilier, ou de son agent immobilier ou courtier immobilier affilié, celle de chacun des propriétaires de l'immeuble à vendre de même que, le cas échéant, l'intervention de chaque conjoint des propriétaires à l'effet qu'il consent ou concourt au contrat.

The Regulation respecting the application of the Act provides, in s. 26(2), that the exclusive brokerage contract *form* is one whose “form is mandatory”.

[55] Section 74(17) of the Act provides that the Association must determine, by by-law, the content of the mandatory *forms*, which the Association did in making the By-law of the Association. This is not, as my colleague Abella J. maintains (at paras. 24 and 31), a case in which the Association’s mandate is to “propose” the content of the form to the government, which will then decide on it, but one in which the Association must determine the content of the form subject to approval by the government, which acts as a simple review body. Section 74(17) reads as follows:

74. The board of directors must determine, by by-law subject to government approval

. . .

(17) the content, form and use of the mandatory forms designated by government regulation;

[56] If the legislature had intended that all the provisions of the forms be mandatory, it would not have dealt with the contract and the form separately and would not have provided for two separate delegations. It made its intentions clear by leaving it up to the government to determine the mandatory particulars of the *contract*, and to the Association to determine the content of the *form*. Two separate regulations were adopted: one deals with mandatory particulars, while the other deals with the form. To conclude that the By-law of the Association establishes the mandatory particulars of the contract, it would be necessary to disregard the government’s power to make regulations regarding the mandatory particulars of the contract and the fact that the Association — not the government — has the obligation to determine the content of the form. The areas of authority are distinct, and the Association’s power is limited to determining the content of the form.

Le Règlement d’application énonce, au par. 26(2), que le *formulaire* de contrat de courtage exclusif doit « revêtir une forme obligatoire ».

[55] Le paragraphe 74(17) de la Loi précise que l’Association doit, par règlement, déterminer le contenu du *formulaire* obligatoire, ce qu’elle a fait en établissant le Règlement de l’Association. Il ne s’agit pas d’un cas où l’Association a comme mandat de « proposer » le contenu du formulaire pour que le gouvernement en décide par la suite, comme le soutient ma collègue la juge Abella (par. 24 et 31), mais bien d’un cas où l’Association doit déterminer le contenu du formulaire sujet à l’approbation du gouvernement qui agit comme simple organe de contrôle. La disposition est rédigée comme suit :

74. Le conseil d’administration doit déterminer, par règlement soumis à l’approbation du gouvernement :

. . .

17° le contenu, la forme et l’utilisation des formulaires obligatoires désignés par règlement du gouvernement;

[56] Si le législateur avait voulu que toutes les dispositions du formulaire soient obligatoires, il n’aurait pas traité de façon distincte le contrat et le formulaire et n’aurait pas prévu deux délégations distinctes. Il a clairement manifesté son intention en réservant au gouvernement, d’une part, le soin de déterminer les mentions obligatoires du *contrat* et à l’Association, d’autre part, la responsabilité de déterminer le contenu du *formulaire*. Deux règlements distincts sont adoptés, l’un traite des mentions obligatoires, l’autre régit le formulaire. Pour conclure que le Règlement de l’Association détermine les mentions obligatoires du contrat, il faut faire fi du pouvoir de réglementation du gouvernement en ce qui a trait aux mentions obligatoires du contrat et de l’obligation faite à l’Association, et non au gouvernement, de déterminer le contenu du formulaire. Les champs de compétence sont distincts et celui de l’Association est limité à la détermination du contenu du formulaire.

[57] There is no basis in the above-mentioned provisions for concluding that the form is anything other than what the word “form” generally implies. The legislature did not confuse the contract with the form. The form is the document the parties use to draft the terms of the contract. If a contract’s clause is mandatory, it is not because the clause reproduces the form’s provision. Rather, its mandatory nature derives from ss. 32 to 43 of the Act, s. 27 of the Regulation respecting the application of the Act and the relevant provisions of the C.C.Q.

[58] The analysis of these two distinct delegations of power suffices to refute the Association’s argument, but there is more. The argument that the form cannot be changed or that it is mandatory is contradicted by the very words of the By-law of the Association. Section 93 of this regulation specifies the size of the font to be used in order “to easily distinguish the text of any addition or amendment from the mandatory content of the form”. Thus, this regulation itself provides for the possibility of modifying, adding to or completing the terms of the form. Similarly, s. 96 provides that any “additions or amendments” must pertain only to the object of the terms and conditions of the form. Finally, s. 100 refers to a schedule entitled “Annex G — General” for incorporating terms and conditions that are *added* to those provided for in the form. If the content of the form were mandatory, provision would not have been made for a possibility of modifying or adding to it.

[59] All these provisions clearly show that when this regulation was made, the Association understood that its authority was limited to determining the form and content of the form and that it did not have the authority to establish the terms of a contract between a broker and his or her client, the natural person referred to in s. 32 of the Act.

[60] It can also be seen from the form that while several clauses are mandatory in nature because they relate to Chapter III of the Act, to the provisions of the C.C.Q. on illegible clauses or to professional ethics, others clearly cannot be characterized

[57] Rien dans les dispositions mentionnées ci-dessus ne permet de conclure que le formulaire constitue autre chose que ce que cette notion implique généralement. Le législateur ne confond pas le contrat et le formulaire. Celui-ci est le document que les parties utilisent pour consigner les conditions du contrat. Le caractère obligatoire des clauses du contrat ne découle pas du fait qu’elles reproduisent les dispositions du formulaire, mais plutôt des art. 32 à 43 de la Loi, de l’art. 27 du Règlement d’application et des dispositions pertinentes du C.c.Q.

[58] L’analyse de ces deux délégations de pouvoir distinctes suffit pour écarter l’argument de l’Association, mais il y a plus. L’immuabilité ou le caractère obligatoire du formulaire ne sont pas soutenus par le texte même du Règlement de l’Association. En effet, l’art. 93 de ce règlement fixe la taille du caractère typographique devant être utilisé pour « distinguer facilement le texte de tout ajout ou modification, de celui du contenu obligatoire du formulaire ». Ce règlement lui-même prévoit donc la possibilité de modifier les dispositions du formulaire, d’y ajouter ou de les compléter. De même, l’art. 96 précise que les « ajouts ou modifications » doivent porter uniquement sur l’objet visé par les termes et conditions du formulaire. De plus, l’art. 100 fait état d’une « Annexe G Générale » destinée à incorporer les termes et conditions qui *s’ajoutent* aux conditions prévues par le formulaire. Si le contenu de celui-ci était obligatoire, aucune possibilité de le modifier ou d’y ajouter ne serait prévue.

[59] Toutes ces dispositions démontrent clairement que lors de l’adoption de ce règlement, l’Association comprenait bien que son mandat se limitait à déterminer la forme et le contenu du formulaire et qu’il n’était pas de son ressort d’établir les conditions du contrat entre le courtier et son client, la personne physique visée à l’art. 32 de la Loi.

[60] L’examen du formulaire révèle par ailleurs que si plusieurs clauses ont un caractère obligatoire en raison de leur rattachement au chapitre III de la Loi, aux dispositions du C.c.Q. traitant des clauses illisibles ou encore de leur caractère déontologique,

as mandatory. The modifications that are possible transcend the examples of terms relating to advance notice of showings or to curtain rods, blinds or electrical installations, which the form includes in the sale. For instance, the form states that costs relating to the repayment of a secured debt must be borne by the seller where they are not to be paid by the buyer. I find it hard to imagine that a third party could be barred from assuming the payment of such costs, or that the form could not be modified to reflect the terms of an agreement between the buyer and the seller. All in all, I see nothing sacrosanct in the indication in the form that the seller is, upon the signing of the act of sale, to pay the broker compensation in an amount that is left blank. The possibility of modifying this indication was accepted as long ago as 1996 by Claude Barsalou, one of Quebec's few authorities on real estate brokerage:

[TRANSLATION] In our view, it would be open to the client to waive, subject to the above comments on the conditions of that waiver, the mandatory content determined by by-law with respect to “the nature and manner of payment of the broker’s compensation” and, more generally, the content relating to the particulars required in s. 35 of the new Act. The power to determine, by by-law, the content of the mandatory forms is not set out in the provisions whose terms cannot be waived by the client. Moreover, the legislature has made it clear that the prohibition against a client’s waiver of his or her rights by special agreement applies only to the rights set out in ss. 32 to 43 of the new Act.

(Le contrat de courtage immobilier: vente d'un immeuble résidentiel de moins de cinq logements (1996), at pp. 115-16)

[61] The Regulation respecting the application of the Act and the By-law of the Association do not close the circle, as Abella J. writes. There are two problems that result in what I believe can only be unfortunate confusion. First, my colleague concludes (at para. 28) that s. 155(15) of the Act is the provision that conferred the authority to make the By-law of the Association, whereas the provision that actually did so is s. 74(17). As I mentioned above, s. 155(15) of the Act authorizes the

d'autres ne peuvent de toute évidence pas être qualifiées d'impératives. Les modifications possibles dépassent l'exemple des conditions du préavis de visite ou des tringles à rideaux, stores ou installations électriques que le formulaire inclut dans la vente. Ainsi, le formulaire précise que les frais reliés au remboursement d'une créance garantie qui ne seraient pas payés par l'acquéreur seront à la charge du vendeur. Je conçois difficilement qu'un tiers puisse être empêché d'intervenir pour prendre à sa charge de tels frais et que le formulaire ne puisse être modifié pour refléter les conditions de l'entente entre le vendeur et l'acheteur. En somme, je ne vois rien de sacro-saint dans la mention du formulaire prévoyant que le vendeur versera, au moment de la signature de l'acte, une rétribution dont le montant est laissé en blanc. Que cette mention puisse être modifiée était déjà accepté, en 1996, par l'auteur Claude Barsalou, une des rares autorités au Québec en matière de courtage immobilier :

À notre avis, le client pourrait renoncer, sous réserve des commentaires formulés précédemment sur les modalités de cette renonciation, au contenu obligatoire fixé par règlement se rapportant à « la nature et [au] mode de paiement de la rétribution du courtier », et plus globalement, au contenu se rapportant aux mentions exigées par l'article 35 de la nouvelle loi. En effet, le pouvoir de déterminer par règlement le contenu des formulaires obligatoires n'est pas énoncé aux articles dont les dispositions ne peuvent faire l'objet d'une renonciation par le client. De plus, l'impossibilité pour le client de renoncer, par convention particulière, à ses droits est clairement délimitée par le législateur aux droits énoncés aux articles 32 à 43 de la nouvelle loi.

(Le contrat de courtage immobilier : vente d'un immeuble résidentiel de moins de cinq logements (1996), p. 115-116)

[61] Le Règlement d'application et le Règlement de l'Association n'agissent pas comme une boucle comme le dit la juge Abella. Deux problèmes sont à l'origine de ce qui, à mon avis, ne peut être qu'une malheureuse confusion. D'une part, ma collègue conclut (au par. 28) que le par. 155(15) de la Loi est la disposition autorisant la prise du Règlement de l'Association, alors que c'est le par. 74(17). Comme je l'ai mentionné ci-dessus, le par. 155(15) de la Loi confie au gouvernement, et non à l'Association,

government — not the Association — to determine the mandatory particulars of a contract, and the government exercised this power by making the Regulation respecting the application of the Act, not the By-law of the Association.

[62] Second, my colleague maintains (at paras. 24 and 31) that the government's approval of the By-law of the Association makes it a government regulation. This assertion is contrary to what is now recognized as a basic rule of public law. By definition, every regulation is "delegated legislation", regardless of whether the delegate is the government or an administrative body. Where the legislature provides that the government must approve a delegate's regulation, it creates a review mechanism but does not substitute the government for the delegate (P. Garant, *Précis de droit des administrations publiques* (4th ed. 2005), at pp. 152, 153, 154 and 189; see also D. J. Mullan, *Administrative Law* (3rd ed. 1996), at paras. 501 and 504). The fact that the government had to approve the By-law of the Association does not, as my colleague suggests, transform the form into a contract. The content of the Association's form is not determined by the government, and the By-law of the Association is not a regulation that determines the "particulars which must be included in a contract" (s. 155(15)).

[63] The Act and the two regulations are distinct: the Act and the Regulation respecting the application of the Act set out the provisions that the contract is required to include, whereas the By-law of the Association establishes the form from which the parties may depart as long as their agreement does not violate an otherwise mandatory provision. The provision concerning the broker's compensation is not mandatory.

[64] The Association is seeking, by means of its complaint, to regulate the practices of brokers and impose the monolithic model endorsed by most Quebec brokers, who find the new model disturbing in several respects. The new model clearly has a disruptive effect on their practices and also has an impact on prices. In an active market, it is easy

le pouvoir de déterminer les mentions obligatoires du contrat et le gouvernement a exercé ce pouvoir en adoptant le Règlement d'application, non le Règlement de l'Association.

[62] D'autre part, ma collègue soutient (aux par. 24 et 31) que l'approbation par le gouvernement du Règlement de l'Association fait de ce texte un règlement émanant du gouvernement. Cet énoncé va à l'encontre de ce qui est maintenant reconnu comme une règle élémentaire du droit public. Par définition, tout règlement constitue de la « législation déléguée », que le délégué soit le gouvernement ou un organisme administratif comme l'Association. Lorsque le législateur prévoit que le gouvernement doit approuver le règlement d'un délégué, il crée un mécanisme de contrôle, il ne substitue pas le gouvernement au délégué (P. Garant, *Précis de droit des administrations publiques* (4^e éd. 2005), p. 152, 153, 154 et 189; voir aussi D. J. Mullan, *Administrative Law* (3^e éd. 1996), par. 501 et 504). Le fait que le gouvernement doive approuver le Règlement de l'Association ne transforme pas le formulaire en contrat comme le suggère ma collègue. Le contenu du formulaire de l'Association n'est pas déterminé par le gouvernement et le Règlement de l'Association ne constitue pas le règlement fixant les « mentions que doit contenir le contrat » (par. 155(15)).

[63] La Loi et les deux règlements sont distincts : la Loi et le Règlement d'application prévoient les dispositions que le contrat doit obligatoirement inclure, alors que le Règlement de l'Association porte sur le formulaire auquel les parties peuvent déroger dans la mesure où leur entente ne contrevient pas à une disposition par ailleurs impérative. La rétribution du courtier n'est pas une de ces dispositions.

[64] Par la plainte qu'elle a déposée, l'Association veut régir la pratique des courtiers et imposer un modèle monolithique, celui retenu par la majorité des courtiers au Québec. Le modèle nouveau dérange les habitudes à plusieurs égards. Il a nettement pour effet de bouleverser leurs pratiques et d'exercer de la pression sur les prix. Dans un

to imagine that a large number of property owners might find it advantageous to have access to a marketing network without having to pay a generous commission. This model may not suit everyone, but in my view the legislature did not give the Association the authority to prohibit any given manner of payment of compensation.

[65] Furthermore, the manner of payment of compensation proposed by Proprio Direct does not appear to have troubled the Association as an ethical issue until now. The Association has not taken action in the past even though Proprio Direct has been operating for many years, and it even successfully defended Proprio Direct in court. It is therefore somewhat surprising that the Association now contends that Proprio Direct's practice is illegal and may cause prejudice to the public. There is no evidence in the record that supports this position. This brings me to the assessment of the level of deference owed to the discipline committee.

2. Level of Deference Owed to the Discipline Committee

[66] Much of the argument in the Court of Appeal and in this Court concerned the deference owed to the discipline committee. In my view, it is hard to evade the issue, which, with respect, cannot be resolved by echoing the conclusion reached by the Court of Appeal in two other cases: *Pigeon v. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600, and *Pigeon v. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090. In the first of these cases, the appeal concerned a different statute and was limited by a privative clause, whereas in the second, the issue concerned the appropriateness of the penalty. In the case at bar, s. 136 of the Act provides for an appeal as of right from any decision of the discipline committee, in accordance with ss. 164 to 177.1 of the *Professional Code*, R.S.Q., c. C-26. Section 175 of the Code reads as follows:

175. The tribunal may confirm, alter or quash any decision submitted to it and render the decision which it considers should have been rendered in first instance.

marché actif, il est facile d'imaginer qu'un grand nombre de propriétaires puissent trouver avantageux d'avoir accès à un réseau de mise en marché sans avoir à payer une généreuse commission. Ce modèle ne convient peut-être pas à tout le monde, mais j'estime que le législateur n'a pas confié à l'Association le pouvoir d'interdire quelque mode de rétribution que ce soit.

[65] L'aspect éthique du mode de rétribution proposé par Proprio Direct n'a d'ailleurs pas semblé inquiéter l'Association jusqu'à maintenant. En effet, elle n'est pas intervenue malgré les activités de Proprio Direct pendant de nombreuses années et elle l'a même défendue avec succès devant les tribunaux. Il est donc un peu surprenant qu'elle plaide aujourd'hui que la pratique de Proprio Direct est illégale et préjudiciable au public. Cette position n'est étayée par aucune preuve au dossier. Ceci m'amène à évaluer le degré de déférence due au comité de discipline.

2. Degré de déférence due au comité de discipline

[66] Une large part du débat devant la Cour d'appel et devant notre Cour a porté sur la déférence due au comité de discipline. Il me paraît difficile d'éviter la question qui, soit dit en tout respect, ne peut être réglée en reprenant la conclusion à laquelle est arrivée la Cour d'appel dans deux autres affaires : *Pigeon c. Proprio Direct inc.*, J.E. 2003-1780, SOQUIJ AZ-50192600, et *Pigeon c. Daigneault*, [2003] R.J.Q. 1090. En effet, dans la première affaire, l'appel était régi par une loi différente et était alors limité par une clause privative, alors que, dans la deuxième, la question consistait à évaluer la justesse de la sanction. En l'espèce, l'art. 136 de la Loi prévoit qu'il y a appel de plein droit de toute décision du comité de discipline conformément aux art. 164 à 177.1 du *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26. L'article 175 du Code est rédigé ainsi :

175. Le tribunal peut confirmer, modifier ou infirmer toute décision qui lui est soumise et rendre la décision qui, à son jugement, aurait dû être rendue en premier

It may, in particular, substitute any other penalty prescribed by the first paragraph of section 156 for a penalty imposed by the committee on discipline if, in its opinion, that penalty should have been imposed in first instance.

This case therefore concerns a right of appeal in respect of which the legislature authorizes the court to render any decision that *it considers* should have been rendered. Although the Act the discipline committee had to apply was its constituting statute, the committee's particular expertise is limited to disciplinary matters. It has not been shown to have general expertise in statutory interpretation.

[67] Furthermore, the issue in this case entails more than a simple statutory interpretation that will affect only the parties. It can be viewed from two different perspectives. The first is a narrower one: Does the Association have the authority to determine the mandatory particulars of an exclusive brokerage contract? The second is broader: Can the Association impose a single model of practice on Quebec's real estate brokers? Regardless of which perspective is adopted, the issue is an important one. It is likely to affect the future of the brokerage profession in Quebec. In summary, I see nothing to warrant showing any deference whatsoever to the discipline committee's decision.

[68] The Court of Appeal, taking the same approach as the discipline committee, split the issue into two components: the first was the question of law and the second the question of prejudice to the public. This approach is linked to the wording of the provision of the *Rules of professional ethics of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., c. C-73.1, r. 5, on which the syndic relied. Since Proprio Direct's practices were not prohibited by an express provision, the syndic had to rely on a very general provision of the Rules, namely s. 13, which reads as follows:

13. A member shall not participate in any act or practice in real estate matters which may be illegal or which may cause prejudice to the public or to the profession.

lieu. Il peut, notamment, substituer à une sanction imposée par le comité de discipline toute autre sanction prévue au premier alinéa de l'article 156 si, à son jugement, elle aurait dû être imposée en premier lieu.

On se trouve donc ici en présence d'un droit d'appel, dans le cadre duquel le législateur autorise le tribunal à rendre toute décision qui, à son jugement, aurait dû être rendue. Par ailleurs, bien que la Loi que le comité de discipline devait appliquer ait été sa loi constitutive, ce dernier ne possède aucune expertise particulière en dehors des questions de discipline. Son expertise générale en matière d'interprétation législative n'est pas démontrée.

[67] Par ailleurs, la question en litige dans la présente affaire déborde le cadre d'une simple interprétation législative dont l'impact serait limité aux parties. La question peut être vue sous deux angles. L'un plus étroit : l'Association a-t-elle compétence pour déterminer les mentions obligatoires du contrat de courtage exclusif? L'autre plus large : l'Association peut-elle imposer un modèle unique pour la pratique du courtage immobilier au Québec? Quel que soit l'angle retenu, la question n'en est pas moins importante. Elle est susceptible d'influer sur l'avenir de la profession de courtier au Québec. En somme, je ne vois aucun élément qui justifierait de manifester quelque déférence que ce soit à l'égard de la décision du comité de discipline.

[68] Suivant en cela la démarche du comité de discipline, la Cour d'appel a divisé la question en deux volets, le premier était la question de droit et le deuxième la question du préjudice pour le public. Cette démarche est liée au texte de la disposition des *Règles de déontologie de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec*, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 5, auquel le syndic a eu recours. En effet, comme la pratique de Proprio Direct n'était prohibée par aucune disposition expresse, le syndic a dû recourir à une disposition très générale des Règles, soit l'art. 13 qui est libellé comme suit :

13. Le membre ne doit participer à aucun acte ou pratique, en matière immobilière, qui puisse être illégal ou qui puisse porter préjudice au public ou à la profession.

[69] When assessing prejudice, a decision maker must usually consider the facts. Questions of fact always call for great deference, whether on appeal or on judicial review. In the instant case, however, all the discipline committee did was to find the act to be illegal and to infer from this that Proprio Direct's business practice entailed a risk of prejudice. The following is what it said regarding prejudice:

[TRANSLATION] The remaining question is whether the risk of prejudice or of an illegal act is proven in light of the parties' admissions.

According to admission No. 17, the facts described . . . were consistent with the respondent's business plan in effect at the time the two above-mentioned contracts were signed. According to admission No. 18, the two immovables were not sold through the respondent, but it is alleged in admission No. 19 that the respondent kept the sums of \$1,262.97 and \$1,724.22.

In the committee's view, these facts suffice to establish a risk of prejudice if this practice is provided for in the respondent's business plan.

[70] It is clear from these comments that the discipline committee did not assess the facts with respect to the question of prejudice. Its conclusion was based exclusively on the collection of membership fees, which it considered to be illegal. The discipline committee did not ask whether it might be to the sellers' advantage to receive, in exchange for refundable or non-refundable membership fees, services other than the full range of services usually offered by brokers. Rather, it held that since, as a matter of law, it considered the fees to be illegal, it had to infer, also as a matter of law, that there was prejudice. In the circumstances, the conclusion regarding prejudice cannot be characterized as a finding of fact to which an appellate court should show deference.

[71] However, even if the standard of reasonableness had been applied to the question of prejudice, the erroneous conclusion on illegality would have led me to conclude that the discipline committee's decision based on prejudice was unreasonable.

[69] Dans l'évaluation du préjudice, le décideur est habituellement appelé à étudier les faits. Les questions de faits appellent toujours une grande déférence, que ce soit en appel ou en révision judiciaire. En l'espèce, cependant, le comité de discipline s'est limité à constater l'illégalité de l'acte et à en inférer qu'un risque de préjudice découlait de la pratique commerciale de Proprio Direct. Voici ce que dit le comité de discipline sur la question du préjudice :

Reste à se poser la question de savoir si la preuve du risque de préjudice ou si la preuve de l'acte illégal apparaît aux admissions faites par les parties.

L'article 17 des admissions indique que les faits décrits . . . s'inscrivent dans le plan d'affaires de l'intimée, tel qu'opéré aux époques de la signature des deux contrats précités. L'article 18 de ces mêmes admissions indique que les deux immeubles n'ont pas été vendus par les soins de l'intimée mais que celle-ci a conservé les montants de 1 262,97 \$ et de 1 724,22 \$ comme l'altère l'article 19 des admissions.

Ces faits suffisent, selon le Comité, pour établir le risque de préjudice si cette façon de faire s'encadre dans le plan d'affaires de l'intimée.

[70] Ces commentaires démontrent que le comité de discipline n'a fait aucune évaluation de fait sur la question du préjudice. La conclusion est fondée exclusivement sur la perception de frais d'adhésion jugés illégaux. Le comité de discipline ne s'est pas demandé si les vendeurs pouvaient avoir intérêt, en contrepartie de frais d'adhésion, remboursables ou non, à recevoir des services autres que la panoplie complète habituellement offerte par les courtiers. Le comité de discipline a plutôt considéré que puisque, en droit, il estimait que les frais étaient illégaux, il devait, également comme question de droit, inférer l'existence d'un préjudice. Dans ces circonstances, la conclusion sur le préjudice ne peut être qualifiée de constatation de faits à l'égard de laquelle un tribunal d'appel devrait faire preuve de déférence.

[71] Cependant, même si la norme de la décision raisonnable avait été appliquée à la question du préjudice, la conclusion erronée sur l'illégalité m'aurait conduite à conclure que la décision du comité de discipline fondée sur le préjudice était déraisonnable.

3. Argument Accepted by the Discipline Committee

[72] One of the arguments made by the Association appears to have so captured the attention of the discipline committee as to constitute the principal basis for its decision. My colleague Abella J. also relies on it. The Association's argument was that the prohibition against any compensation without a sale was supported by the legislative history of the By-law of the Association. The discipline committee adopted this interpretation and expressed the opinion that the scheme of the Act [TRANSLATION] "appears clearly from an analysis of two documents published in the *Gazette officielle du Québec*, the first on October 20, 1993, and the second on December 29, 1993". These two documents are the draft By-law of the Association submitted by the Association, and the By-law of the Association as approved by the government. With respect, no support for the discipline committee's comments can be found in the two versions of this regulation.

[73] The discipline committee, mistakenly in my opinion, viewed the October 1993 draft By-law of the Association as an attempt by the Association to seek approval for a brokerage contract that would provide generally for the payment of commissions regardless of whether a sale has occurred. It would have been surprising if the Association had made such a proposal, and it is readily apparent that the Association was not really proposing that brokers should be paid in all cases where the property was not sold. The passage quoted by the discipline committee — and reproduced in the majority's reasons — is incomplete.

[74] In fact, two relevant draft regulations were published in the *Gazette officielle du Québec* on October 20, 1993. One was the Regulation respecting the application of the Act, which set out numerous particulars to be inserted into the brokerage contract, including the broker's compensation. The other was the By-law of the Association, which set out a brokerage contract form. This form included a detailed clause that also concerned the broker's remuneration; according to it, the broker would be

3. Argument retenu par le comité de discipline

[72] Un des arguments avancé par l'Association semble avoir retenu l'attention du comité de discipline au point de constituer l'assise principale de sa décision. Ma collègue la juge Abella s'appuie elle aussi sur cet argument. L'Association a prétendu que la prohibition de toute rétribution en l'absence de vente était soutenue par l'historique du Règlement de l'Association. Se ralliant à cette interprétation, le comité de discipline a exprimé l'avis que l'économie de la Loi « apparaît clairement à l'analyse des deux publications qui ont eu lieu dans la *Gazette officielle du Québec*, la première le 20 octobre 1993 et la seconde le 29 décembre 1993 ». Ces deux publications sont le projet de Règlement de l'Association présenté par l'Association, et le Règlement de l'Association tel qu'il a été approuvé par le gouvernement. Avec égards, les commentaires du comité de discipline ne sont pas soutenus par les textes.

[73] Le comité de discipline, erronément selon moi, voit dans le projet de Règlement de l'Association d'octobre 1993 une tentative par l'Association de faire approuver un contrat de courtage prévoyant de façon générale le paiement de la commission et ce qu'il y ait ou non vente. Une telle proposition de la part de l'Association surprendrait, et il est facile de constater que l'Association ne proposait pas vraiment que le courtier puisse être payé dans tous les cas où l'immeuble n'était pas vendu. L'extrait qui est cité par le comité de discipline — et repris dans l'opinion de la majorité — est incomplet.

[74] En fait, le 20 octobre 1993, deux projets de règlements pertinents au litige ont été publiés dans la *Gazette officielle du Québec*. L'un était le Règlement d'application; qui comportait un grand nombre de mentions à inclure dans le contrat de courtage, dont une sur la rétribution du courtier. L'autre était le Règlement de l'Association, qui établissait un formulaire de contrat de courtage. Ce formulaire comportait une clause détaillée qui traitait aussi de la rétribution du courtier et qui

paid in two circumstances where there was no sale. These circumstances were as follows:

d) in the event of a wilful act by the VENDOR intended to prevent the free execution of this contract, or

e) in the event the VENDOR should not respect his obligations.

The Association was not, therefore, proposing that the broker should receive compensation regardless of whether a sale occurred, as the discipline committee inferred. Rather, its intention was to ensure that the broker would be compensated should the seller default on his or her obligations.

[75] The final versions of the two regulations were published on December 29, 1993. In its final form, the Regulation respecting the application of the Act includes no mandatory particulars concerning the manner of payment of compensation. As for the brokerage contract form set out in the By-law of the Association, it is based directly on the text of the October 1993 version of the draft Regulation respecting the application of the Act. In the provision dealing with compensation, the circumstances entitling a broker to compensation where a sale does not take place owing to the seller's fault are framed more restrictively.

[76] The difference between the two provisions is apparent, but it does not support an assertion that the model proposed by Proprio Direct was rejected by the legislature. In all the versions proposed by the Association, compensation was payable upon signature of the act of sale. This is unsurprising, since that was the usual practice at the time the draft regulations were submitted. The clause in the October 1993 draft By-law of the Association was poorly drafted, however. It tended to favour brokers by lightening their burden of proof where sellers failed to perform their obligations. The final wording places the onus on the broker to prove fault on the seller's part. In none of the contemplated situations did the government take into account the case of a broker offering marketing services like those of Proprio Direct.

prévoyait que celle-ci serait payée dans deux circonstances où il n'y aurait pas de vente. Ces circonstances étaient les suivantes :

d) advenant un acte volontaire de la part du VENDEUR qui viserait à empêcher la libre exécution du présent contrat, ou

e) advenant le non-respect par le VENDEUR de ses obligations.

L'Association ne proposait donc pas que le courtier reçoive une rétribution sans égard au fait qu'une vente ait lieu ou non, comme l'infère le comité de discipline. Il s'agissait pour l'Association de veiller à ce que le courtier soit indemnisé en cas de violation par le vendeur de ses obligations.

[75] Les versions finales des deux règlements ont été publiées le 29 décembre 1993. Dans sa forme définitive, le Règlement d'application ne comporte aucune mention obligatoire fixant le mode de rétribution. Quant au formulaire de contrat de courtage prévu par le Règlement de l'Association, il s'inspire directement de la version d'octobre 1993 du projet de Règlement d'application d'octobre 1993. Dans la disposition qui traite de la rétribution, les circonstances donnant droit à une rétribution lorsque la vente n'intervient pas en raison de la faute du vendeur sont encadrées de façon plus serrée.

[76] La différence entre les deux textes est visible, mais elle ne permet pas d'affirmer que le modèle proposé par Proprio Direct a été rejeté par le législateur. Dans toutes les versions proposées par l'Association, la rétribution était payable au moment de la signature de l'acte de vente. Cette constatation n'étonne pas, puisque telle était la pratique usuelle à l'époque de la présentation de ces projets. La formulation de la clause du projet de Règlement de l'Association d'octobre 1993 présente cependant des faiblesses. Elle tendait à favoriser le courtier en simplifiant son fardeau de preuve au cas d'inexécution par le vendeur de ses obligations. Le texte finalement retenu impose au courtier le fardeau de démontrer la faute du vendeur. Dans aucune des situations envisagées le gouvernement n'a considéré le cas où un courtier proposait un service de mise en marché comme celui de Proprio Direct.

[77] If any intention can be discerned from a comparison of the provisions of October and December 1993, it is that the government had the power under s. 155(15) of the Act to determine the manner of payment of the broker's compensation and chose not to do so in the final version of the Regulation respecting the application of the Act, although this topic had been dealt with in its draft regulation. The manner of payment of compensation is not dictated by the Regulation respecting the application of the Act. Thus, the government gave no indication that it intended to impose a single model of practice. Instead, it has left it to the parties to agree on a means of payment of compensation that suits them, in accordance with the services provided for in the contract. The undeniable purpose of the Act is to protect natural persons who do business with real estate brokers or agents. However, by leaving it to the government to determine the mandatory particulars of the brokerage contract and giving the Association the responsibility to determine the content of the form, the legislature has allowed for some flexibility, and this flexibility is recognized even in the By-law of the Association.

[78] Thus, the conclusion I draw from these draft regulations is diametrically opposed to that of the discipline committee. My conclusion is based on a review of the provisions as a whole — not of a short excerpt — and on a comparison of the Regulation respecting the application of the Act and the By-law of the Association.

[79] I therefore find not only that the draft regulations on which the discipline committee relied do not support its conclusion, but also that they do support Proprio Direct's position.

[80] For these reasons, I would have dismissed the appeal.

APPENDIX

Real Estate Brokerage Act, R.S.Q., c. C-73.1

CHAPTER III

RULES RELATING TO CERTAIN REAL ESTATE BROKERAGE CONTRACTS

[77] Si une intention peut être dégagée de la comparaison entre les textes d'octobre et de décembre 1993, c'est que le gouvernement avait le pouvoir, en vertu du par. 155(15) de la Loi, de fixer le mode de rétribution du courtier et a choisi de ne pas le faire dans la version finale du Règlement d'application, alors que ce sujet était traité dans son projet de règlement. Le mode de rétribution n'est pas dicté par le Règlement d'application. Le gouvernement ne donne donc aucune indication qu'il entendait imposer un modèle de pratique unique. Il a plutôt laissé aux parties la possibilité de convenir du mode de rétribution qui leur convient, en fonction des services prévus au contrat. La Loi vise incontestablement à protéger les personnes physiques qui font affaire avec un courtier ou un agent immobilier. Cependant, en réservant au gouvernement le soin de prévoir les mentions obligatoires du contrat de courtage et en confiant à l'Association la responsabilité de déterminer le contenu du formulaire, le législateur a laissé place à une certaine flexibilité qui est reconnue même dans le Règlement de l'Association.

[78] Je tire donc de l'étude de ces projets une conclusion diamétralement opposée à celle du comité de discipline. Cela découle d'un examen complet des textes, et non d'un court extrait, et de la comparaison du Règlement d'application et du Règlement de l'Association.

[79] J'en conclus donc que non seulement les projets de règlements sur lesquels le comité de discipline s'est fondé n'étaient pas sa conclusion, mais que, de surcroît, ils soutiennent la position de Proprio Direct.

[80] Pour ces motifs, j'aurais rejeté l'appel.

ANNEXE

Loi sur le courtage immobilier, L.R.Q., ch. C-73.1

CHAPITRE III

RÈGLES RELATIVES À CERTAINS CONTRATS DE COURTAGE IMMOBILIER

32. This chapter applies to every contract between a natural person and a broker under which the broker undertakes to act as intermediary for the sale, leasing or exchange

(1) of part or all of a chiefly residential immovable containing less than five dwellings;

(2) of a fraction of a chiefly residential immovable subject to an agreement or declaration under articles 1009 to 1109 of the Civil Code.

33. The contract is formed when both parties have signed it.

34. The broker must give a duplicate of the contract, in paper form, to the natural person who signed it.

The natural person is bound to perform his obligations only from the time he is in possession of a duplicate of the contract.

35. The contract must set out

(1) the name and address of the parties in legible script;

(2) the date of the contract and the address of the place where it was signed;

(3) the nature of the transaction involved;

(4) the cadastral designation of the immovable property involved and the address of any building erected thereon, if any;

(5) if such is the case, its irrevocability;

(6) if such is the case, its exclusivity;

(7) the date and time of its expiry;

(8) the price of sale, exchange, or, as the case may be, leasing of the immovable property;

(9) the nature and manner of payment of the broker's compensation;

(10) where applicable, any obligation on the part of the broker to send the particulars of the contract to a multiple listing service or a similar service of a real estate board or of any other agency for the purpose of distributing them to members subscribing to such a service;

(11) any other particulars determined by government regulation.

36. Where there is no stipulation as to the date and time of expiry of the contract, the contract shall expire 30 days after being concluded.

32. Le présent chapitre s'applique à un contrat conclu entre une personne physique et un courtier en vertu duquel celui-ci s'engage à agir comme intermédiaire pour la vente, la location ou l'échange :

1° d'une partie ou de l'ensemble d'un immeuble principalement résidentiel de moins de cinq logements;

2° d'une fraction d'un immeuble principalement résidentiel qui fait l'objet d'une convention ou déclaration visée aux articles 1009 à 1109 du Code civil.

33. Le contrat est formé lorsque les parties l'ont signé.

34. Le courtier doit remettre, sur support papier, un double du contrat à la personne physique qui l'a signé.

La personne physique n'est tenue à l'exécution de ses obligations qu'à compter du moment où elle est en possession d'un double du contrat.

35. Le contrat doit indiquer :

1° les nom et adresse des parties en caractères lisibles;

2° la date du contrat et l'adresse du lieu où il est signé;

3° la nature de l'opération visée;

4° la désignation cadastrale de l'immeuble visé et, le cas échéant, l'adresse de tout bâtiment qui y est érigé;

5° le cas échéant, son irrévocabilité;

6° le cas échéant, son exclusivité;

7° la date et l'heure de son expiration;

8° le prix de vente, d'échange ou, selon le cas, le prix de location de l'immeuble;

9° la nature et le mode de paiement de la rétribution du courtier;

10° s'il y a lieu, l'obligation du courtier de transmettre les données de ce contrat à un service inter-agences ou à un service similaire d'une chambre d'immeuble ou de tout autre organisme pour fins de distribution aux membres abonnés à un tel service;

11° toute autre mention déterminée par règlement du gouvernement.

36. À défaut d'une stipulation quant à la date et à l'heure de l'expiration du contrat, celui-ci expire 30 jours après sa conclusion.

37. No contract may contain a stipulation for automatic renewal.

38. Any agreement binding a natural person, for a fixed period after the expiry of the contract, to compensate the broker even if the sale, leasing or exchange of an immovable property is effected after such expiry, is without effect.

The first paragraph does not apply if the agreement provides that compensation is due where

(1) the contract is exclusive;

(2) the sale, leasing or exchange is made with a person who became interested in the immovable property while the contract was in force;

(3) the transaction occurs not more than 180 days after the date of expiry of the contract and during that period, the natural person did not enter into an exclusive contract for the sale, leasing or exchange of the immovable property with another broker.

39. The contract must specify that the broker has an obligation to submit to the natural person every promise to purchase, lease or exchange the immovable property in question.

40. Notwithstanding any stipulation to the contrary, the natural person may, at his own discretion, cancel the contract within the three days which follow the day on which he receives a duplicate of the contract signed by both parties, unless a waiver is written in its entirety by the person and signed.

The contract is cancelled by operation of law from the sending or giving of a written notice to the broker.

41. The broker may claim no compensation following the cancellation of a contract in accordance with section 40, unless a sale, leasing or exchange which meets the conditions specified in section 38 occurs.

42. No contract may be cancelled on the sole ground that one of its provisions contravenes this chapter.

43. No natural person may, by special agreement, waive the rights conferred on him by this chapter.

66. The primary role of the Association is to ensure the protection of the public by the enforcement of rules of professional ethics and the professional inspection of its members, and in particular by seeing to it that its

37. Est interdite dans un contrat une stipulation qui a pour effet de le renouveler automatiquement.

38. Est sans effet une convention engageant la personne physique, pour une période déterminée après l'expiration du contrat, à rétribuer le courtier même si la vente, la location ou l'échange de l'immeuble s'est effectué après l'expiration du contrat.

Toutefois, le premier alinéa ne s'applique pas si la convention prévoit que la rétribution est due lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° le contrat est stipulé exclusif;

2° la vente, la location ou l'échange s'effectue avec une personne qui a été intéressée à l'immeuble pendant la durée du contrat;

3° cette opération survient au plus 180 jours après la date d'expiration du contrat et durant cette période, la personne physique n'a pas conclu avec un autre courtier un contrat stipulé exclusif pour la vente, la location ou l'échange de l'immeuble.

39. Le contrat doit préciser que le courtier a l'obligation de soumettre à la personne physique toute promesse d'achat, de location ou d'échange de l'immeuble visé.

40. Malgré toute stipulation contraire, la personne physique peut résoudre à sa discrétion le contrat dans les trois jours qui suivent celui où elle reçoit un double du contrat signé par les deux parties, à moins d'une renonciation écrite en entier par elle et signée.

Le contrat est résolu de plein droit à compter de l'envoi ou de la remise d'un avis écrit au courtier.

41. Le courtier ne peut exiger aucune rétribution, à la suite de la résolution d'un contrat faite conformément à l'article 40, à moins qu'une vente, une location ou un échange qui satisfait aux conditions de l'article 38 n'intervienne.

42. Un contrat ne peut être annulé du fait qu'une disposition de celui-ci contrevient au présent chapitre.

43. La personne physique ne peut, par convention particulière, renoncer aux droits que lui confère le présent chapitre.

66. L'Association a pour principale mission d'assurer la protection du public par l'application des règles de déontologie et l'inspection professionnelle de ses membres en veillant, notamment à ce que l'activité de ses

members pursue their activities in accordance with the Act and the regulations.

It may also dispense continuing education courses to its members and award the titles referred to in section 76.

74. The board of directors must determine, by by-law subject to government approval

. . .

(17) the content, form and use of the mandatory forms designated by government regulation;

. . .

136. An appeal lies to the Court of Québec from decisions of the discipline committee, in accordance with sections 164 to 177.1 of the Professional Code (chapter C-26), adapted as required.

155. The Government may, by regulation, determine

. . .

(5) the forms whose form is mandatory;

. . .

(15) the other particulars which must be included in a contract referred to in section 35;

. . .

Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act, R.R.Q., c. C-73.1, r. 1

26. The forms whose form is mandatory are

. . .

(2) the form entitled “Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable” in respect of an immovable referred to in section 32 of the Act;

. . .

membres soit poursuivie conformément à la loi et aux règlements.

Elle peut, en outre, dispenser des cours de formation permanente auprès de ses membres et décerner les titres visés à l'article 76.

74. Le conseil d'administration doit déterminer, par règlement soumis à l'approbation du gouvernement :

. . .

17° le contenu, la forme et l'utilisation des formulaires obligatoires désignés par règlement du gouvernement;

. . .

136. Il y a appel des décisions du comité de discipline devant la Cour du Québec, conformément aux articles 164 à 177.1 du Code des professions (chapitre C-26) et compte tenu des adaptations nécessaires.

155. Le gouvernement peut déterminer, par règlement :

. . .

5° les formulaires qui doivent revêtir une forme obligatoire;

. . .

15° les autres mentions que doit contenir le contrat visé à l'article 35;

. . .

Règlement d'application de la Loi sur le courtage immobilier, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 1

26. Les formulaires qui doivent revêtir une forme obligatoire sont les suivants :

. . .

2° le formulaire « Contrat de courtage exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel » à l'égard d'un immeuble visé par l'article 32 de la loi;

. . .

By-law of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. 73.1, r. 2

85. In addition to the particulars provided for in Chapter III of the Act and those provided for in Chapter IV of the Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act, the form entitled “Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable”, provided for in subparagraph 2 of the first paragraph of section 26 of the Regulation respecting the application of the Real Estate Brokerage Act and applying to an exclusive brokerage contract between a natural person and a broker under which the broker undertakes to act as an intermediary for the sale of

(1) part or all of a chiefly residential immovable containing less than 5 dwellings; or

(2) a fraction of a chiefly residential immovable that is the subject of a declaration of co-ownership provided for in articles 1038 to 1109 of the Civil Code of Québec;

shall contain the following provisions:

(1) concerning its object and term:

“Object and term of contract

The seller retains the services of the real estate broker to act as an exclusive intermediary for the sale of the immovable covered by this brokerage contract.

This contract terminates at 11:59 p.m. on.”;

. . .

(6) concerning the real estate broker’s compensation:

“Real estate broker’s compensation

The seller shall pay to the broker, in the cases provided for in 1, 2 and 3 of this section, upon the signing of the act of sale, compensation of:

percent (__ %) of the sale price provided for in section (indicate the number of the contract provision establishing the sale price) or of another sale price to which the seller agrees in writing; or ____ dollars (\$ __):

(1) where a promise to purchase conforming to the conditions of sale set out in this brokerage contract (and

Règlement de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 2

85. En plus des mentions prévues au chapitre III de la Loi et de celles prévues par le chapitre IV du Règlement d’application de la Loi sur le courtage immobilier, le formulaire « Contrat de courtage exclusif — Vente d’un immeuble principalement résidentiel », prévu par le paragraphe 2° de l’article 26 du Règlement d’application de la Loi sur le courtage immobilier, qui s’applique à un contrat de courtage exclusif conclu entre une personne physique et un courtier en vertu duquel celui-ci s’engage à agir comme intermédiaire pour la vente :

1° d’une partie ou de l’ensemble d’un immeuble principalement résidentiel de moins de cinq logements;

2° d’une fraction d’un immeuble principalement résidentiel qui fait l’objet d’une déclaration de copropriété visée aux articles 1038 à 1109 du Code civil du Québec,

doit contenir les dispositions suivantes :

1° en ce qui concerne son objet et sa durée :

« Objet et durée du contrat

Les services du courtier immobilier sont retenus par le vendeur pour qu’il agisse comme intermédiaire exclusif pour la vente de l’immeuble visé par le présent contrat de courtage.

Le présent contrat prend fin à 23 h 59, le ____ . »;

. . .

6° en ce qui concerne la rétribution du courtier immobilier:

« Rétribution du courtier immobilier

Le vendeur versera au courtier, dans les cas prévus en 1°, 2° et 3° du présent article, au moment de la signature de l’acte de vente, une rétribution de :

____ pour cent (__ %) du prix de vente prévu à l’article (indiquer le numéro de la disposition du contrat qui établit le prix de vente) ou d’un prix de vente autre auquel le vendeur aura donné son assentiment par écrit, le cas échéant; ou

____ dollars (__ \$) :

1° si une promesse d’achat conforme aux conditions de vente énoncées au présent contrat de courtage (et

in any amendments thereto) is submitted to the seller during the term of this contract and in fact leads to the sale of the immovable; or

(2) where an agreement concerning the sale of the immovable is concluded during the term of this contract, whether through the broker or not, and in fact leads to the sale of the immovable; or

(3) where a sale takes place, within 180 days following the expiry date of this contract, with a person who was interested in the immovable during the term of this contract, unless, during that period, the seller concluded with another real estate broker a contract stipulated to be exclusive for the sale of the immovable.

Nothing stipulated in section (*indicate the number of the contract provision containing the text provided for in the first paragraph of this paragraph*) shall be interpreted as restricting the broker's right to obtain, where applicable, payment of any sums of money that may be due to him as compensation or damages under the ordinary rules of ordinary law, particularly, but without limiting the generality of the foregoing, where a sale does not take place because the seller voluntarily blocks it or otherwise voluntarily prevents the free performance of this contract.

. . .

91. The holder of a real estate broker's or agent's certificate shall complete a mandatory form clearly and legibly, by hand or using a typewriter, a computer system or a printing system.

The certificate holder shall not use any abbreviation incomprehensible to the parties or leave any ambiguity as to whether certain terms and conditions in the form apply.

92. Where the holder of a real estate broker's or agent's certificate completes a mandatory form by hand, he shall use ink and shall write neatly to facilitate reading.

93. Where the holder of a real estate broker's or agent's certificate completes a mandatory form using a typewriter, a computer system or a printing system, he shall use at least 10-point type that is different from the type used for the mandatory content, so as to enable the parties to easily distinguish the text of any addition or amendment from the mandatory content of the form.

ses amendements, le cas échéant) lui est présentée pendant la durée dudit contrat et que cette promesse d'achat conduise effectivement à la vente de l'immeuble, ou

2° si une entente visant à vendre l'immeuble est conclue pendant la durée du présent contrat, que ce soit par ou sans l'intermédiaire du courtier, et que cette entente conduise effectivement à la vente de l'immeuble, ou

3° si une vente a lieu dans les 180 jours suivant la date d'expiration du contrat avec une personne qui a été intéressée à l'immeuble pendant la durée du contrat, sauf si, durant cette période, le vendeur a conclu avec un autre courtier immobilier un contrat stipulé exclusif pour la vente de l'immeuble.

Rien dans ce qui est stipulé à l'article (*indiquer le numéro de la disposition du contrat qui reprend le texte prévu au premier alinéa du présent paragraphe*) ne doit être interprété comme venant restreindre le droit du courtier d'obtenir, le cas échéant, le paiement de toutes sommes pouvant lui être dues à titre de rétribution ou de dommages-intérêts selon les règles ordinaires du droit commun notamment, mais sans limiter la généralité de ce qui précède, dans le cas où la vente n'aurait pas lieu parce que c'est le vendeur qui y a volontairement fait obstacle ou qui a autrement volontairement empêché la libre exécution du présent contrat.

. . .

91. Un formulaire obligatoire doit être complété clairement et lisiblement par le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier à la main ou à l'aide d'une machine à écrire, d'un système informatique ou d'un système d'imprimerie.

Le titulaire ne doit notamment pas utiliser d'abréviation incompréhensible aux parties ni laisser d'ambiguïté quant au fait que certains termes et conditions d'un formulaire s'appliquent ou non.

92. Lorsque le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier complète un formulaire obligatoire à la main, il doit le faire à l'encre et utiliser une écriture soignée afin d'en faciliter la lecture.

93. Lorsque le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier complète un formulaire obligatoire à l'aide d'une machine à écrire, d'un système informatique ou d'un système d'imprimerie, il doit utiliser un caractère typographique d'au moins 10 points, différent de celui utilisé pour le contenu obligatoire, de façon à permettre aux parties de distinguer facilement le texte de tout ajout ou modification, de celui du contenu obligatoire du formulaire.

- 94.** Where the holder of a real estate broker's or agent's certificate uses the mandatory form entitled "Annex A — Immovable", "Annex G — General", "Counter-Proposal to a Promise to Purchase" or "Amendments and Notice of Fulfilment of Conditions", he shall indicate, in the space reserved for that purpose, the number of the mandatory form entitled "Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable", "Non-Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable" or "Promise to Purchase", as the case may be, to which reference is made.
- 95.** Where the holder of a real estate broker's or agent's certificate strikes out an entry on a mandatory form, he shall have the strikeout initialled by the parties before they sign at the bottom of the form.
- 96.** The additions or amendments that the holder of a real estate broker's or agent's certificate may make to a mandatory form shall pertain only to the object of the terms and conditions of that form.
- 97.** The holder of a real estate broker's or agent's certificate shall, before having a mandatory form that he has completed signed, allow the parties to take cognizance of the terms and conditions of the form and, before the form is signed, provide all the explanations and answers to questions that the parties may ask.
- 98.** The holder of a real estate broker's or agent's certificate shall not add anything to, amend or strike out anything from a mandatory form after the parties have signed at the bottom of the form.
- 99.** The holder of a real estate broker's or agent's certificate shall use the mandatory form entitled "Amendments and Notice of Fulfilment of Conditions" where the parties wish to amend a mandatory form entitled "Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable", "Non-Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable" or "Promise to Purchase" that they have already signed.
- 100.** The holder of a real estate broker's or agent's certificate shall use the mandatory form entitled "Annex G — General" only to complete the terms and conditions of a mandatory form entitled "Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable", "Non-Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable" or "Promise to Purchase".
- 94.** Lorsque le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier utilise le formulaire obligatoire « Annexe A Immeuble », « Annexe G Générale », « Contre-proposition à une promesse d'achat » ou « Modification et avis de réalisation de conditions », il doit indiquer à l'espace prévu à cette fin le numéro distinct du formulaire obligatoire « Contrat de courtage exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel », « Contrat de courtage non exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel » ou, selon le cas, « Promesse d'achat » auquel il fait référence.
- 95.** Lorsque le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier fait une rature à un formulaire obligatoire, il doit faire parapher cette rature par les parties avant même que celles-ci n'apposent leur signature à la fin du formulaire.
- 96.** Les ajouts ou modifications que peut apporter un titulaire de certificat de courtier ou d'agent immobilier à un formulaire obligatoire doivent porter uniquement sur l'objet visé par les termes et conditions de ce formulaire.
- 97.** Le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier doit, avant de faire signer un formulaire obligatoire qu'il a complété, permettre aux parties de prendre connaissance des termes et conditions de ce formulaire et fournir, avant la signature, toutes les explications et réponses aux questions posées par celles-ci.
- 98.** Le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier ne doit faire aucun ajout, modification ou rature sur un formulaire obligatoire après que les parties aient apposé leur signature à la fin de ce formulaire.
- 99.** Le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier doit utiliser le formulaire obligatoire « Modifications et avis de réalisation de conditions » lorsque les parties veulent apporter une modification à un formulaire obligatoire « Contrat de courtage exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel », « Contrat de courtage non exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel » ou « Promesse d'achat » qu'elles ont déjà signé.
- 100.** Le titulaire d'un certificat de courtier ou d'agent immobilier ne doit utiliser le formulaire obligatoire « Annexe G Générale » que pour compléter les termes et conditions des formulaires obligatoires « Contrat de courtage exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel », « Contrat de courtage non exclusif — Vente d'un immeuble principalement résidentiel » ou « Promesse d'achat ».

The certificate holder shall not use the form entitled “Annex G — General” to make an amendment to a mandatory form entitled “Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable”, “Non-Exclusive Brokerage Contract — Sale of a Chiefly Residential Immovable” or “Promise to Purchase” that the parties have already signed.

Rules of professional ethics of the Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., c. C-73.1, r. 5

13. A member shall not participate in any act or practice in real estate matters which may be illegal or which may cause prejudice to the public or to the profession.

Appeal allowed with costs, DESCHAMPS and ROTHSTEIN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: Petit Beaudoin Gaucher, Québec.

Solicitors for the respondent: Bélanger, Sauvé, Montréal.

Le titulaire ne doit notamment pas utiliser le formulaire « Annexe G Générale » pour apporter une modification à un formulaire obligatoire « Contrat de courtage exclusif — Vente d’un immeuble principalement résidentiel », « Contrat de courtage non exclusif — Vente d’un immeuble principalement résidentiel » ou « Promesse d’achat » que les parties ont déjà signé.

Règles de déontologie de l’Association des courtiers et agents immobiliers du Québec, R.R.Q., ch. C-73.1, r. 5

13. Le membre ne doit participer à aucun acte ou pratique, en matière immobilière, qui puisse être illégal ou qui puisse porter préjudice au public ou à la profession.

Appel accueilli avec dépens, les juges DESCHAMPS et ROTHSTEIN sont dissidents.

Procureurs des appelants : Petit Beaudoin Gaucher, Québec.

Procureurs de l’intimée : Bélanger, Sauvé, Montréal.