

COUR SUPÉRIEURE
(ACTION COLLECTIVE)

CANADA
PROVINCE OF QUÉBEC
DISTRICT OF MONTRÉAL

N° : 500-06-000811-162

DATE : October 31, 2018

Presiding: THE HONORABLE MARK G. PEACOCK, J.C.S.

DAMAS METELLUS
(Applicant)

v.

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
-and-
LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(Respondents)

JUDGMENT

INTRODUCTION

[1] Starting on April 13, 2004, Mr. Metellus sought and was granted permits to carry on business in Montreal as a taxi driver and as a taxi owner.

[2] Mr. Metellus now seeks to represent a class of taxi drivers and taxi owners who have allegedly suffered damages due to the Respondents' — the Quebec Attorney General and the Government of Quebec — alleged omission to enforce the existing provincial regulatory scheme for taxis upon Uber and its affiliated drivers for those specific regulated territories known as "agglomerations."¹

¹ Specified in the Conclusions to this judgment.

[3] Many of his allegations are identical or similar to those in a class action already authorized by the undersigned in *Jean-Paul v. Uber technologies Inc.*, 2017 QCCS 164 ("*Jean-Paul*").

[4] In his amended authorization application dated November 22, 2017, Mr. Metellus seeks damages for the loss of revenue and for the loss in the value of the taxi permits for two distinct time periods, each governed by a different legal regime.

[5] The first period spans from October 28, 2013, to October 15, 2016. The second period begins on October 15, 2016, when a pilot project, involving an agreement between the Government of Quebec and Uber,² came into effect creating a regulatory regime distinct from the pre-existing regime that applied to Mr. Metellus and other potential class members.³

[6] The Court's absence for health reasons has delayed the issuance of this judgment.

[7] The reasons for this judgment are written in English. Given the overlap with the *Jean-Paul* authorization decision, the Court has taken the liberty to borrow from the reasons it gave in that decision, when relevant and appropriate. The pleadings were in French. In this context, certain citations and syllogisms, questions for the hearing on the merits and conclusions are in French.

[8] At the hearing of the authorization application, the defence focused its arguments on the criteria in article 575 (2) *CCP*. The Court will analyze all four criteria of art. 575.

Applicable Law: Applications for Authorization of Class Actions

[9] From one of its recent judgments⁴, the Court draws the legal principles to apply in analyzing an application to authorize a class action :

[11] *At the authorization stage, the role of the Court is to filter out frivolous applications. The burden on the Petitioner is one of demonstration of an appearance of right, also known as an "arguable case", and not the usual civil evidential standard "on the balance of probabilities".*

[12] *The Supreme Court of Canada in the 2013 judgment of Infineon Technologies AG confirmed that the CCP art. 575 criteria required a "low*

² For the purposes of this judgement, Uber should be understood to refer to UberX as well.

³ It should be noted that in the already-authorized *Jean-Paul* class action, the Plaintiff in that class action asserts that UberX began its operations in Quebec in or around October 28, 2014. In the present proceedings, Mr. Metellus asserts a different date for the start of the Uber operations in Quebec, which is exactly one year earlier.

⁴ *Charbonneau v. Apple Canada inc. et al*, 2016 QCCS 5770 (as rectified).

threshold” of review by the Superior Court at the authorization stage. Equally, that judgment established that the approach taken by the Superior Court in analyzing the application of the CPC art. 575 criteria should be generous and liberal and not restrictive.

[13] The Petitioner must assert specific facts; if the Petitioner asserts only generalities, the Superior Court must be vigilant to determine that the legal syllogism being proposed by the Petitioner meets even the low standard of "arguable case".

[14] In addition to taking the facts alleged in the Application as proven, the Court must also consider the evidence in the record, being: (a) the exhibits and (b) the transcript of any limited examination permitted by the Court of the Petitioner.

(this Court's emphasis)

[10] The Supreme Court of Canada in the recent case of *Infineon* confirms « *la jurisprudence a clairement voulu faciliter l'exercice des recours collectifs comme moyen d'atteindre le double objectif de la dissuasion et de l'indemnisation des victimes* »⁵,

Identification of the Respondents

[11] Mr. Metellus describes the Respondents in the following terms:

13. *La défenderesse est chargée de régler et de diriger la défense de l'État québécois dans les recours logés contre elle ;*
14. *En l'espèce, l'action collective pour laquelle le demandeur recherche l'autorisation vise le Gouvernement du Québec et plus précisément le ministre des Transports ainsi que son ministère ;*

1. Position of Mr. Metellus

[12] In analyzing an application for authorization, the Court must accept that the alleged facts can be proven.

[13] Mr. Metellus asserts that Uber's services are illegal:

35. *La défenderesse et le Gouvernement du Québec sont responsables de veiller à la sécurité des usagers, de faire respecter ses lois et règlements et de sanctionner les contrevenants auxdits lois et règlements ;*

⁵ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 60.

36. *La défenderesse et le Gouvernement du Québec, qui ont les pouvoirs de sanctionner Uber ainsi que ses chauffeurs, acceptent tacitement, par leur inaction, que ces derniers violent les lois et règlements ;*
37. *En effet, le tiers Uber et ses chauffeurs circulent et offrent des services en contravention directe avec la réglementation en vigueur ;*
38. *Ces tiers qui exercent le métier de chauffeur de taxi en contravention des lois en vigueur circulent notamment dans la ville de Montréal, sans payer les mêmes frais que les chauffeurs de taxis, et probablement sans payer d'impôt, vu l'absence de réglementation quant à la facturation des services qu'ils rendent ;*
- ...
40. *La défenderesse tolère tacitement que le tiers Uber se voile derrière l'étiquette de « covoiturage », alors que le covoiturage rémunéré est interdit au Québec hormis les services de transport rémunérés ;*
41. *Les conséquences de cette tolérance est [sic] une sécurité réduite pour les usagers puisqu'en opérant à l'extérieur du cadre réglementaire, le tiers Uber et ses chauffeurs ne se conforment pas aux obligations de sécurité qui incombent aux titulaires d'un permis de propriétaire de taxi ou d'un permis de chauffeurs de taxi ;*
42. *Cette sécurité réduite est en contradiction évidente avec l'esprit et les objectifs législatifs des dispositions entourant le transport rémunéré au Québec ;*
43. *En refusant de sanctionner ceux qui ne se conforment pas aux lois et règlements applicables en l'espèce, la défenderesse et le Gouvernement du Québec cautionnent que Uber jouisse d'un avantage déloyal par rapport aux chauffeurs de taxi et aux intermédiaires en services de transport par taxi qui eux se conforment à la loi et aux règlements ;*
44. *Concrètement, en ne les contraignant pas à payer les frais liés aux permis de taxi et d'intermédiaires en services de transport par taxi exigibles par la défenderesse et le Gouvernement du Québec, ces derniers permettent à Uber de demander une contrepartie nettement inférieure à celle demandée par les intervenants du milieu du taxi se conformant aux lois ;*
45. *De plus, la défenderesse et le Gouvernement du Québec fixent les tarifs de course que doivent appliquer les titulaires de permis de chauffeurs de taxi, mais pas les tarifs des chauffeurs de Uber ;*
46. *Ces prix nettement inférieurs, puisque non réglementés, attirent la clientèle par une concurrence déloyale et entraînent des préjudices*

monétaires importants pour le demandeur ainsi que les membres du groupe ;

47. *Tous les préjudices subis par les membres du groupe sont causés directement par la grossière négligence de la défenderesse qui refuse de faire respecter ses propres lois et règlements régissant le transport rémunéré de personnes par automobile ;*
48. *La défenderesse et le Gouvernement du Québec, par leur grossière négligence ou par leur refus de respecter et de faire respecter les lois du Québec, tolèrent, cautionnent, encouragent et permettent ouvertement ou tacitement au tiers et à ses participants de se livrer à une activité déloyale et illégale.*

[14] Mr. Metellus seeks the following damages :

- a. « une somme équivalente à la perte de revenus subie par eux [ajout du Tribunal : les chauffeurs et les propriétaires] en raison des actions, des omissions, du cautionnement et de la grossière négligence des défendeurs, majorée de trente pour cent (30 %) », avec intérêts et indemnité légale ;
- b. « dommages punitifs de 1 000 \$ par membre »;
- c. « une somme équivalente à la perte de valeur des permis de propriétaire de taxi », avec intérêts et indemnité légale.

[15] He also asks that this Court orders : « ... à la défenderesse et au gouvernement du Québec de prendre tous les moyens afin de faire cesser toutes formes de violation à la réglementation en vigueur, et ce, 30 jours suivant le présent jugement à intervenir et ce nonobstant appel ».

2. Coming into force of the pilot project: October 15, 2016

[16] Mr. Metellus instituted his original application for authorization to proceed with a class action on September 19, 2016. This is prior to the coming into force of the Uber pilot project initiated by the Respondent Quebec Government.

[17] Around September 30, 2016, a pilot project was created by Order in Council number 2016-16 (« Order in Council ») from the *ministre du ministère des Transports de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports* (« ministère des Transports »). The Order in Council became effective as of October 15, 2016.

[18] The pilot project related only to fee for service transportation services that were requested by mobile application (article1). Annex 1 indicated that Uber Canada inc., as

a result of the pilot project, became a « titulaire d'un permis d'intermédiaire en service de transport » for several agglomerations.

[19] Article 2 indicated that the pilot project would account for « des besoins de la population et de l'équité envers les titulaires qui exploitent tout permis au moment de sa mise en œuvre » (this Court's emphasis).

[20] Articles 3 and 4 explained that the *ministère des Transports* collects the applicable fees from Uber Canada inc.:

3- Le ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports autorise le titulaire à rendre disponible son application mobile à ses partenaires chauffeurs 50 000 heures par semaine, ce qui correspond au nombre maximal d'heures de 300 permis de propriétaire de taxi.

Les droits exigibles pour rendre disponible, au cours d'une semaine, l'application mobile entre 0 et 50 000 heures sont de 0,97 \$ par course débutée durant cet intervalle.

Dans le cas où le titulaire rend disponible, au cours d'une semaine, son application au-delà de 50 000 heures sans dépasser 100 000 heures, les droits exigibles sont de 1,17 \$ par course débutée durant cet intervalle.

Dans le cas où le titulaire rend disponible, au cours d'une semaine, son application mobile au-delà de 100 000 heures, les droits exigibles sont de 1,33 \$ par course.

Dans le cas où le titulaire rend disponible, au cours d'une semaine, son application mobile au-delà de 150 000 heures, des ajustements à la hausse ou à la baisse de ce bloc heure seront possibles, par modification du projet pilote, en fonction des résultats préliminaires.

Pour l'application du projet pilote, le jour qui marque le point de départ d'une semaine est le lundi à minuit.

Les heures se calculent en additionnant les minutes durant lesquelles chaque partenaire-chauffeur est connecté à l'application mobile du titulaire.

4- Le titulaire doit verser au ministre un acompte trimestriel de 1 100 000 \$ représentant les droits exigibles estimés pour un trimestre. Le ministre établit le montant réel des droits exigibles pour le trimestre visé. Si le montant de l'acompte est inférieur au montant réel des droits exigibles pour le trimestre visé, le titulaire doit payer la différence avec le versement de son prochain acompte. Si le montant de l'acompte est supérieur au montant réel des droits exigibles pour le trimestre visé, le titulaire déduit la différence lors du versement de son prochain acompte.

[21] Mr. Metellus does not directly attack the legality of the pilot project.⁶ However, the legality of the pilot project is presently contested in appeal before the Quebec Court of Appeal in the case of *Comité provincial de concertation et de développement de l'industrie du Taxi v. Uber technologies Inc.*⁷. Mr. Justice Mark Schragger of the Court of Appeal has permitted the parties to plead the matter as if it was an appeal as of right of a final judgment.

[22] The Court will now analyze the present amended application in relation to the four tests for authorization set out by article 575 CCP.

ART. 575 (1): IDENTICAL OR SIMILAR OR CONNECTED QUESTIONS OF FACT OR LAW

[23] Mr. Metellus suggests these questions :

53. *Est-ce que la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont permis à une entité tierce de transgresser les lois qu'elle a elle-même mises en vigueur?*
- 53.1 *Est-ce que le comportement décrit aux présentes du Gouvernement du Québec constitue :*
- Une infraction à l'article 1457 du Code civil du Québec?*
- Une infraction l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne?*
- Une expropriation illégale?*
54. *Dans l'affirmative, est-ce que ces activités entraînent une perte de revenus pour les membres du groupe :*
- a) entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- b) depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
55. *Est-ce que la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont permis et toléré qu'un tiers fasse de la concurrence déloyale aux propriétaires de permis de taxi ainsi qu'aux chauffeurs de taxi?*
56. *Dans l'affirmative, est-ce que ces agissements causent une perte de revenus et de valeur de leurs actifs aux membres du groupe?*

⁶ The legality of the pilot project is not contested in Mr. Metellus' pleadings or argument.

⁷ 2017 QCCA 2056.

- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
57. *Quel est le quantum de cette perte de revenus et de cette diminution de la valeur de leurs actifs?*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
58. *Est-ce que les activités commerciales de Uber permis et cautionné par la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont provoqué une dévaluation du permis de propriétaire de taxi?*
59. *Dans l'affirmative, est-ce que la défenderesse et le Gouvernement du Québec sont responsables de cette dévaluation des permis de propriétaires de taxi?*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
60. *Est-ce que par ses actions, son inaction et de par sa grossière négligence, la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont permis à un tiers d'agir et d'opérer un service de transport par taxi sans détenir le ou les permis nécessaires et requis en vertu de la Loi et de la réglementation qui régis cette industrie?*
61. *Dans l'affirmative, les membres du groupe ont-ils droit à des dommages-intérêts équivalents à cette perte de revenus, à la perte de valeur sur leur permis de taxi ainsi que les frais engagés afin de se conformer à la loi et d'opérer à l'intérieur du cadre législatif en vigueur?*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
62. *Dans l'affirmative, est-ce que les membres propriétaires de permis de propriétaire de taxi ont droit à des dommages-intérêts compensatoires équivalents à cette perte de valeur?*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*

b) depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?

63. *Dans l'affirmative, les membres ont-ils droit à des dommages punitifs?*

a) entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?

b) depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?

[24] The Court agrees that these questions raise issues that are common and which, if decided in the context of a class action, would avoid or at least reduce the time for individual trials. For purposes of simplification, the Court has modified or reformulated these questions.

[25] The reformulated questions will, amongst other factors, take into consideration the existence of the pilot project.

[26] The Court proposes the following questions ⁸ :

Responsabilité civile

- 1- *Est-ce que Uber et ses chauffeurs exercent des activités commerciales sans détenir le ou les permis requis en vertu des lois et règlements qui régissent leurs activités commerciales?*
- 2- *Est-ce que la défenderesse et le gouvernement du Québec ont permis et toléré que Uber et ses chauffeurs fassent de la concurrence déloyale aux membres du groupe?*
- 3- *Est-ce que le comportement allégué des défenderesses engage leur responsabilité civile parce que ce comportement constitue :*
 - i. *Une infraction à l'article 1457 du Code civil du Québec?*
 - ii. *Une infraction à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne?*
 - iii. *Une expropriation illégale?*
- 4- *Si la Cour attribue une responsabilité civile au gouvernement, est-ce que la défense d'immunité d'état existe et si oui, jusqu'où?*

⁸ Further to the Court's judicial discretion to modify the questions.

- 5- *Est-ce que toute défense d'immunité d'état tombe advenant une détermination de mauvaise foi de la part du gouvernement?*
- 6- *Est-ce que le projet pilote est légal? Si oui, est-ce que la légalité de ce projet affecte la responsabilité civile des défenderesses par rapport aux questions du paragraphe 3?*

Causalité

Perte alléguée de revenus

- 7- *Est-ce que les activités commerciales de Uber et de ses chauffeurs, si illégales, ont provoqué une perte de revenus des membres du groupe?*
- 8- *Dans l'affirmative, est-ce que la responsabilité civile des défenderesses est la (ou une) cause d'une perte de revenus pour les membres du groupe :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*

Perte alléguée de valeur des permis

- 9- *Est-ce que les activités commerciales de Uber et ses chauffeurs, si illégales, ont provoqué une perte de valeur des permis?*
- 10- *Dans l'affirmative, est-ce que la responsabilité civile des défenderesses est la (ou une) cause de toute perte de valeur des permis :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 11- *Est-ce qu'un traitement distinct s'impose au cas où le permis aurait été revendu ou non pendant l'une ou l'autre des deux périodes en question?*

Domages allégués (Quantum)

- 12- *Quel est le quantum de toute perte de revenus et perte de valeur des permis :*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 13- *Les membres du groupe ont-ils droit à des dommages-intérêts équivalents à toute perte de revenus et à toute perte de valeur des permis ainsi qu'aux frais engagés afin de se conformer à la loi et d'exercer leurs activités à l'intérieur du cadre législatif en vigueur :*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 14- *Les membres ont-ils droit à des dommages punitifs :*
- a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 15- *Est-ce que le demandeur a le droit d'obtenir une ordonnance d'injonction pour obliger « la défenderesse et [le] Gouvernement du Québec de prendre tous les moyens nécessaires afin de faire cesser toutes formes de violation à la réglementation en vigueur »?*

ART. 575 (2): THE FACTS APPEAR TO JUSTIFY THE CONCLUSIONS SOUGHT**1. Applicable Law: Criteria for Authorization**

[27] The threshold of proof required by article 575 *CCP* is not high for an authorization application⁹.

⁹ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 59.

[28] However, the application must not simply state generalities; the allegations must be sufficiently precise to support the rights being alleged¹⁰.

[29] The Court must give a large and liberal interpretation to the authorization criteria. In case of doubt, the Court should rule in favour of granting the authorization¹¹.

2. Analysis: Claim for Damages for Alleged Bad Faith Omissions of the Government

2.1. Mr. Metellus' position

[30] In addition to his allegations cited earlier in paragraph 13, Mr. Metellus asserts the following causes of action:

49. *En ne sanctionnant pas ceux et celles qui exercent cette activité sans se conformer aux lois et règlements applicables en l'espèce, la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont permis une concurrence déloyale qui a eu pour conséquence une baisse significative de la valeur monétaire des permis de propriétaires de taxi ;*

50. *Non seulement la défenderesse et le Gouvernement du Québec n'ont pas agi pour protéger les acteurs de l'industrie du taxi, mais elle cautionne maintenant la concurrence déloyale par le biais du projet pilote, qui a eu pour conséquence de baisser davantage la valeur monétaire des permis de propriétaires de taxi depuis le 30 septembre 2016 qui sera communiquée au soutien de la présente sous la cote P-3 ;*

51. *En effet, en cautionnant ainsi et en autorisant le tiers et ses participants à contrevenir les lois et règlements encadrant l'industrie du taxi, la défenderesse et le Gouvernement du Québec ont provoqué une chute de la demande pour les permis de propriétaires de taxi, entraînant ainsi inévitablement une baisse de la valeur de ceux-ci ;*

[31] Furthermore, but without providing any specific factual allegations, Mr. Metellus claims that, as a result of the gross negligence of the Respondents, the class members have suffered a loss of 30% of their revenue.

2.2. Respondents' Arguments

[32] Respondents' main arguments have been divided so as to apply respectively to the period before and the period after the start of the pilot project:

¹⁰ *Fortier v. Meubles Léon*, 2014 QCCA 195, par. 68–70.

¹¹ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 60.

Before the pilot project

32. *En l'espèce, les allégations de la demande pour autorisation ne font référence qu'à une tolérance, une inaction ou une négligence de manière générale sans aucun fait précis à leur soutien et sans que les agissements fautifs de la PGQ ne soient précisés. Il ne s'agit que d'inférences qui ne permettent pas au Tribunal de déterminer si les faits allégués peuvent justifier les conclusions recherchées.*
33. *Le demandeur, au paragraphe 17 de la demande pour autorisation, réfère au pouvoir de la Commission prévu à l'article 35 de la Loi sur les transports d'interdire à un transporteur d'utiliser un véhicule lorsque ce transporteur met en danger la vie ou la sécurité publique.*
34. *Tout d'abord, le ministre ou la PGQ ne peuvent forcer la Commission à rendre des ordonnances en vertu de l'article 35 de la Loi sur les transports.*
35. *De plus, la Commission a le pouvoir de sa propre initiative ou sur demande de faire enquête pour déterminer si une personne contrevient à la Loi et d'ordonner à la Société d'assurance automobile du Québec d'agir en conséquence (article 82 de la Loi).*
36. *Les fautes alléguées par le demandeur relèvent des pouvoirs et des fonctions de la Commission ou de toute autre personne habilitée à agir en vertu de la Loi.*
37. *Or, l'article 26 de la Loi sur les transports prévoit de manière expresse et sans équivoque une immunité pour les actions reprochées par le demandeur :*

« Les membres de la Commission ainsi que les autres fonctionnaires et employés de la Commission ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. »
38. *Qui plus est, l'article 67.2 de la Loi prévoit que toute personne autorisée à agir comme inspecteur ou enquêteur ne peut être poursuivie en justice pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.*
39. *La PGQ ne saurait être tenue responsable de dommages en raison de l'insuffisance d'ordonnances rendues par un organisme dont les membres bénéficient d'une immunité de poursuite.*
40. *À maintes reprises, les tribunaux ont rejeté des demandes pour autorisation en raison de cette immunité (Chifoi c. Société des alcools du Québec, 2008 QCCS 3871, par. 96 à 99, Tonnelier c. Québec (Procureure générale), 2010 QCCS 5111, par. 66 confirmé par la C.A. Tonnelier c. Québec (Procureur général), 2012 QCCA 1654, par. 61 à 72, Dupuis c. Canada (Procureur général), 2014 QCCS 3997, par. 78 à 148, Cilinger c. Centre hospitalier de Chicoutimi, 2004 CanIII 9657 (C.S.), par. 118 à 120 confirmé en appel*

Cilinger c. Québec (Procureur général), 2004 CanLII 39136 (QCCA), par. 12 et 16, Labelle c. Agence de développement de réseaux locaux de service de santé et de services sociaux, 2009 QCCS 204 par. 71 à 75, confirmé en appel 2011 QCCA 334.)

42. *Les dommages réclamés par le demandeur découleraient plutôt d'une contravention à des lois et règlements par un tiers et concernent une action collective qui a déjà été autorisée.*
43. *Ainsi, le critère de l'article 575 2) C.p.c. n'est pas rempli puisque la demande pour autorisation ne fait pas la démonstration d'une cause défendable ou d'un syllogisme juridique plaidable.*

After the start of the pilot project

[33] The Respondents assert the following main arguments for the period subsequent to the creation of the pilot project:

1. *L'arrêté ministériel D-2 est un acte de législation délégué. Le ministre a agi conformément aux pouvoirs qui lui sont attribués en vertu de l'article 89.1 de la Loi concernant les services de transport par taxi (ci-après « la Loi »). La Cour supérieure a d'ailleurs confirmé qu'en l'espèce, cet arrêté ministériel avait été adopté conformément du pouvoir du ministre. (Regroupement des travailleurs autonomes métallos c. Uber technologies inc., 2017 QCCS 4447).*
2. *La légitimité de l'exercice du pouvoir par le ministre d'édicter ce projet pilote par l'adoption de l'arrêté ministériel D-2 ayant été confirmée par la Cour supérieure, les demandeurs n'ont aucune cause défendable et ne présentent aucun syllogisme juridique plaidable quant à l'octroi de dommages et intérêts découlant de la situation prévue dans ce cadre légal.*
3. *Le principe de l'irresponsabilité du législateur est bien établi. Ainsi, il n'est pas possible de poursuivre l'État pour obtenir une compensation monétaire suite au vote d'une loi ou dans le cas présent, de l'exercice d'un pouvoir délégué.*
4. *En effet, d'aucune façon la PGQ ne peut être tenue responsable civilement en raison de l'exercice de son pouvoir législatif. La Cour suprême du Canada dans l'arrêt Guimond confirme le fait « qu'il est difficilement imaginable cependant que le législateur en tant que tel soit tenu responsable du préjudice causé à quelqu'un par suite de l'adoption d'une loi ». (Guimond c. Québec (Procureur général), [1996] 3 R.C.S. 347, par. 14).*

[34] This section will consider the threshold issue (a) are Uber's commercial activities illegal in Quebec? Thereafter, the Court will consider the Attorney General's arguments on: (b) the Quebec Transport Commission, (c) fault including Crown liability and Crown immunity (d) lack of particularization and (e) perceived attack on Government's power to legislate. After consideration of the foregoing, the Court has concluded that the criteria for authorization have been met.

[35] The Court has already had the opportunity to consider the threshold issue of whether Uber's operations are illegal in its authorization judgment in *Jean-Paul*. The reasoning which was the basis for that authorization is equally applicable in many ways to this issue. For ease of reference, it will be restated.

[36] In *Uber Canada inc. c. Agence de revenu du Québec*¹², Mr. Justice Guy Cournoyer of the Superior Court was seized by Uber with an application to quash both writs of seizure and a seizure for alleged fiscal infractions.

[37] Justice Cournoyer ruled as follows :

[199] Uber plaide que, puisque les chauffeurs UberX n'exploitent pas leur véhicule automobile en vertu d'un tel permis, ces véhicules ne constituent pas des taxis. De plus, les tarifs des chauffeurs UberX ne sont pas établis selon les prix réglementés par la Loi concernant les services de transport par taxi.

[200] Ces arguments sont erronés et le juge qui a accordé les mandats de perquisition pouvait conclure que Uber voulait aider les chauffeurs UberX à éviter de percevoir et de remettre les taxes conformément à la loi.

[201] En effet, la Loi concernant les services de transport par taxi définit clairement le transport par taxi lorsqu'elle prévoit que le transport rémunéré de personnes à l'aide d'une automobile doit être autorisé par un permis.

[202] Nul ne peut offrir un service de transport rémunéré de personnes à l'aide d'une automobile sans détenir un permis de taxi.

[203] L'argument de Uber est circulaire lorsqu'elle prétend que, puisque les chauffeurs UberX transportent des personnes à l'aide d'une automobile sans détenir de permis de taxi, ils n'exploitent pas une entreprise de taxi.

[204] Or, l'activité qui requiert la détention d'un permis de taxi est le transport rémunéré de personnes à l'aide d'une automobile. On ne peut prétendre que l'activité à laquelle on se livre échappe à l'application de la loi parce qu'on ne respecte pas les termes clairs et non ambigus de cette loi.

[205] Il en va de même des obligations fiscales.

[206] Les chauffeurs UberX ne peuvent être considérés comme des petits fournisseurs qui n'ont pas l'obligation de s'inscrire aux fins de la perception et de la remise des taxes en considérant qu'ils n'exploitent pas une entreprise de taxi, car ils contreviennent à la Loi en ne détenant pas de permis de taxi.

[207] On ne peut affirmer que l'on échappe à l'application d'une loi en se fondant sur sa propre délinquance.

¹² 2016 QCCS 2158 (permission to appeal refused, 2016 QCCA 1303), par. 10, 193–95 and 199–207.

[38] The Court is not bound by this judgment which does not constitute *res judicata*. However, the decision of Justice Cournoyer (the « Cournoyer judgment ») constitutes a reasoned analysis by a Superior Court judge on a critical question also in issue in the present case. Such an earlier finding allows this Court at the authorization stage to find that Mr. Metellus' assertions of illegality are arguable.

[39] Furthermore, the present case raises additional issues which did not feature in the *Jean-Paul* case including the issues of Crown liability and the correlative defence of Crown immunity.

[40] The Court will now consider an issue which is unique to this case: Crown liability. At the outset, the Court notes the legal context of a growing body of jurisprudence on Crown liability.

[41] The jurisprudence teaches that the defence of Crown immunity where bad faith is alleged (as is the case here) must be evaluated in a broad factual context where the ability of a court to draw inferences regarding bad faith is rarely proven by a witness and rarely proven directly.¹³

[42] The Court now turns to specific arguments raised in the Defence's Plan of Argument.

2.3. The Arguments of the Attorney General of Québec concerning *la Commission des transports du Québec* (« CTQ »)

[43] In this section, the Court will analyze the two arguments raised by the Respondents in relation to the CTQ.

2.3.1 The validity of the Attorney General's argument that the present recourse should have been taken against the CTQ?

[44] Mr. Metellus reproaches the Government of Québec for having tolerated the violation of Québec laws and regulations by Uber¹⁴. During its oral arguments, the Attorney General asserted that the proper defendant was the CTQ, an argument the Court cannot accept for the following reasons.

[45] As noted below, the *Code of Civil Procedure* requires that the Attorney General represent the Government of Québec.

¹³ *CFG Construction inc. v. Régie du Bâtiment*, 2017 QCCS 5686, par. 83–85, citing *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2014 QCCA 961.

¹⁴ *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art. 571 et ss C.p.c.)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 35 and following.

[46] Mr. Metellus seeks no conclusion against the CTQ. Furthermore the CTQ is not a moral person nor does it have any distinct legal personality¹⁵. Accordingly, Mr. Metellus is correct to direct his claims against the Attorney General.

[47] Firstly, article 96 *CCP* states:

96. La demande qui porte sur les droits et obligations du gouvernement est dirigée contre le procureur général du Québec.

Celle qui porte sur les droits et obligations d'un organisme public ou d'un officier public ou d'un titulaire d'une charge, auxquels il est demandé d'agir pour modifier un acte ou un registre, doit être dirigée directement contre eux.

[48] Articles 94.1 et 94.3 of the former *CCP* stated :

94.1. Nul recours qui peut être exercé contre un organisme de l'État ou contre toute autre personne morale de droit public ne peut être exercé contre le gouvernement.

94.3. Les recours contre le gouvernement sont dirigés contre le procureur général du Québec.

[49] The *ministre de la Justice* comments on the new article 96 :

Cet article reprend et reformule les règles antérieures relatives aux actions dirigées contre l'État ou un organisme public. Il précise toutefois que s'il s'agit d'obtenir d'un officier public, tel l'officier de la publicité des droits ou le directeur de l'état civil, ou du titulaire d'une charge, de modifier un acte ou un registre, la demande leur est directement adressée¹⁶.

(soulignement du Tribunal)

[50] The following paragraphs demonstrate that the CTQ is not the proper party in this case.

[51] The wording of article 94.1 *CCP* has not been expressly reproduced in the new *CCP*. Nonetheless, the previous rule which said that if an action could be taken against a state authority, then it could not be taken against the Attorney General, is equally applicable according to the legal authors Brodeur and Lemaire¹⁷.

¹⁵ The CTQ has been ruled to be an "organisme réglementaire" (*Periera et al v. C.T.Q.*, 1999 CanLII 13801 (QCCA), par. 26).

¹⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Commentaires de la ministre de la Justice. Code de procédure civile*, chapitre C-25.01, Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, art. 96.

¹⁷ Johanne BRODEUR et Nancy LEMAIRE, *Commentary on article 96 in Luc CHAMBERLAND (dir.), Le Grand collectif. Code de procédure civile. Commentaires et annotations*, 2^e éd., vol. 1 « Articles 1 à 390 », Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, EYB2017GCO103 (La référence).

[52] The judgment in *George v. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCA 1204, related to a request for an authorization for a class action, « le requérant doit entre autres faire valoir une cause d'action contre la partie assignée à titre d'intimée dans la requête pour autorisation » (para. 54). In light of articles 94.1 and 94.3 CCP, the Court of Appeal required that the applicant take the authorization proceedings not against the Attorney General but rather against the employer, the Commission des normes du travail :

[58] *L'organisme de l'État visé par cette [l'article 94.1 C.p.c.] est celui qui possède la personnalité juridique en vertu de sa loi constitutive.*

...

[60] [...] Or, l'article 6 de la Loi sur les normes du travail attribue à la CNT le statut de personne morale. En application de l'article 94.1 C.p.c., un recours contre la CNT ne peut être dirigé contre le Procureur général.

...

[64] *Le seul intimé contre lequel l'appelant pouvait faire valoir une cause d'action est son employeur, la CNT. Ayant choisi de ne pas former l'appel contre elle, l'appelant a fait en sorte que le jugement de première instance lui refusant l'autorisation recherchée est passé en force de chose jugée à son égard*¹⁸.

[53] As the Court of Appeal has said in the case of *Senez v. Service du courtage immobilier du Québec*, [1976] C.A. 119:

*Lorsque le Législateur confère à un organisme ou à une corporation la personnalité juridique et le droit de poursuivre et d'être poursuivi, la Loi constitutive le dit*¹⁹.

[54] However, in the present case, there is nothing in the *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T -12 (« L.t. ») that provides the CTQ with a legal personality; contrary to the CNESST²⁰. Furthermore the CTQ is not a moral person.

[55] As in civil cases involving the *Sûreté du Québec*²¹ and the *Directeur des poursuites criminelles et pénales*²², it is also the Attorney General who represents the CTQ in civil cases against the CTQ .

[56] As stated earlier, nowhere does Mr. Metellus seek any conclusion against the CTQ even though at paragraph 17 of his application, he refers to article 35 *L.t.* and the power of the CTQ to sanction transporters who endanger the health and safety of the

¹⁸ *George v. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCA 1204, par. 58 à 60.

¹⁹ *Senez v. Service du courtage immobilier du Québec*, [1976] CA 119, 120.

²⁰ *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ, c. S-2.1, art. 138.

²¹ *Boivin v. Sûreté du Québec*, J.E. 1995-2200 (C.S.).

²² *Québec (Procureur général) v. 9148-5847 Québec inc.*, 2012 QCCA 1362.

public. When read in context, it is clear that Mr. Metellus is making the reference solely to describe the regulatory regime²³.

[57] Mr. Metellus' allegations are against the Québec Government at large, as proven by the following extracts from his application :

[35] La défenderesse et le Gouvernement du Québec sont responsables de veiller à la sécurité des usagers, de faire respecter ses lois et règlements et de sanctionner les contrevenants aux dits lois et règlements.

[36] La défenderesse et le Gouvernement du Québec, qui ont les pouvoirs de sanctionner Uber ainsi que ses chauffeurs, acceptent tacitement, par leur inaction, que ces derniers violent les lois et règlements.

...

[39] La défenderesse tolère tacitement, par son inaction, ce mode de transport qui cause préjudice au demandeur.

...

[48] La défenderesse et le Gouvernement du Québec, par leur grossière négligence ou par leur refus de respecter et de faire respecter les lois du Québec, tolèrent, cautionnent, encouragent et permettent ouvertement ou tacitement au tiers et à ses participants de se livrer à une activité déloyale et illégale²⁴.

[58] But there is more.

[59] The following articles of the *Transport Act* and the *Services by Taxi Act* demonstrate that there exists an arguable case for the alleged responsibility of the *ministre* in administering this legislation for which, if proven, Mr. Metellus is entitled to sue the Government of Québec:

Transport Act, CQLR c T-12

40-The Commission may, in its own right or at the request of the Minister or any interested person, change, suspend or revoke the permit of a carrier if he

...

(c) does not provide service up to the standard the public is entitled to expect, all things considered;

²³ See *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art. 571 et ss C.p.c.)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 18.

²⁴ *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art. 571 et ss C.p.c.)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 35, 36, 39 et 48.

...

The Commission may, in its own right or at the request of the Minister or any interested person, order the Société de l'assurance automobile du Québec to withdraw the registration plate and registration certificate from any vehicle used by a person not holding a permit, where the vehicle has been used contrary to this Act, a regulation or an order.

The Commission may, in its own right or on the request of the Minister or of an interested person, take any other measure it deems appropriate or reasonable in respect of a carrier for the purposes of this subdivision.

...

49.2. The Minister or the Commission may authorize any person to act as an inspector to ascertain compliance with this Act and the regulations and any other Act which confers jurisdiction upon the Commission.

...

90. The Minister is responsible for the application of this Act.

(this Court's emphasis)

Act respecting transportation services by taxi, CQLR c S-6.01

66. Any peace officer, any person specially authorized by the Minister or any employee authorized by a municipal or supramunicipal authority entrusted with the administration of this Act may, in pursuit of that responsibility, act as an inspector to ascertain compliance with this Act and the regulations.

2001, c. 15, s. 66; 2016, c. 22, s. 22

...

67.1. Any peace officer, any person specially authorized by the Minister or any employee authorized by a municipal or supramunicipal authority entrusted with the administration of this Act may act as an investigator for the purposes of this Act and the regulations.

2016, c. 22, s. 24

...

151. The Minister of Transport is responsible for the administration of this Act.

(this Court's emphasis)

[60] Accordingly, the Court determines that these arguments of the Respondents cannot prevail at this authorization stage.

2.3.2. The Attorney General's Argument that they cannot be held liable for the CTQ's failures to render orders.

[61] The Attorney General argues that it cannot be held liable for the failure of the CTQ to apply the law and argues that accordingly, the facts as pleaded do not justify the conclusions sought.

[62] The real question is not whether the CTQ has the jurisdiction to sanction a transporter who imperils public health and safety nor whether « le ministre ou la PGQ ne peuvent forcer la Commission à rendre des ordonnances en vertu de l'article 35 »²⁵.

[63] As indicated, the *ministre* has the power to administer the *Loi sur les transports* (art. 90, L.t.), and may authorize any person to act as an inspector (art. 49.2, L.t.). The *ministre* also has the power to require the CTQ to order that the SAAQ withdraw the licence plate and the ownership certificate for any motor vehicle that is used in violation of the law (art. 40. 2 and 40.3, L.t.).

[64] Mr. Metellus is not asking that the Government of Québec make the order that the CTQ should have made.

[65] Rather, Mr. Metellus reproaches the Government at large for having committed the fault of tolerating Uber's commercial activities which are both illegal and constitute unfair competition...

2.4. Has the Government of Quebec committed a fault?

[66] Mr. Metellus alleges that the tacit tolerance by the Government of Uber is a fault under 1457 C.c.Q. Mr. Metellus argues as well that the Government's omissions and actions were in bad faith²⁶, and were proof of gross negligence²⁷.

[67] In response, the Attorney General makes three counter arguments for the period before the pilot project comes into force: (i) the doctrine of State immunity protects political decisions (ii) Mr. Metellus' allegations are imprecise and (iii) the State cannot be held responsible for failing to legislate.

[68] For the period after the coming into force of the pilot project, the Attorney General argues that the Order in Council is delegated legislation which is protected by the doctrine of State immunity, an argument which it says is both clear and unequivocal.

²⁵ Plan of Argument of Defence, par. 34.

²⁶ Plan of Reply Argument of Plaintiff at p. 2.

²⁷ *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art 571 et ss C.p.c)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 12, 47 et 48.

[69] The Court now turns to consider other issues related to State (Crown) liability and its counterpart, State (Crown) immunity.

[70] Firstly, the Court will summarize the applicable principles at the authorization stage for State immunity concerning political decisions and will afterwards analyze the parties' arguments.

2.4.1. Applicable law

[71] Under Québec law, State immunity applies to political decisions. The problem is that it is « difficile d'établir la ligne de démarcation entre le « politique » et l'« opérationnel »²⁸.

[72] This difficulty creates particular problems at the authorization stage. Jurisprudence from the Court of Appeal shows particular cases where State immunity is « claire et expresse » i.e where the decision being attacked is clearly political and where there are no allegations of bad faith and it is only in such cases that the Court may dismiss the application for authorization. Where there is doubt, the Court must proceed with care as noted by the Court of Appeal in the case of *Carrier c. Québec (Procureur général)*²⁹ :

...

[39] Il est généralement admis que la frontière entre ce qui relève de la sphère politique et de la sphère opérationnelle est souvent difficile à tracer. C'est pour cette raison que, règle générale, les défenses d'immunité font appel à une analyse minutieuse et poussée de la preuve.

...

[45] Hormis le cas d'une immunité législative claire et expresse, et considérant que règle générale l'analyse portant sur la valeur d'un moyen de défense basée sur l'immunité de l'État est davantage une question mixte de fait et de droit qu'une question de droit seulement, il convenait dans les circonstances de la présente affaire, à la lumière des allégations de la requête, de réserver au juge du fond le soin de trancher cette question³⁰.

(soulignement du Tribunal)

[73] In the case of *Cilinger v. Québec (Procureur général)*, [2004] RJQ 2943 (C.A.)³¹, wherein the Court referred to the earlier case of *Tonnellier*, the Court of Appeal said:

²⁸ *Just v. Colombie Britannique*, [1989] 2 SCR 1228, 1239.

²⁹ 2011 QCCA 1231

³⁰ *Carrier v. Québec (Procureur général)*, 2011 QCCA 1231, par. 37, 39, 45. For a « clear and express » case of State immunity, see *Tonnellier v. Québec (Procureur général)*, 2012 QCCA 1654.

³¹ Leave for authorization to appeal dismissed, SCC, 2005-07-14, 30703.

[12] ... En somme, l'objectif de la procédure et la preuve qui en découlera visent à démontrer que le gouvernement a eu tort dans ses choix politiques parce qu'il aurait dû accorder une plus grande priorité à la lutte au cancer. Certes, le citoyen peut le penser et l'affirmer, mais les tribunaux ne peuvent pas s'immiscer dans ce domaine.

...

[16] En l'espèce, comme nous l'avons vu plus tôt, l'appelante dirige ses reproches contre les décisions de l'Assemblée nationale et celles du ministre de la Santé et des Services sociaux. C'est essentiellement le cadre législatif et réglementaire mis en place pour baliser l'utilisation des ressources et faire échec aux dépassements budgétaires qui est dans la mire de l'appelante. Ces décisions sont à la fois discrétionnaires et souvent le résultat des inévitables arbitrages des agents de l'État entre les différents enjeux sociétaux. Il est donc incontestable, comme l'a décidé le premier juge, que le débat se situe dans la sphère politique et est, par conséquent, soustrait à l'action des tribunaux³².

(soulignement du Tribunal)

[74] However, in the subsequent decision of *Centrale des syndicats du Québec c. Allen*, 2016 QCCA 1878, the Court of Appeal confirmed that in doubtful cases, prudence was still required :

[81] ... Il ne s'agit pas ici d'une immunité législative « claire et expresse », il s'agit d'une immunité découlant de la nature des gestes posés, ou non posés, par le gouvernement. Or, en cette matière, la prudence s'impose.

(soulignement du Tribunal)

[75] At trial in the *Centrale* case, Mr. Justice Samson determined:

[106] Aux paragraphes 50 à 60 de la demande d'autorisation, la demanderesse reproche essentiellement au gouvernement qui détient d'importants pouvoirs d'orientation et de surveillance de tous les employés du ministère de la Santé et des Services sociaux au sens de la LSSSS et de la LSP de ne pas avoir posé de geste pour prévenir une nouvelle éclosion de légionellose. Ce pouvoir est-il de nature politique, donc protégé par l'immunité? Seule la preuve permettra de définir précisément s'il s'agit d'une question politique ou administrative.

...

³² *Cilinger v. Québec (Procureur général)*, [2004] RJQ 2943 (CA) (leave for authorization to appeal dismissed, SCC, 2005-07-14, 30703), par. 12 and 16.

[109] Vu cette question mixte de faits et de droit qui ne permet pas au Tribunal de conclure à l'application de l'immunité de l'État, du moins pour le moment, l'action collective est autorisée également contre la Procureure générale du Québec³³.

(soulignement du Tribunal)

2.4.2. Applicable Law: Bad Faith, An Exception to State Immunity

[76] There is a growing body of jurisprudence concerning claims for monetary damages against governments and regulatory authorities for alleged abuses of power arising from behaviour made in bad faith. For example, in the leading case of *Finney v. Barreau du Québec*,³⁴ the Supreme Court of Canada determined that bad faith in Quebec law “encompasses serious carelessness or recklessness”:

39- These difficulties nevertheless show that the concept of bad faith can and must be given a broader meaning that encompasses serious carelessness or recklessness. Bad faith certainly includes intentional fault, a classic example of which is found in the conduct of the Attorney General of Quebec that was examined in Roncarelli v. Duplessis, 1959 CanLII 50 (SCC), [1959] S.C.R. 121. Such conduct is an abuse of power for which the State, or sometimes a public servant, may be held liable. However, recklessness implies a fundamental breakdown of the orderly exercise of authority, to the point that absence of good faith can be deduced and bad faith presumed. The act, in terms of how it is performed, is then inexplicable and incomprehensible, to the point that it can be regarded as an actual abuse of power, having regard to the purposes for which it is meant to be exercised (Dussault and Borgeat, supra, vol. 4, at p. 343).

(this Court's emphasis)

[77] The same reasoning should be applicable to omissions (as opposed to positive actions), such as here where it is alleged the Government of Quebec has refused to enforce the existing regulatory scheme against a major operator such as Uber. A short review of the existing jurisprudence is useful to set the stage for the analysis of this case.

[78] The Federal Court of Appeal in the case of *Paradis Honey Ltd. v. Canada*³⁵ confirms that in Québec the basis for granting monetary relief in public law cases is fault under article 1457 CCQ.

[79] In one such case, the Québec Court of Appeal has specifically applied to the broader concept of bad faith in the decision of *Bohémier c. Barreau du Québec*:³⁶

³³ *Allen v. Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale*, 2016 QCCS 692 (appeal dismissed, C.A., 2016-11-27, 200-09-009238-160, 2016 QCCA 1878).

³⁴ 2004 SCR 217.

³⁵ 2015 FCA 89.

[21] La juge Deschamps précise dans l'arrêt *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, [2004] 3 R.C.S. 304, au par. 26, que le concept de mauvaise foi englobe les actes accomplis dans l'intention de nuire et « ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi ». ...

[24] Or, puisque cette immunité est relative, il aurait été préférable, vu les circonstances fort particulières de l'affaire, d'entendre la preuve pour être en mesure d'évaluer si oui ou non les membres du deuxième comité avaient agi en tout temps de bonne foi en tenant certains propos, en délibérant pendant un délai excessif et en posant d'autres gestes allégués.

[80] The latter paragraph of this citation confirms the importance of “context” in determining whether there has been bad faith.³⁷

[81] Based on the present state of the law, the cause of action alleged by Mr. Metellus is arguable and passes the filtering test of this authorization stage, in part because the Government action at the heart of Mr. Metellus' complaint must first be qualified in the broad factual context which will only be available following a full trial, but also because there has been a refining of the scope of “relative” Crown immunity. This is specifically the case in the Supreme Court of Canada decision in *Hinse v. Canada (Attorney General)*.³⁸

[23] *The principles in question include those relating to Crown immunity, which the Court considered in R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd., 2011 SCC 42 (CanLII), [2011] 3 S.C.R. 45; see also Canadian Food Inspection Agency, at para. 27; s. 8 C.L.P.A. In Imperial Tobacco, the Court noted that the prevailing view in Canada is that only “true” policy decisions are protected by Crown immunity. The Court explained that it is not helpful to posit a stark dichotomy between policy decisions and operational decisions, or to define policy decisions negatively as decisions that are not “operational” decisions: paras. 84–86. Although it refrained from establishing a black-and-white test, the Court concluded that core policy government decisions that are protected from suit are “decisions as to a course or principle of action that are based on public policy considerations, such as economic, social and political factors, provided they are neither irrational nor taken in bad faith”: para. 90. Policy decisions form a narrow subset of discretionary decisions. Such a decision is a considered decision that represents “a ‘policy’ in the sense of a general rule or approach, applied to a particular situation”: para. 87. To determine whether a decision is a policy decision, the role of the person who makes it may be of assistance given that employees working at the operational level are not usually involved in making policy choices: par. 87–90.*

³⁶ 2012 QCCA 308.

³⁷ For the importance of the necessity of analyzing the broad factual context, see also the case of *CFG Construction inc. v. Régie du Bâtiment*, 2017 QCCS 5686, par. 83–85.

³⁸ 2015 SCC 35.

[24] ... Although that case [Imperial Tobacco] concerned the federal Crown's liability for negligence at common law, its conclusions on the issue of immunity for acts of the Crown pertained to public law, which means that they are applicable to Quebec's rules relating to Crown liability.

[25] With these principles in mind, we must begin by characterizing the nature of the ministerial power at issue so as to determine whether it is a true core policy act to which a qualified immunity applies. Having done this, we must identify the standard of fault that applies to this power and then, after defining the nature of the duties owed by the Minister during the material period, apply this standard to the facts.

(this Court's emphasis)

[82] Even if State immunity is « claire et expresse » i.e. where the decision being attacked is clearly political, recourse to a plaintiff may still be granted where the alleged fault arises from bad faith.

[83] Legal authors Baudouin, Deslauriers and Moore observe :

1-146. Une première exception au principe de l'irresponsabilité de l'État législateur provient de la jurisprudence récente de la Cour suprême, qui, sans en avoir encore appliqué l'idée, semble avoir ouvert la porte à une responsabilité de l'État pour un comportement clairement fautif, une mauvaise foi ou un abus de pouvoir dans l'adoption de lois³⁹.

(soulignement du Tribunal)

[84] A series of authorities confirm this. In *Hinse c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 35, cited above, the Supreme Court of Canada ruled that « échappent à l'immunité de l'État les décisions prises de mauvaise foi par le Ministre, y compris celles démontrant une insouciance grave de sa part au sens établi dans les arrêts *Finney et Sibeca* » (para. 53).

[85] In *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, also cited above the Supreme Court of Canada confirmed « la notion de mauvaise foi peut et doit recevoir une portée plus large englobant l'incurie ou l'insouciance grave » (para. 39).

[86] The same court in the same year in *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61 confirmed that bad faith consists of « non seulement les actes qui sont délibérément accomplis dans l'intention de nuire [...], mais aussi ceux qui se démarquent tellement du contexte législatif dans lequel ils sont posés qu'un tribunal ne peut raisonnablement conclure qu'ils l'ont été de bonne foi » (para. 26).

³⁹ Jean-Louis BAUDOIN, Patrice DESLAURIERS and Benoît MOORE, *La responsabilité civile*, 8^e éd, vol 1 « Principes généraux », Cowansville, Qc, Éditions Yvon Blais, 2014, EYB2014RES14 (La référence), par. 1-146.

2.4.3. Analysis

Before the pilot project

[87] For this period, the Court determines that the alleged facts « paraissent justifier les conclusions recherchées » (article 575 (2)CCP).

[88] The Government is bound by the general principles of civil liability found in articles 1376 and 1457 QCC except where it can invoke and prove State immunity.⁴⁰

[89] State liability may arise where the government intentionally omits to respect its own laws as for example in the case of *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCS 4694. In that case, Madam Justice Nicole Bénard found in favour of a class action which sought « à faire reconnaître que le gouvernement, en toute connaissance de cause, a permis la mise en place d'un système qui contrevient à ses lois » (par. 100). The following passages from that judgment are relevant :

[104] Le Gouvernement du Québec, conservant toujours le pouvoir d'amender ou d'abroger les lois, ne peut prendre de décisions politiques qui ont comme conséquences de faire en sorte qu'elles ne soient pas respectées ou qu'elles soient contournées, que ce soit par l'État ou ses citoyens.

[105] L'État ne peut, pour des raisons politiques ou économiques, prendre des mesures qui amènent des organismes qu'il a créés et dont il dicte la conduite, de pouvoir contourner les lois ou à permettre la mise en place de systèmes qui y contreviennent.

[106] Les citoyens ne peuvent faire indirectement ce que la loi leur interdit ; il en est ainsi pour l'État. Permettre aux cliniques privées d'exiger des frais supplémentaires pour des services assurés, et ce en sachant qu'il y va de leur survie, érige en système, ce que la loi interdit.

...

[112] L'État ne peut plaider l'immunité puisqu'il ne peut prendre de décisions politiques ou administratives qui ne respectent pas les lois qu'il a adoptées ; l'immunité n'a pas pour objet de permettre à l'État de contourner ses propres lois ou de permettre à des tiers d'agir ainsi.

(soulignements du Tribunal)

[90] This reasoning in the *Association* judgment is applicable to the present case.

⁴⁰ Nathalie DROUIN, Robert MONETTE et Frédéric PAQUIN, « Les recours collectifs contre l'État : état du droit, de l'apparence à la réalité », dans S.F.P.B.Q., vol 232, *Développements récents sur les recours collectifs (2005)*, Cowansville, Qc, Éditions Yvon Blais, p 97, at p. 102.

Analysis

[91] The Court has already noted the three main arguments being made by the Attorney General.

[92] In the following paragraphs the Court will explain why these arguments cannot prevail.

[93] As noted earlier, State immunity is relative and does not apply where bad faith is involved.

[94] At the heart of this case is the question of why, if two groups are carrying out the same commercial activities, the Government treats one group differently than the other. This is a mixed question of fact and law. Based on this premise posed by Mr. Metellus, an inference is possible that this differential treatment may be caused by bad faith. This inference creates an arguable case for Mr. Metellus.

[95] Let us now consider the Attorney General's arguments in greater depth. The Attorney General is correct that the case of *Just* confirms that « *l'affectation de deniers publics à un objectif en particulier est une décision de nature politique fondée sur des considérations sociales, politiques et économiques qui relèvent de la sphère politique et qui bénéficie d'une immunité* ». However, the present case may be distinguished from this because « *l'omission d'agir reprochée au [g]ouvernement en l'espèce ne concerne pas l'allocation des ressources* »⁴¹. For the period before the pilot project, Mr. Metellus complains of selective non-enforcement of the law by the Government and does not complain about the Government's allocation of resources as such.

[96] Prior to the pilot project, it is not clear whether the impugned Government tolerance is operational or political in nature, and such a determination is best left to an analysis of all the evidence at trial. In addition, Mr. Metellus alleges bad faith, which, if proven denies the defence of State immunity even where the Government's actions may be qualified as « political ».

[97] In his pleadings, Mr. Metellus complains of the Government's « grossière négligence »⁴², and bad faith⁴³. As already noted, the Supreme Court of Canada includes extreme carelessness as part of bad faith. Furthermore and contrary *Tonnellier*, the fault alleged is effectively "faute lourde". Accordingly, the Court cannot say that before the pilot project the application of state immunity is « claire et expresse » and hence that issue can only be decided with a full hearing on the merits following authorization of the class action.

⁴¹ Plaintiff's Reply Argument.

⁴² *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art. 571 et ss C.p.c.)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 12, 47 and 48.

⁴³ Note 41 at p. 2.

[98] At trial, Mr. Metellus will have the burden of proving the Government's alleged bad faith. However, at this authorization stage, the Court is entitled to consider a sufficient inference of bad faith from the alleged differential treatment accorded by the Government to entities that are allegedly similarly situated: Mr. Metellus versus the Uber drivers (i.e. one required to pay for permits and the others not). Such an inference demonstrates an arguable case on this issue.

After the start of the pilot project

[99] For the period following the implementation of the pilot project, the Court determines that the facts alleged « paraissent justifier les conclusions recherchées ». The Court refers, for example, to paragraphs. H to K of Mr. Metellus' original Plan of Argument relating to the permits' loss of value after the pilot project, as allegedly shown in Exhibit P-3.

[100] Furthermore, the application of State immunity depends in part on the qualification of whether the Order in Council is administrative or normative⁴⁴, a question presently before the Court of Appeal. In view of the bad faith allegations and the existence of mixed questions of fact and law, the test of « claire et expresse » for State immunity is not met and the authorization must be granted. Additional reasons follow.

[101] Madam Justice Elise Poisson, in *Regroupement des travailleurs autonomes Métallos, section locale 9840 c. Uber Technologies inc.*, 2017 QCCS 4447⁴⁵, ruled that the Order in Council « est un acte normatif résultant de l'exercice, par le Ministre, d'un pouvoir législatif discrétionnaire à caractère politique » (par. 87) and that the Order in Council was within the Minister's powers (par. 135). Her judgment is presently in appeal.

[102] Mr. Metellus asserts that Order in Council is an administrative act.

[103] It is worth noting the following definition of Order in Council in l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois* de l'Assemblée nationale : « acte administratif de portée générale ou individuelle pris par un ministre en exécution d'un décret ou d'une loi [...] une décision écrite exécutoire [...] [qui] se distingue du décret »⁴⁶.

[104] State immunity may apply if an order in council is delegated legislation, except to the extent that bad faith is proven.

⁴⁴ Plan of Argument of Defence, par. 1 to 5.

⁴⁵ Declaration in appeal and application for leave to appeal, C.A., 2017-11-24. 500-09-027187-178.

⁴⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, « arrêté ministériel », on line : < <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/arrete-ministeriel.html> > (consulté le 14 janvier 2018).

[105] If on the other hand, the Order in Council is an administrative act, then it is up to the Court to qualify whether the decision is administrative or operational. If administrative, then the State does not benefit from any immunity but if operational, then the immunity that attaches to political decisions applies, except if the alleged bad faith is proven.

[106] Mr. Justice Mark Schragger of the Court of Appeal has determined that « [p]eu importe la qualification [note de ce Tribunal : administrative ou normative], les questions soulevées par les parties appelantes méritent l'attention de la Cour. »

[107] Given the issue before the Court of Appeal regarding the qualification of Order in Council, the present case is distinguishable from *Tonnelier* or *Cilinger* where the facts alleged « ne laissent aucun doute que la défense d'immunité de l'État trouve application »⁴⁷. Prudence must govern in the present case where the defence of State immunity has not been clearly proven at this stage. In the final section of this judgment, the Court will consider the implications of such a finding and particularly the fact that the issue is before the Court of Appeal.

2.5. Are Mr. Metellus' Allegations Sufficiently Precise?

[108] The allegations in the application « ne puissent être 'vague[s], générale[s] [ou] imprécise[s]' »⁴⁸. However, the « faute lourde » alleged for the period before the pilot project is one of omission. In the circumstances, this allegation is sufficiently precise⁴⁹.

[109] The legal authors Baudouin, Deslauriers and Moore instruct that a fault by omission must be distinguished from a fault resulting from action⁵⁰. This distinction has consequences for the degree of particularity required at the authorization stage, as noted by Mr. Justice Steve J. Reimnitz in *Robillard c. Écoservices Tria inc.*, 2016 QCCS 6267 :

[214] Le tribunal considère que les faits allégués sont suffisamment précis et particularisés à l'encontre de la PGQ pour soutenir la théorie de la cause défendable. Ce que reprochent les requérants est essentiellement une faute d'omission, et dans sa plaidoirie la PGQ indique que la requête n'identifie aucune fait précis, particularisé, geste posé ou omission du MDDELCC qui aurait évité les dommages dont les requérants se plaignent. Or, par définition une faute

⁴⁷ *Tonnelier v. Québec (Procureur général)*, 2012 QCCA 1654, par. 72.

⁴⁸ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 67; see also *Asselin v. Desjardins Cabinet de services financiers inc.*, 2017 QCCA 1673, par. 33 and 34 and *Sibiga v. Fido solutions inc.*, 2016 QCCA 1299, par. 14.

⁴⁹ See Amended Application, par. 35 to 48 inclusively.

⁵⁰ Jean-Louis BAUDOUIN, Patrice DESLAURIERS and Benoît MOORE, *La responsabilité civile*, 8^e éd., vol. 1 « Principes généraux », Cowansville, Qc, Éditions Yvon Blais, 2014, EYB2014RES14 (La référence), par. 1-185.

d'omission c'est justement de n'avoir rien fait. Difficile en pareil cas de référer à des faits particuliers.

...

[217] L'examen de ce qui a été fait et ce qui aurait pu être fait relève du mérite suite à un examen détaillé de ce qui a été fait, et l'appréciation de ce qui aurait dû être, mais qui a été omis.

(soulignement du Tribunal)

[110] Here, Mr. Metellus complains of the fault of omission or « inaction ».

[111] At this stage, Mr. Metellus has established the following legal syllogism:

- a. Uber et ses chauffeurs ont depuis le 28 octobre 2013 exercé des activités commerciales analogues à celles offertes par les chauffeurs de taxi;
- b. Selon les lois et règlements, la défenderesse et le gouvernement du Québec avaient l'obligation d'administrer ces lois et règlements équitablement, incluant, entre autres, de veiller à la sécurité des usagers des services de taxi, de faire respecter ces lois et règlements et de sanctionner les contrevenants auxdits lois et règlements;
- c. Ces activités commerciales étaient avant le début du projet pilote, régies par *la Loi sur les transports* et *la Loi sur le transport par taxi*, et leurs règlements, qui exigent des fournisseurs de tels services d'obtenir les permis requis;
- d. Ni Uber ni ses chauffeurs n'ont obtenu les permis requis pour exercer leurs activités au Québec dans les agglomérations visées;
- e. En tolérant que Uber et ses chauffeurs exercent leurs activités sans permis — une tolérance qui équivaut à de la mauvaise foi — la défenderesse et le gouvernement du Québec ont contribué par leur inaction à la concurrence déloyale que subissent les membres du groupe et l'ont accentuée;
- f. Cette absence totale d'action peut être qualifiée d'insouciance ou d'incurie grave et assimilable à de la mauvaise foi; cette faute lourde évite l'application de l'immunité de la Couronne;
- g. Les omissions de la défenderesse et du gouvernement du Québec ont causé des dommages à monsieur Metellus et au groupe.

[112] Mr. Metellus has the burden of proof at trial but at this stage, he has demonstrated a sufficient legal syllogism to meet the criteria of article 575 (2).

2.6. The Attorney General Argues that Mr. Metellus Cannot Hold the Government Responsible for Failing to Legislate

[113] The Attorney General relies on *Bérubé v. R*, 2009 CF 43 to prove that the Government cannot be held responsible for failure to legislate, :

[36] Il n'est pas possible de poursuivre la Couronne pour obtenir une compensation monétaire suite au vote d'une loi – ce principe doit nécessairement s'appliquer à la décision politique du législateur de ne pas légiférer sur une question particulière.

(soulignement du Tribunal)

[114] The Attorney General has misinterpreted the argument of Mr. Metellus.

[115] Mr. Metellus does not base his assertions on the Government's omission to legislate but rather on the Government's omission to enforce its laws and regulations which are already in force⁵¹.

[116] On the other hand, what of the period after the implementation of the pilot project? The appeal in the *Regroupment* case raises the question of the legality of article 89.1 of the *Taxi Services Act* by which the Government of Quebec gave itself the power to enter into pilot projects. If this legislation is struck down by the Court of Appeal, then presumably the pilot project falls with it. On the other hand, even if article 89.1 is upheld and the pilot project validated, could there still be an illegal expropriation without compensation, as is alleged by Mr. Metellus?

[117] These are serious issues for which there should be greater clarity once the appeal is decided.

2.7. Do the Government's actions (or omissions) constitute an Illegal Expropriation for which the Plaintiff is entitled to Compensation?

2.7.1. Applicable Law

[118] Mr. Metellus argues that the coming into force of the pilot project pursuant to article 89.1 of the *Loi concernant le service de transport par taxi* was equivalent to an expropriation without compensation of the goodwill connected with the class members' taxi businesses.

[119] According to him, the pilot project permitted unfair competition which led to an important loss in value of the permits. « [E]n permettant que Uber poursuive ses

⁵¹ *Demande modifiée pour autorisation d'exercer une action collective et pour être déclaré représentant (Art. 571 et ss C.p.c.)*, 2017-11-22, 500-06-000811-162, par. 35, 36, 43, 47 et 48.

activités en marge de la loi, l'État s'est approprié une partie de l'achalandage qui appartient aux détenteurs de permis et l'a cédée à Uber. L'État bénéficie directement de cette structure en percevant des redevances de Uber depuis la mise en place du projet pilote »⁵².

[120] Mr. Metellus based his arguments on the cases of *Manitoba Fisheries Ltd. c. R.*, [1979] 1 R.C.S. 101 and *R. (British Columbia) v. Tener*, [1985] 1 SCR 533.

[121] In *Manitoba Fisheries*, the Supreme Court of Canada confirmed that the government had to indemnify the plaintiff's business because the adoption of a new law had the effect of removing both its suppliers and its clients who were effectively given to a crown monopoly, without the plaintiff being given any compensation.

[122] In *Tener*, the British Columbia Government took away mining rights.

[123] In *Manitoba Fisheries*, the legislation in question created a state monopoly to the detriment of the plaintiff business.

[124] However, in *Tener*, the government simply withdrew the permit to exploit a mine without giving that right to anyone else. Nonetheless, the Court determined that by removing a right that the government had itself given was effectively expropriation without compensation.

[125] The issue of constructive expropriation without compensation has been raised before the courts of several provinces⁵³. Since all of these cases turn on their particular facts, none of the cases provide a clear precedent for saying that Mr. Metellus has no cause of action.

[126] On the contrary, the Court determines that Mr. Metellus makes out an arguable case for the following reasons.

[127] In the Saskatchewan case of *Filson v. Canada*, 2015 SKCA 80 the Saskatchewan Court of Appeal determined that the plaintiff had not proven any property right over what was allegedly expropriated⁵⁴.

[128] In the Nova Scotia case of *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, the Nova Scotia Superior Court dismissed the plaintiff's claim on the grounds that the disputed milk quotas were not property⁵⁵.

⁵² Plaintiff's Reply Argument.

⁵³ See for example *Filson v. Canada*, 2015 SKCA 80; *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436 (confirmed in appeal although question of expropriation not treated); *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2012 NSCA 1; *Anglehart v. Canada*, 2016 CF 1159.

⁵⁴ *Filson v. Canada*, 2015 SKCA 80, par. 44.

⁵⁵ *Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2010 NSSC 436, par. 71.

[129] The Attorney General at paragraphs 21 to 26 of their arguments allege that the Government has not put itself in possession of the alleged expropriated property and hence there can be no expropriation.

[130] To resolve this issue, it is important to analyze Mr. Metellus' allegations⁵⁶ :

6. *En effet, le Gouvernement, le ministère des Transports et son ministre ont créé deux catégories de personnes œuvrant dans le domaine du taxi puisque les conditions d'exercice visant Uber sont nettement différentes et beaucoup plus avantageuses ;*

7. *C'est dans ce contexte que le demandeur reproche un comportement fautif à l'État qui cause un dommage direct aux détenteurs de permis émis en vertu de la Loi ;*

8. *Il est un principe de droit civil reconnu que nul propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pas voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité (article 952 du Code civil du Québec) ;*

9. *Ce principe est également élevé au rang de droit quasi constitutionnel à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c. C-12 : « Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi » ;*

10. *Dans le cadre du présent recours, le demandeur entend démontrer que l'avènement de Uber au Québec, et plus particulièrement sur le territoire de Montréal, a affecté à la baisse et de façon si significative la clientèle jusqu'alors desservie par les détenteurs de permis, qu'il en découle une situation d'expropriation sans compensation pour ces derniers ;*

11. *Considérant que l'État a avalisé le maintien des activités de Uber au Québec, il a participé directement à cette expropriation sans compensation, d'autant que l'État est à l'origine de la mise en place d'un encadrement législatif ayant visé précisément à contrôler l'offre et la demande, alors qu'il permet désormais à Uber d'exercer les mêmes activités en marge de ce système ;*

12. *Le demandeur entend démontrer que l'avènement et le maintien des activités de Uber au Québec ont pour effet de priver le demandeur et les autres détenteurs de permis en vertu de la Loi, de l'achalandage attaché à leurs activités commerciales ;*

13. *Le demandeur et les autres détenteurs de permis en vertu de la Loi n'ont pas été indemnisés par l'État suite à cette perte d'achalandage ayant un impact direct sur la valeur de leur permis ;*

⁵⁶ In his "Avis" to the Attorney General (art 76 C.p.c.), dated Novembre 27, 2017.

14. *En conséquence de ce qui précède, le demandeur et les autres détenteurs de permis en vertu de la Loi sont donc bien fondés de requérir une telle indemnisation par l'État ;*

(soulignements du Tribunal)

[131] The existing Supreme Court of Canada authority, the *Queen (B.C.) v. Tener*,⁵⁷ expands the definition of what exactly the State must acquire for expropriation to have occurred.

[132] Noted Canadian legal scholar Peter Hogg discusses this extended definition in *Constitutional Law of Canada, Fifth edition*⁵⁸ where he describes how *Tener* has expanded upon the Court's ruling in *Manitoba Fisheries*:

The Supreme Court of Canada followed the Manitoba Fisheries case to hold that the denial of access to the mineral rights was a taking of property that had to be compensated. This holding goes a step beyond Manitoba Fisheries. In that case, a crown corporation had in effect acquired the business of exporting fish. In Tener, the crown had acquired neither the plaintiff's mineral rights nor the right to exploit them. The judges struggled with the question of whether the crown had acquired anything for which it should pay compensation. Estey J. for the majority said the prohibition of mineral operations in the park added "value" to the Crown's land. And Wilson J for the concurring minority said that it "effectively removed" an encumbrance from the Crown's land, which was a "gain" to the Crown. In the end, both judges agreed that the plaintiff's effective loss of their mineral rights was matched by the Crown's acquisition of an intangible but valuable benefit. Therefore the statute affected a taking and the plaintiffs were entitled to compensation.

(this Court's emphasis)

[133] Furthermore, Mr. Justice Estey in *Tener*⁵⁹ ruled that the Crown "*at minimum acquired a negative right not to compensate the respondents for future mineral development by forestalling any such development. In a positive sense, the Crown, by preventing the respondents from exercising their right to development of these mineral lands, has taken another step in the establishment of Wells Grey Provincial Park as contemplated by the terms of the Park Act*" (this Court's emphasis). The actual meaning of what the term "negative right" involves is one for which the Supreme Court of Canada did not provide further elaboration and remains an open question.

[134] The PGQ cited the Superior Court case of *Quality Plus Tickets Inc. v. PGQ*.⁶⁰ This case is distinguishable on the facts since the State, by prohibiting the resale of

⁵⁷ [1985] 1 SCR 533.

⁵⁸ Volume 1 (Thomson Carswell Toronto) at p. 29-10.

⁵⁹ [1985] 1 SCR 533, par. 48.

⁶⁰ 2013 QCCS 3780, par. 65.

concert tickets in that case, did not acquire any benefit, gain or added value by this prohibition, nor importantly, did it transfer the alleged loss of goodwill to any third party.

2.7.2. Analysis

[135] On the contrary, Mr. Metellus argues that in the minimum, the State gave itself a benefit after the pilot project since by constructively transferring goodwill to Uber's taxi drivers under the pilot project, it was gaining the additional fees that it was charging Uber and those drivers under the pilot project (see para. 20 of this judgment).

[136] Whether the Plaintiff can prove that this is, in effect, an expropriation, and one that merits indemnification per *Tener*, article 6 of the Quebec *Charter* and article 952 C.C.Q.⁶¹ is a question of mixed fact and law. Given the present state of the jurisprudence, however, Mr. Metellus presents an arguable position which meets the standard required by the criteria of article 575 (2) CCP.

[137] Furthermore, as the Federal Court has said in a case in which it was called upon to render a summary judgment for an alleged expropriation :

*[133] La Cour est d'opinion que les tribunaux n'ont pas encore répondu à certaines des questions litigieuses soulevées ici. La présente requête ne permet pas d'apporter une réponse adéquate à de telles questions*⁶².

[138] That Court also added « *qu'il serait injuste de priver les demandeurs de la possibilité de se faire entendre lors d'un procès, car les arguments qu'ils ont soulevés sont loin d'être douteux et ils méritent un examen plus approfondi* »⁶³.

[139] Since the coming into force of the new *Code of Civil Procedure*, the Court of Appeal has considered the low threshold required to authorize class actions:

[40] [...] [L]a demande d'autorisation d'exercer une action collective est un processus de filtrage et de vérification du mérite possible de l'action. Une telle demande est nécessaire afin d'écarter les recours insoutenables ou frivoles.

*[41] Cela doit toutefois se faire en ayant à l'esprit que les conditions d'autorisation doivent recevoir une interprétation et une application larges, afin que se réalisent les objectifs de ce type de véhicule procédural*⁶⁴.

⁶¹ Art 952 CCQ. « Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

⁶² *Angleheart Sr. v. Canada*, 2012 CF 1205.

⁶³ *Ibid*, par. 30.

[140] The Québec Court of Appeal has instructed :

[33] D'une part, s'il est vrai que l'on ne doit pas se satisfaire du vague, du général et de l'imprécis, l'on ne peut pour autant fermer les yeux devant des allégations qui ne sont peut-être pas parfaites, mais dont le sens véritable ressort néanmoins clairement. Il faut donc savoir lire entre les lignes. Agir autrement serait faire montre d'un rigorisme ou d'un littéralisme injustifié et donner aux propos de la Cour suprême en la matière une acception qu'ils n'ont pas⁶⁵.

In conclusion, Mr. Metellus has raised an arguable case which merits being authorized so that there may be a full hearing for all parties.

3. Alleged Damages

[141] Mr. Metellus does not precisely quantify the damages being claimed for loss of revenue or loss of permits. The Court of Appeal instructs that « plus l'allégation est générale, plus il y a de risque de se rapprocher davantage de l'opinion »⁶⁶.

[142] However, as the reasons that follow demonstrate, this Court determines that there are sufficient presumptions to meet the criteria for authorization as regards causality and damages⁶⁷.

3.1. Loss of Revenue

[143] Mr. Metellus seeks damages in the amount of a 30% gross up as the claim for loss of revenue, without greater detail as to how this percentage is calculated. He will have the burden to make this proof at trial.

[144] However, he does allege the loss of revenue is "important" for all drivers and owners :

49. Concrètement, en ne payant pas les frais liés aux permis de taxi et d'intermédiaires en services de transport par taxi, les défenderesses peuvent offrir et permettre à leurs chauffeurs d'offrir un prix nettement inférieur à celui offert par les intervenants du milieu du taxi se conformant aux Lois ;

⁶⁴ *Charles v. Boiron Canada Inc.*, 2016 QCCA 1716, par, 40 and 41.

⁶⁵ *Asselin v. Desjardins Cabinet de services financiers inc.*, 2017 QCCA 1673, par. 33.

⁶⁶ *Fortier v. Meubles Léon*, 2014 QCCA 195, par. 69.

⁶⁷ The evidence of damages that was presented before Mr. Justice Yergeau was not presented in the case before this Court (See *Regroupement des travailleurs autonomes métallos, section locale 9840 et al. v. Uber Technologies Inc. et al.*, 2016 QCCS 4626, par. 27-28).

50. *En conséquence, l'industrie du taxi a perdu une part considérable de sa clientèle attirée par les bas prix offerts par les défenderesses, tel qu'il le sera plus amplement démontré à l'enquête ;*

51. *Cette baisse de clientèle a causé une perte de revenus importante aux intervenants de l'industrie du taxi, tel qu'il le sera plus amplement démontré à l'enquête*

(this Court's emphasis)

[145] At this stage, proof by presumption is sufficient based on the allegations that class members have lost customers because the Uber drivers are able to substantially undercut the regulated taxi rates; hence, there is a sufficient demonstration that there has been a loss of revenue.

[146] At this stage, it is also important to remember that there is a certain disequilibrium in the information held by both parties which means that certain financial information will have to be exchanged between the parties when this case proceeds on the merits⁶⁸.

[147] At this stage, the Court is satisfied that Mr. Metallus has established the following legal syllogism:

- a. les chauffeurs Uber — qui facturent souvent à des tarifs moins élevés que les tarifs règlementés qui sont facturés par des taxis, et qui ne déboursent aucun montant pour l'achat de permis de taxi — ont été capables de fidéliser une clientèle qui, auparavant, aurait utilisé les services des taxis;
- b. ces services, offerts par l'entremise de Uber, entraînent une perte de clientèle et de revenus pour tous les chauffeurs et propriétaires de taxis, le tout à être établi par une preuve par prépondérance lors du procès⁶⁹.

3.2. Loss of value of the permits

[148] It may be argued that there has been no damages suffered on a taxi permit unless and until it has been sold. At the same time it is more difficult to determine the calculation of damages after the pilot project where there is a new form of regulation.

[149] The Legislator limits the number of permits by agglomeration⁷⁰. In this way, the supply of taxi services is limited by the ministère des Transports.,

⁶⁸ *Sibiga v. Fido Solutions inc.*, 2016 QCCA 1299, par. 76.

⁶⁹ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 135.

⁷⁰ *Règlement concernant le nombre maximal de permis de propriétaire de taxi par agglomération de taxi et certaines conditions d'exploitation*, c. S-6.01, r.2, Annexe.

[150] The Court is entitled to take notice of the principle of « supply and demand»⁷¹.

[151] Prior to Uber's entry into the market, taxi permits had a certain value because of the restricted supply. Now with the less restricted competition of Uber drivers entering the market, there is not the same restriction on supply and accordingly an inference can be drawn that the permits' commercial value is less.

[152] The Court finds that the following syllogism is applicable :

- a. Uber exploite un système de transport qui est illégal, parce que Uber contrevient aux lois applicables au transport rémunéré. Cette proposition trouve une certaine justification dans les dispositions de la loi applicables à l'industrie de taxi et le jugement Cournoyer;
- b. ce système produit et constitue de la concurrence déloyale contre les détenteurs de permis de chauffeurs et de propriétaires de taxis;
- c. parce que Uber concurrence directement l'industrie du taxi pour les usagers, si cette concurrence est illégale (« déloyale »)⁷², il peut y avoir une apparence de causalité concernant les deux pertes : une perte de revenu et une perte de valeur des permis⁷³. Vu que Uber cible la clientèle usagère des services de taxi, le Tribunal peut inférer qu'une partie de cette clientèle aurait utilisé les services de l'industrie du taxi en l'absence des services de Uber. La Cour d'appel confirme que le Tribunal doit considérer une preuve par inférence au stade de l'autorisation⁷⁴.

[153] As the Supreme Court of Canada instructs « *[a]u stade de l'autorisation, le fardeau du requérant n'en est pas un de preuve prépondérante ; il lui suffit de faire la démonstration d'un syllogisme juridique qui mènera, si prouvé, à une condamnation. Son fardeau en est donc un de logique et non de preuve* »⁷⁵.

At the authorization stage, the demonstration of a global loss is sufficient without it being necessary for Mr. Metellus to establish individual losses suffered by each member of the class⁷⁶. Accordingly, this criterion is met for authorization.

⁷¹ Jean-Claude ROYER and Sophie LAVALLÉE, « La preuve civile », 2008 (La Référence), EYB2008PRC5, n° 141; *Terre-Neuve (Conseil du trésor) c. N.A.P.E.* [2004] 3. R.C.S. 381, 406, par. 56; *R. c. Find* [2001] 1 R.C.S. 863, 2001 CSC 32 (CanLII), par. 48. J Sopinka, S N Lederman et AW Bryant, *The Law of Evidence in Canada* 4th ed. 2014, par. 19.15.

⁷² Whether Uber's obligations are illegal or not is a critical question for the hearing on the merits.

⁷³ The demonstration of a presumption of causality is based on the facts (*Ramacieri v. Bayer inc.*, 2015 QCCS 4881, par. 53 à 66 — in appeal).

⁷⁴ *Sibiga v. Fido Solutions inc.*, 2016 QCCA 1299, par. 76, 91 et 93.

⁷⁵ *Union des consommateurs v. Bell Canada*, 2012 QCCA 1287, par. 88.

⁷⁶ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 125 et 126.

ART. 575 (3): THE COMPOSITION OF THE CLASS MAKES IT DIFFICULT OR IMPRACTICAL TO APPLY THE RULES OF MANDATE OR TO CONSOLIDATE PROCEEDINGS

[154] Mr. Metellus alleges there are 4,438 regular taxi owners and 10,353 taxi drivers for the City of Montreal as of December 31, 2015.⁷⁷

[155] Therefore, the criteria is met.

ART. 575 (4): THE REPRESENTATIVE IS ABLE TO ENSURE AN ADEQUATE REPRESENTATION OF THE MEMBERS

[156] The Supreme Court of Canada teaches that a representative should not be excluded unless his interests or abilities (eg. by way of conflict of interest) are such that they may imperil the survival of the class action⁷⁸.

[157] For the following reasons, the Court determines that Mr. Metellus has met this criteria:

- a. He has held an owner's permit and a driver's permit ⁷⁹ since April 13, 2004⁸⁰;
- b. Mr. Metellus confirms his personal knowledge of the facts, his willingness to take the necessary time to represent the members of the Class and his willingness as well to work with his attorneys.

The Attorney General has not contested these affirmations by Mr. Metellus.

[158] Accordingly the four criteria necessary to permit this authorization to proceed, have been met and the authorization is granted.

SUSPENSION OF PROCEEDINGS

[159] In 2017, there were 150 full-time Superior Court judges to serve a Québec population of 8,394,034 persons, equating to a ratio of one judge per 55,960.23 inhabitants.

[160] By the very nature of civil litigation, judges are put in relation to litigants on a case-by-case basis. However, all judges share a responsibility to ensure that the system of civil justice in Québec is accessible for all citizens and that the limited

⁷⁷ Demande modifiée pour autorisation, par. 74.

⁷⁸ *Infineon Technologies AG v. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, par. 149.

⁷⁹ Ex. P-2.

⁸⁰ Ex. P-1.

resources of the Courts are used equitably and proportionally to serve all Québec litigants.

[161] This Court is faced with the problem that one of the critical issues to be decided in the following three different ongoing cases involves the determination of the legality of the pilot project:

- a. *Jean-Paul v. Uber*, 2017 QCCS 164;
- b. the case of *Regroupment et al, v. Uber*,⁸¹ and
- c. this proceeding.

[162] The Plaintiffs in the first two proceedings are represented by the Deveau Gagne law firm, with the law firm of Trudel Johnston & Lespérance as counsel in the first and third proceedings.

[163] Accordingly, the Court can assume that there is some degree of coordination between all Petitioners' and Plaintiffs' counsel in these three proceedings. Importantly, for the present proceeding, the Deveau Gagne firm are lead counsel and also lead counsel in the second case, which is presently before the Court of Appeal.

[164] In these circumstances, the Deveau Gagne firm is in a position to make an application for a hearing of the appeal on a priority basis on the grounds that the question of the legality of the pilot project is fundamental to advancing the litigation in all three proceedings. This Court has no control over whether such an application will be taken, nor its outcome which is in the exclusive discretion of the Court of Appeal.

[165] In all events, it is in the interest of judicial economy that the present proceeding be suspended pending the outcome of the appeal,⁸² since that appeal concerns a critical issue in the present case.

CONCLUSIONS

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[166] **ACCUEILLE** la présente Demande pour obtenir l'autorisation d'exercer une action collective;

[167] **AUTORISE** l'exercice d'une action collective contre les défenderesses solidaires afin de décider des principales questions suivantes et les conclusions qui s'y rattachent, à savoir :

⁸¹ 2017 QCCA 2056.

⁸² For a similar outcome: *Sibiga v. Fido Solutions Inc.*, 2017 QCCS 5051, par. 9 and 10.

Responsabilité civile

- 1- *Est-ce que Uber et ses chauffeurs exercent des activités commerciales sans détenir le ou les permis requis en vertu des lois et règlements qui régissent leurs activités commerciales?*
- 2- *Est-ce que la défenderesse et le gouvernement du Québec ont permis et toléré que Uber et ses chauffeurs fassent de la concurrence déloyale aux membres du groupe?*
- 3- *Est-ce que le comportement allégué des défenderesses engage leur responsabilité civile parce que ce comportement constitue :*
 - i. *Une infraction à l'article 1457 du Code civil du Québec?*
 - ii. *Une infraction à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne?*
 - iii. *Une expropriation illégale?*
- 4- *Si la Cour attribue une responsabilité civile au gouvernement, est-ce que la défense d'immunité d'état existe et si oui, jusqu'où?*
- 5- *Est-ce que toute défense d'immunité d'état tombe advenant une détermination de mauvaise foi de la part du gouvernement?*
- 6- *Est-ce que le projet pilote est légal? Si oui, est-ce que la légalité de ce projet affecte la responsabilité civile des défenderesses par rapport aux questions du paragraphe 3?*

CausalitéPerte alléguée de revenus

- 1- *Est-ce que les activités commerciales de Uber et de ses chauffeurs, si illégales, ont provoqué une perte de revenus des membres du groupe?*
- 2- *Dans l'affirmative, est-ce que la responsabilité civile des défenderesses est la (ou une) cause d'une perte de revenus pour les membres du groupe :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*

Perte alléguée de valeur des permis

- 3- *Est-ce que les activités commerciales de Uber et ses chauffeurs, si illégales, ont provoqué une perte de valeur des permis?*
- 4- *Dans l'affirmative, est-ce que la responsabilité civile des défenderesses est la (ou une) cause de toute perte de valeur des permis :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 5- *Est-ce qu'un traitement distinct s'impose au cas où le permis aurait été revendu ou non pendant l'une ou l'autre des deux*

Dommmages allégués (Quantum)

- 6- *Quel est le quantum de toute perte de revenu et perte de valeur des permis :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 7- *Les membres du groupe ont-ils droit à des dommages-intérêts équivalents à toute perte de revenu et à toute perte de valeur des permis ainsi qu'aux frais engagés afin de se conformer à la loi et d'exercer leurs activités à l'intérieur du cadre législatif en vigueur :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 8- *Les membres ont-ils droit à des dommages punitifs :*
 - a) *entre le 28 octobre 2013 et l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
 - b) *depuis l'entrée en vigueur du projet pilote, le 15 octobre 2016?*
- 9- *Est-ce que le demandeur a le droit d'obtenir une ordonnance d'injonction pour obliger « la défenderesse et [le] Gouvernement du Québec de prendre tous les moyens nécessaires afin de faire*

cesser toutes formes de violation à la réglementation en vigueur »?

[168] **ATTRIBUE** à monsieur Metellus le statut de représentant, aux fins d'exercer l'action collective pour le compte du groupe ci-après décrit :

Toutes les personnes physiques ou morales titulaires de permis de propriétaires ainsi que toutes les personnes titulaires de permis de chauffeurs de taxi pour les territoires des agglomérations A2, A5, A8, A11, A12, A25, A30, A36, A38 et ce, depuis le 28 octobre 2013;

[169] **IDENTIFIE** les conclusions recherchées par l'action collective comme étant les suivantes :

- a. **ACCUEILLIR** la demande pour obtenir l'autorisation d'exercer une action collective;
- b. **DÉCRIRE** le groupe comme suit :

Toutes les personnes physiques ou morales titulaires de permis de propriétaires ainsi que toutes les personnes titulaires de permis de chauffeurs de taxi pour les territoires des agglomérations A2, A5, A8, A11, A12, A25, A30, A36, A38 et ce, depuis le 28 octobre 2013;
- c. **CONDAMNER** la défenderesse et le Gouvernement du Québec à payer aux membres du groupe qui sont propriétaires d'un permis de propriétaire de taxi une somme équivalente à la perte de valeur des permis de propriétaires de taxi avec en sus l'intérêt au taux légal et l'indemnité additionnelle prévus à l'article 1619 du *Code civil du Québec*, et ce, depuis la date d'assignation;
- d. **CONDAMNER** la défenderesse et le Gouvernement du Québec à payer aux membres du groupe une somme équivalente à la perte de revenus subie par eux en raison des actions des défenderesses, majorée de trente pour cent (30 %) avec en sus l'intérêt au taux légal et l'indemnité additionnelle prévus à l'article 1619 du *Code civil du Québec* et ce, depuis la date d'assignation;
- e. **CONDAMNER** la défenderesse à des dommages punitifs de l'ordre de 1 000,00 \$ par membre;
- f. **ORDONNER** à la défenderesse et au Gouvernement du Québec de prendre tous les moyens nécessaires afin de faire cesser toutes formes de violation à la réglementation en vigueur, et ce, 30 jours suivant le présent jugement à intervenir et ce nonobstant appel;

- g. **À DÉFAUT** de ne pas se conformer au présent jugement, **CONDAMNER** la défenderesse le Gouvernement du Québec à verser aux membres du groupe une somme de 200.00\$ par jour jusqu'à respect du présent jugement;
- h. **ORDONNER** que toutes les réclamations des membres soient recouvrées collectivement;
- i. **DISPENSER** le demandeur de fournir caution;
- j. **LE TOUT** avec les entiers frais de justice, y compris les frais d'Avis et les frais d'experts;

[170] **DÉCLARE** que tous les membres du groupe qui n'ont pas demandé d'être exclus du groupe dans le délai prescrit sont liés par tout jugement à rendre sur l'action collective à intenter;

[171] **FIXE** le délai pour demander l'exclusion du groupe à 30 jours de la date de publication de l'avis aux membres, à partir de laquelle les membres du groupe qui n'auront pas demandé l'exclusion du groupe seront liés par tous les jugements qui seront rendus dans l'action collective;

[172] **SUSPEND** cette action en attendant le jugement final en appel du jugement en date du 5 octobre 2017 de l'honorable Elise Poisson dans *Regroupement et al, v. Uber*,⁸³ d'ici là, **SUSPEND** la publication d'un avis aux membres du groupe selon les modalités à être déterminées par le soussigné, le tout conformément aux articles 576 et 579 C.p.c.; et **CONVOQUE** les parties à une audience dont la date sera fixée ultérieurement (après le jugement final en appel), afin de discuter des questions de l'avis aux membres du groupe et des frais connexes;

[173] **LE TOUT AVEC FRAIS DE JUSTICE.**



MARK G. PEACOCK, J.C.S.

Me Wilerne Bernard
B.B.C.H.M. AVOCATS

Me Myriam Moussignac
VALLÉE & FOURNIER AVOCATS INC.

⁸³ 2017 QCCA 2056.

Me Marc-Antoine Cloutier
TRIVIUM AVOCATS

Me Bruce Johnston
Me Andre Lespérance
Me Mathieu Charest-Beaudry
TRUDEL JOHNSTON & LESPÉRANCE

Avocats de monsieur Metellus

Me Rima Kayssi
Me Eric Cantin
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Avocats des intimés

Dates d'audience : 7, 8 novembre et 21, 23 décembre 2017