

Jugements de la Cour suprême

Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)

Collection : Jugements de la Cour suprême

Date : 2017-11-10

Référence neutre : 2017 CSC 56

Numéro de dossier : 37034

Juges : McLachlin, Beverley; Abella, Rosalie Silberman; Moldaver, Michael J.; Karakatsanis, Andromache; Wagner, Richard; Gascon, Clément; Côté, Suzanne; Brown, Russell; Rowe, Malcolm

En appel de : Québec

Notes : Renseignements sur les dossiers de la Cour : [37034](#)**COUR SUPRÊME DU CANADA****RÉFÉRENCE** : Barreau du Québec c. Québec
(Procureure générale), 2017 CSC 56**APPEL ENTENDU** : 27 mars 2017
JUGEMENT RENDU : 10 novembre 2017
DOSSIER : 37034**ENTRE :****Barreau du Québec**
Appelant

et

Procureure générale du Québec
Intimée

- et -

**Tribunal administratif du Québec, Ordre des comptables professionnels agréés du Québec et
Comptables professionnels agréés du Canada**
Intervenants

CORAM : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe

MOTIFS DE JUGEMENT : Le juge Brown (avec l'accord de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Rowe)
(par. 1 à 41)

MOTIFS DISSIDENTS : La juge Côté
(par. 42 à 99)

NOTE : Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

BARREAU DU QUÉBEC *c.* QUÉBEC (P.G.)

Barreau du Québec

Appelant

c.

Procureure générale du Québec

Intimée

et

**Tribunal administratif du Québec,
Ordre des comptables professionnels agréés du Québec et
Comptables professionnels agréés du Canada**

Intervenants

Répertorié : Barreau du Québec *c.* Québec (Procureure générale)

2017 CSC 56

N° du greffe : 37034.

2017 : 27 mars; 2017 : 10 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Dispositions législatives prévoyant une exception au monopole d'exercice des avocats en cas de certains recours en vertu de la Loi sur la justice administrative — Tribunal administratif du Québec concluant que sa loi constitutive autorise un non-avocat à préparer et rédiger des actes de procédure au nom du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et que ce pouvoir n'entre pas en conflit avec la Loi sur le Barreau — Quelle est la norme de contrôle applicable à cette décision? — Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 102 — Loi sur le Barreau, RLRQ, c. B-1, art. 128(2)a)5°, 129b).

Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Procédure — Représentation par un avocat — Dispositions législatives prévoyant une exception au monopole d'exercice des avocats en cas de certains recours en vertu de la Loi sur la justice administrative — Actes de procédures préparés, rédigés, signés et déposés par un non-avocat au nom du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale dans dossiers devant la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec — Le droit du ministre de « se faire représenter par une personne de son choix » comprend-il à la fois la représentation de vive voix et la représentation par écrit? — Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 102 — Loi sur le Barreau, RLRQ, c. B-1, art. 128(2)a) 5°, 129b).

Dans le contexte de dossiers opposant le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« ministre ») à des citoyens en matière d'aide sociale, le ministre a demandé la révision de décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») en présentant des requêtes en révision préparées, rédigées, signées et déposées par un non-avocat. Dans chacun de ces dossiers, les citoyens en cause y ont opposé une requête en irrecevabilité au motif que les actes de procédure du ministre n'ont pas été préparés et rédigés par un avocat en exercice inscrit au Tableau de l'Ordre du Barreau du Québec.

Le droit de représenter autrui devant les tribunaux est généralement réservé aux avocats. L'article 128 de la *Loi sur le Barreau* précise que certaines activités, y compris la préparation et la rédaction des requêtes et autres actes de procédure, sont du « ressort exclusif » des avocats et des conseillers en loi; il réserve aux avocats en exercice l'acte de « plaider ou agir » devant les tribunaux. La *Loi sur le Barreau* prévoit cependant certaines exceptions au monopole d'exercice des avocats, et donne au ministre le droit « de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom » devant la section des affaires sociales du TAQ (art. 128(2)a)5°). De plus, l'art. 129b) précise que l'art. 128 ne limite pas les droits qui sont spécifiquement définis et donnés à toute personne par d'autres lois. L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* accorde au ministre le droit de « se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales » du TAQ.

Le TAQ a rejeté les requêtes en irrecevabilité des citoyens en concluant qu'en vertu de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, un non-avocat peut accomplir tout ce qui est nécessaire à la représentation du ministre devant la section des affaires sociales de ce tribunal, tant par écrit que de vive voix, et que ce pouvoir n'entre pas en conflit avec la *Loi sur le Barreau*. La Cour supérieure a accueilli les demandes en révision judiciaire de ces décisions, mais la Cour d'appel a infirmé ce jugement en concluant que, peu importe la norme de contrôle applicable, il n'y avait pas lieu de renverser les décisions du TAQ.

Arrêt (la juge Côté est dissidente) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, **Brown** et Rowe : La question centrale que devait trancher le TAQ consistait à décider si le droit du ministre de « se faire représenter » prévu à l’art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* inclut la préparation et la rédaction de procédures ou de requêtes destinées à servir devant la section des affaires sociales du TAQ. Il faut présumer que la norme de la décision raisonnable s’applique, puisque cette question porte sur l’interprétation de l’art. 102, lequel fait partie de la loi constitutive du TAQ et traite des règles de procédure applicables aux instances se déroulant devant lui. Bien que le TAQ devait garder en tête la *Loi sur le Barreau* en interprétant l’art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, cela n’a pas pour effet de soustraire la question en jeu au champ de compétence et d’expertise du TAQ. Cette constatation démontre plutôt que la *Loi sur le Barreau* est étroitement liée au mandat du TAQ. L’article 128(2)a)5^o de cette loi, qui confère au ministre le droit de se faire représenter par un non-avocat, mentionne d’ailleurs explicitement le TAQ et établit une règle de procédure applicable aux instances devant lui.

La question à trancher en l’espèce n’est pas une question d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d’expertise du TAQ, ce qui repousserait sinon la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable. Le rôle du Barreau dans la réglementation de la représentation d’autrui devant les tribunaux est d’une importance évidente, mais cela ne signifie pas que toutes les questions qui effleurent ce domaine deviennent automatiquement des questions d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. La question soumise ici ne concerne que la portée d’une exception étroite qui a été établie par le législateur québécois afin de permettre au ministre de se faire représenter par un non-avocat à l’occasion de certains recours devant la section des affaires sociales du TAQ. En outre, l’interprétation de l’art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* demeure au cœur de l’expertise du TAQ. La présomption d’application de la norme de la décision raisonnable n’est donc pas repoussée, le législateur ayant voulu que le TAQ puisse trancher toute question liée aux recours en matière d’aide sociale, y compris celle en cause.

La conclusion du TAQ sur la portée de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* est raisonnable. L'article 102 donne au ministre un droit de « se faire représenter ». Suivant le sens ordinaire et grammatical des termes de l'art. 102, cette disposition confère au ministre le droit de se faire représenter devant la section des affaires sociales du TAQ tant aux fins de préparation et de rédaction de requêtes et autres actes de procédure qu'aux fins de représentation de vive voix. Cette interprétation, selon laquelle le représentant du ministre peut faire tout ce qui est nécessaire à la représentation d'autrui devant le TAQ, s'accorde d'ailleurs avec le contexte plus large de la loi et l'intention du législateur, notamment sa volonté de promouvoir la déjudiciarisation de la justice administrative. L'historique législatif de l'exception en faveur du ministre est lui aussi pertinent, et il confirme l'intention du législateur à cet égard.

L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative*, bien qu'il autorise un non-avocat à représenter par écrit le ministre, ne contredit pas l'art. 128(1) de la *Loi sur le Barreau*, qui accorde exclusivement aux avocats en exercice et aux conseillers en loi le droit de préparer et de rédiger des documents destinés aux tribunaux. Cette « contradiction » est écartée par l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, qui précise que l'art. 128 de cette loi ne limite ou ne restreint pas les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé. Le droit du ministre de se faire représenter par la personne de son choix en vertu de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* n'est donc aucunement diminué par l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*.

La juge Côté (dissidente) : Toute question concernant la représentation d'autrui par un non-avocat requiert nécessairement l'interprétation et l'application de la *Loi sur le Barreau* et, accessoirement, de toute loi connexe définissant les modalités d'exercice des exceptions prévues à la *Loi sur le Barreau*. La question soulevée en l'espèce revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et elle est étrangère au domaine d'expertise du TAQ. Elle appartient donc à une catégorie déjà établie de questions assujetties à la norme de la décision correcte. En raison des répercussions que pourrait avoir une application incohérente des art. 128 et 129 de la *Loi sur le*

Barreau sur l'administration de la justice dans son ensemble, ces dispositions ne peuvent recevoir qu'une seule interprétation.

Étant donné que la question dont était saisi le TAQ impliquait nécessairement l'interprétation de la *Loi sur le Barreau*, la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est inapplicable. De plus, une analyse contextuelle fondée sur les facteurs énumérés à l'arrêt *Dunsmuir* permet de la réfuter, si bien que c'est la norme de la décision correcte qui doit s'appliquer. En effet, bien que le TAQ bénéficie d'une clause privative étanche, il était saisi d'une question de droit qui n'a aucun lien avec la raison d'être de la section des affaires sociales du TAQ. La *Loi sur le Barreau* n'est pas la loi constitutive du TAQ, et il ne s'agit pas non plus d'une loi étroitement liée au mandat du TAQ et dont il possède une connaissance approfondie. La déférence n'est donc pas de mise ici.

Conclure que le ministre peut faire appel à une personne qui n'est ni avocat ni conseiller en loi afin de faire préparer et rédiger un acte de procédure ou tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant la section des affaires sociales du TAQ procède d'une interprétation qui est incompatible avec les termes des lois en question et l'intention du législateur. Une telle interprétation fait également abstraction de l'objet de la *Loi sur le Barreau*. L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* ne confère pas au ministre le droit de faire appel à une personne qui n'est ni avocat ni conseiller en loi à cette fin.

L'exception au monopole d'exercice des avocats prévue par l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, et celle énoncée à l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau*, ont été adoptées simultanément à des fins de concordance. Le terme « représenter » utilisé à ces deux dispositions doit donc s'entendre de la même façon. En fait, alors que les sous-sous-par. 3°, 5° et 7° de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau* créent les exceptions autorisant des non-avocats à plaider ou agir pour autrui devant la section des affaires sociales du TAQ dans le cadre des recours y précisés, l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* vise un objectif distinct et complémentaire, soit indiquer quelles

personnes peuvent représenter les parties bénéficiant de ces exceptions, y compris le ministre, à l'occasion de ces recours, et circonscrire le cadre de ces représentations. Cette interprétation est appuyée par le fait que, lorsque le législateur a créé les exceptions de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau*, il a également modifié les lois connexes pertinentes afin d'y prévoir les modalités d'exercice des exceptions qu'il venait de créer. L'article 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau* et l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* en sont l'illustration.

En adoptant l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, le législateur a voulu préserver la faculté de créer dans d'autres lois des exceptions aux règles de l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*. Toutefois, en édictant l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, il n'a fait qu'énoncer les modalités de l'exception qu'il venait de créer à l'égard de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau*. S'il avait voulu, le législateur aurait pu également assortir d'une exception en faveur des non-avocats le pouvoir exclusif des avocats et des conseillers en loi prévu à l'art. 128(1)b) de « préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux », comme il l'a pourtant fait à l'art. 128(2)a). Cette omission doit être considérée comme un élément permettant de cerner la réelle intention du législateur. Il peut être tentant de conclure autrement, notamment parce qu'il peut sembler plus simple qu'une même personne puisse à la fois représenter le ministre devant les tribunaux, en plus de préparer et de rédiger pour lui les actes de procédure nécessaires à cette fin. Mais la poursuite de solutions plus simples n'est pas un principe d'interprétation des lois. Il faut interpréter le texte de la loi selon les principes pertinents et l'appliquer, et non le modifier.

Jurisprudence

Citée par le juge Brown

Distinction d'avec l'arrêt : *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591; **arrêt examiné :** *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S.

500; **arrêts mentionnés** : *Ontario (Sécurité communautaire et Services correctionnels) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2014 CSC 31, [2014] 1 R.C.S. 674; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Harvey c. Guerreiro*, [2005] R.J.Q. 1817; *P.S. c. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555; *Bélanger c. Saint-Marcel (Municipalité)*, 2013 QCTAQ 01912, 2013 CanLII 5734; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257; *Bell ExpressVu Ltd. Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

Citée par la juge Côté (dissidente)

Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville), 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *9175-1503 Québec inc. c. Montréal (Ville)*, 2012 QCTAQ 07491, 2012 CanLII 48176; *117437 Canada inc. c. Lévis (Ville)*, 2014 QCTAQ 0159, 2014 CanLII 1318; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Rogers Communications Inc. c. Société*

canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Packer c. Packer*, [1953] 2 All E.R. 127; *Bell ExpressVu Ltd. Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17; *Pharmascience inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513; *Tremblay c. Québec (Tribunal des professions)*, 2006 QCCA 1441, 61 Admin. L.R. (4th) 67.

Lois et règlements cités

Code des professions, RLRQ, c. C-26, art. 23, 26.

Law Society Act, 1999, S.N.L. 1999, c. L-9.1, art. 2(2)(b), (c)(ii).

Legal Profession Act, R.S.P.E.I. 1988, c. L-6.1, art. 21(1)(d), (e).

Legal Profession Act, S.B.C. 1998, c. 9, art. 1(1) « *practice of law* » al. (a), (b).

Loi d'interprétation, RLRQ, c. I-16, art. 41, 41.1.

Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1979, c. 48, art. 72, 127.

Loi modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1984, c. 27, art. 49, 51.

Loi modifiant la Loi du Barreau, L.Q. 1973, c. 44, art. 72.

Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative, L.Q. 1997, c. 43.

Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., c. C-34 [abr. 1997, c. 43, art. 184], art. 38.

Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 1, 14, 15, 18, 102, 154, 158.

Loi sur la profession d'avocat, C.P.L.M., c. L107, art. 20(2)b), (3)a)(ii).

Loi sur la profession d'avocat, L.R.T.N.-O. 1988, c. L-2, art. 1 « *exercice du droit* » al. a), b)(ii).

Loi sur la profession d'avocat, L.R.T.N.-O. (Nun.) 1988, c. L-2, art. 1 « *exercice du droit* » al. a), b)(ii).

Loi sur la profession d'avocat, L.R.Y. 2002, c. 134, art. 1(1) « *exercice du droit* » al. a), b)(ii).

Loi sur la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1, art. 72, 74, 91.

Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, c. 63, art. 274, 283.

Loi sur le Barreau, RLRQ, c. B-1, art. 128, 129, 141.

Doctrines et autres documents cités

Cornu, Gérard, dir. *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2014, « représenter ».

Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009.

de Kovachich, Hélène. « Le Tribunal administratif du Québec au passé, au présent et au futur », dans Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 363, *Le TAQ d'hier, d'aujourd'hui et de demain — 15^e anniversaire du TAQ*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013, 1.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, Butterworths, 1983.

Lemieux, Denis, avec la collaboration de Marjolaine Paré. *Justice administrative : Loi commentée*, 3^e éd., Brossard (Qc), Publications CCH, 2009.

Québec. Assemblée nationale. Commission des institutions. « Consultation générale dans le cadre de l'étude du projet de loi n^o 130 — Loi sur la justice administrative », *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 34, n^o 64, 1^{re} sess., 35^e lég., 6 février 1996.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 27, n^o 107, 4^e sess., 32^e lég., 14 juin 1984, p. 7095.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Bich, Morin et Bouchard), 2016 QCCA 536, [2016] AZ-51267764, [2016] J.Q. n^o 2576 (QL), 2016 CarswellQue 2440 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Gendreau, 2014 QCCS 2226, [2014] AZ-51076682, [2014] J.Q. n^o 4819 (QL), 2014 CarswellQue 4955 (WL Can.), qui avait accueilli des requêtes en révision judiciaire de décisions du Tribunal administratif du Québec, 2012 QCTAQ 12689, 2013 CanLII 2328, [2012] AZ-50928694, 2013 LNQCTAQ 3 (QL), et 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887, [2012] AZ-50928693. Pourvoi rejeté, la juge Côté est dissidente.

Michel Paradis, Sylvie Champagne et Gaston Gauthier, pour l'appelant.

Alexandre Ouellet, pour l'intimée.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le Tribunal administratif du Québec.

François Barette, Érik Morissette et Maxime-Arnaud Keable, pour l'intervenant l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dominic C. Belley, pour l'intervenante les Comptables professionnels agréés du Canada.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown et Rowe a été rendu par

LE JUGE BROWN —

I. Introduction

[1] Ce pourvoi traite du droit reconnu par la loi au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« ministre ») de « se faire représenter » par un non-avocat devant la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »). En particulier, la Cour doit décider s'il était raisonnable pour le TAQ de conclure qu'un non-avocat peut, pour le compte du ministre, préparer, rédiger et signer des requêtes ou autres actes de procédure destinés à servir dans certains recours devant ce tribunal. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'il était raisonnable pour le TAQ de conclure que, en vertu de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, un non-avocat peut, dans le cadre de certains recours, accomplir tout ce qui est nécessaire à la représentation du ministre devant la section des affaires sociales de ce tribunal, et que ce pouvoir n'entre pas en conflit avec la *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1.

II. Aperçu des faits et des décisions des juridictions inférieures

A. *Faits*

[2] Tribunal créé par la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ a pour fonction de statuer sur divers recours entrepris contre une autorité administrative au Québec (art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*). La section des affaires sociales du TAQ est chargée de statuer sur des recours portant, entre autres, sur des matières de sécurité ou de soutien du revenu et d'aide et d'allocations sociales (art. 18 de la *Loi sur la justice administrative*). Le TAQ peut, sur demande et à certaines conditions, réviser toute décision qu'il a rendue (art. 154 de la *Loi sur la justice administrative*).

[3] En janvier et en février 2011, la section des affaires sociales du TAQ rend des décisions en matière d'octroi d'aide sociale dans deux dossiers opposant le ministre à des citoyens. Le ministre demande par la suite la révision de ces deux décisions en vertu de l'art. 154 de la *Loi sur la justice administrative*, présentant alors au TAQ des requêtes en révision préparées, rédigées, signées et déposées au nom du ministre par un non-avocat. Dans chacun de ces dossiers, les citoyens en cause y opposent une requête en irrecevabilité au motif que les actes de procédure du ministre n'ont pas été préparés et rédigés par un avocat en exercice inscrit au Tableau de l'Ordre du Barreau du Québec.

[4] Le Barreau du Québec est intervenu devant les juridictions inférieures pour faire valoir son interprétation de l'étendue du droit du ministre de se faire représenter devant la section des affaires sociales du TAQ, et il a été autorisé à se substituer aux citoyens en cause devant cette Cour. Le ministre a été représenté devant la Cour et les cours inférieures par la Procureure générale du Québec.

B. *Dispositions législatives*

(1) La Loi sur le Barreau

[5] Le droit de représenter autrui devant les tribunaux est généralement réservé aux avocats. Au Québec, la prestation des services juridiques est régie par la *Loi sur le Barreau*. L'article 128 de cette loi précise que certaines activités, y compris la préparation et la rédaction des requêtes et autres actes de procédure, sont du « ressort exclusif » des avocats et des conseillers en loi; il réserve aux avocats en exercice l'acte de « plaider ou agir » devant les tribunaux :

128. 1. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui :

a) donner des consultations et avis d'ordre juridique;

b) préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux;

c) préparer et rédiger une convention, une requête, un règlement, une résolution et tout autre document de même nature se rapportant à la constitution, l'organisation, la réorganisation ou la liquidation d'une personne morale régie par les lois fédérales ou provinciales concernant les personnes morales, ou à l'amalgamation de plusieurs personnes morales ou à l'abandon d'une charte.

2. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice et non du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui :

a) plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant:

1° un conciliateur ou un arbitre de différend ou de grief, au sens du Code du travail (chapitre C-27);

2° le Tribunal administratif du travail;

3° la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail instituée par la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1), un bureau de révision constitué en vertu de la Loi sur les accidents du travail (chapitre A-3) ou la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, institué en vertu de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), s'il s'agit d'un recours portant sur l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels, d'un recours formé en vertu de l'article 65 de la Loi sur les accidents du travail ou d'un recours formé en vertu de l'article 12 de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières (chapitre I-7);

4° la Régie du logement instituée en vertu de la Loi sur la Régie du logement (chapitre R-8.1);

5° la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans la mesure où il s'agit pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ou pour un organisme

qui est son délégataire dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1), de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom;

6° un arbitre, un conciliateur, un conseil d'arbitrage ou un enquêteur, au sens de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'oeuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20);

7° en matière d'immigration, la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans le cas et aux conditions prévus au troisième alinéa de l'article 102 de la Loi sur la justice administrative;

b) préparer et rédiger un testament, un codicille ou une quittance et tout contrat ou document, sauf les baux, affectant des immeubles et requérant l'inscription ou la radiation d'une inscription au Québec;

c) préparer, rédiger et produire la déclaration de la valeur d'une succession, requise par les lois fiscales; le présent sous-paragraphe c ne s'applique pas aux personnes morales autorisées par la loi à remplir les fonctions de liquidateur de succession ou de fiduciaire;

d) préparer et rédiger un document ou une procédure pour l'enregistrement prescrit par la loi, d'une personne ou d'une société exploitant un commerce ou exerçant une industrie;

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

La *Loi sur le Barreau* prévoit cependant certaines exceptions au monopole d'exercice des avocats, et donne au ministre le droit « de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom » devant la section des affaires sociales du TAQ (art. 128(2)a)5°). De plus, l'art. 129b) précise que l'art. 128 ne limite pas les droits qui sont spécifiquement définis et donnés à toute personne par d'autres lois :

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

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

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

c) le droit des organismes publics ou privés de se faire représenter par leurs dirigeants, sauf aux fins de plaidoirie, devant tout organisme exerçant une fonction quasi judiciaire;

d) le droit des secrétaires ou secrétaires adjoints des personnes morales de droit public ou de droit privé de rédiger les procès-verbaux des assemblées d'administrateurs ou

d'actionnaires et tous autres documents qu'ils sont autorisés à rédiger par les lois fédérales ou provinciales;

e) le droit du notaire en exercice de poser les actes qui y sont énumérés à l'exception de ceux qui sont prévus au sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 lorsqu'il ne s'agit pas de matières non contentieuses, et aux sous-paragraphe *a* et *e* du paragraphe 2; toutefois le notaire en exercice peut suggérer que des procédures judiciaires seront intentées.

(2) La Loi sur la justice administrative

[6] Le deuxième alinéa de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* accorde au ministre le droit de « se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales » du TAQ :

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

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégataire dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) peut se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours exercé en vertu de cette loi ou de la présente loi en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales.

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

C. *Historique judiciaire*

(1) Décisions du TAQ — 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887 et 2012 QCTAQ 12689, 2013 CanLII 2328

[7] Le TAQ rejette les deux requêtes en irrecevabilité visant les requêtes en révision soumises au nom du ministre. Il conclut qu'un non-avocat représentant le ministre est autorisé à préparer et rédiger des requêtes en révision en vertu de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, et que ce pouvoir n'est pas limité par la *Loi sur le Barreau*, puisque le droit du ministre de se faire représenter pour « plaider ou agir » reconnu à l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau* comprend à la fois la représentation de vive voix et la représentation par écrit (2012 QCTAQ 12689, par. 20-26). De plus, l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* doit s'interpréter à la lumière de l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, et le libellé de l'art. 102 est plus large que celui de l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau* (2012 QCTAQ 12689, par. 28-29). Selon le TAQ, le pouvoir de représentation du non-avocat prévu à l'art. 102 inclut tous les actes qui sont habituellement du ressort de l'avocat lorsqu'il représente un client devant les tribunaux, y compris la rédaction et la préparation de requêtes ou autres actes de procédure.

(2) Jugement de la Cour supérieure du Québec — 2014 QCCS 2226

[8] Les citoyens en cause dans les dossiers du TAQ, appuyés par le Barreau, présentent une demande en révision judiciaire des décisions du TAQ auprès de la Cour supérieure du Québec. Cette dernière se penche d'abord sur la norme de contrôle, et conclut que la norme applicable aux décisions du TAQ est celle de la décision correcte. Elle note la présence d'une clause privative, mais statue que la question soumise met en conflit la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur le Barreau*, une loi d'ordre public. À son avis, la question fondamentale en jeu est l'interprétation de l'exception créée par l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau*. La Cour supérieure juge que cette question est « hors contexte de la compétence exclusive du TAQ » (par. 33 (CanLII)), et qu'une telle exception à la *Loi sur le Barreau* doit être interprétée d'une manière « restrictive, cohérente et uniforme » (par. 37).

D'après la Cour supérieure, le TAQ « ne possède aucune expertise ou expérience spéciale en ce domaine » (par. 35).

[9] Sur la question de l'étendue de la « représent[ation] » prévue à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, la Cour supérieure centre son analyse sur l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*, qui distingue les deux catégories d'activités suivantes : « préparer et rédiger » des documents destinés à servir devant les tribunaux dont traite l'art. 128(1), et « plaider ou agir devant tout tribunal » dont traite l'art. 128(2). Cette deuxième catégorie est assortie de sept exceptions, dont le droit du ministre de se faire représenter par un non-avocat pour plaider ou agir devant la section des affaires sociales du TAQ en vertu de l'art. 128(2)a)5°. Pourtant, la première catégorie, soit celle qui comporte la préparation et la rédaction des requêtes, « ne souffre d'aucune exception » (par. 45). Sur cette base, la Cour supérieure conclut que le pouvoir d'un non-avocat choisi pour représenter le ministre, « qui doit s'interpréter restrictivement, ne peut concerner que le pouvoir de plaider ou d'agir devant le TAQ, section des affaires sociales, soit [l'art. 128(2)] de la *Loi sur le Barreau* » (par. 47), et que l'acte de « plaider ou agir » devant les tribunaux ne comprend pas la préparation et la rédaction de requêtes. En ce qui concerne l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, qui reconnaît les droits « spécifiquement définis et donnés » par toute autre loi, la Cour supérieure est d'avis que le seul droit *spécifique* accordé au ministre repose sur l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau*.

[10] En somme, la Cour supérieure décide qu'un non-avocat choisi par le ministre pour le représenter peut plaider ou agir oralement devant la section des affaires sociales du TAQ, mais que seul un avocat ou un conseiller en loi peut préparer et rédiger les actes de procédure y afférents. En conséquence, la cour déclare irrecevables et nulles les requêtes en révision déposées au nom du ministre dans les deux dossiers en cause.

(3) Arrêt de la Cour d'appel du Québec — 2016 QCCA 536

[11] La Procureure générale du Québec interjette appel du jugement de la Cour supérieure devant la Cour d'appel du Québec, et plaide que la Cour supérieure a fait erreur au sujet de la norme de contrôle et de l'étendue du droit du ministre de se faire représenter par la personne de son choix. La cour accueille l'appel et infirme le jugement de la Cour supérieure.

[12] Relativement à la norme de contrôle, la Cour d'appel est d'avis que la Cour supérieure a commis une erreur en appliquant la norme de la décision correcte. Elle souligne que le TAQ bénéficie d'une clause privative, qu'il détient une compétence exclusive en matière d'aide sociale et que l'art. 15 de la *Loi sur la justice administrative* lui permet « de décider [de] toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence » (par. 31 (CanLII)). S'appuyant sur l'arrêt *Ontario (Sécurité communautaire et Services correctionnels) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2014 CSC 31, [2014] 1 R.C.S. 674, la Cour d'appel juge que le fait pour le TAQ d'interpréter l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* « en ayant en tête » la *Loi sur le Barreau* n'a pas pour effet de soustraire la question en jeu du champ de compétence de ce tribunal (par. 32). La question sur laquelle le TAQ devait se pencher « n'est pas une question de droit générale d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère à son domaine d'expertise » (par. 34).

[13] La Cour d'appel exprime aussi l'avis que la Cour supérieure a fait erreur en renversant les décisions du TAQ. Elle fait état de deux interprétations possibles du droit du ministre de se faire représenter par un non-avocat — l'une basée sur l'élargissement de ce droit par la modification législative de 1973 qui a ajouté le terme « agir » à celui de « plaider » à l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*, l'autre découlant de l'art. 129 de la *Loi sur le Barreau* — , interprétations qui mènent toutes deux au même résultat, à savoir que le non-avocat représentant le ministre *peut* préparer, rédiger et signer des requêtes ou des procédures destinées à servir devant la section des affaires sociales du TAQ. La Cour d'appel conclut que, peu importe la norme de contrôle applicable, les décisions du TAQ, qui a en fait combiné ces deux interprétations possibles, sont acceptables.

III. Analyse

A. *La norme de contrôle*

[14] La première question qui se pose est celle de la détermination de la norme de contrôle applicable. Si la Cour supérieure et la Cour d'appel n'ont pas appliqué la même norme, c'est parce qu'elles ont qualifié différemment l'objet véritable du litige. Cette divergence entre les juridictions inférieures découle à mon avis du fait qu'elles ont abordé leur analyse de la question soumise à partir de points de vue différents. La Cour supérieure a considéré que la question d'interprétation législative visait principalement la *Loi sur le Barreau*, tandis que la Cour d'appel a examiné cette question sous l'angle de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. À mon avis, et soit dit en tout respect, la dernière approche est la bonne. Comme je l'expliquerai, en raison de l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, l'art. 128 de cette même loi ne limite aucunement la portée de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. La question centrale que devait trancher le TAQ consistait à décider si le droit du ministre de « se faire représenter » prévu à l'art. 102 inclut la préparation et la rédaction de procédures ou de requêtes destinées à servir devant la section des affaires sociales du TAQ. La norme de la décision raisonnable s'applique à cette question.

[15] À moins que la jurisprudence n'ait déjà établi de manière satisfaisante la norme de contrôle applicable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 62), la cour appelée à réviser la décision d'un tribunal administratif spécialisé qui interprète et applique sa loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat doit présumer que la norme de la décision raisonnable s'applique (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 34). Ici, aucun précédent satisfaisant n'existe. La décision que le Barreau soumet à ce chapitre (*Harvey c. Guerreiro*, [2005] R.J.Q. 1817 (C.Q.)) n'est pas applicable. Elle met en cause des dispositions de la *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, art. 72 et 74, qui diffèrent de celles qui nous occupent ici et qui figurent dans une loi assortie

d'une clause privative moins étanche que celle dont bénéficie le TAQ (*ibid.*, art. 91; comparer avec l'art. 158 de la *Loi sur la justice administrative*).

[16] Il faut par conséquent présumer que la norme de la décision raisonnable s'applique, puisque la question centrale en litige porte sur l'interprétation de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, lequel fait partie de la loi constitutive du TAQ et traite des règles de procédure applicables aux instances se déroulant devant lui. Pour emprunter l'expression de la Cour d'appel, il est vrai que le TAQ devait garder « en tête » la *Loi sur le Barreau* en interprétant l'art. 102. Mais cela n'a pas pour effet de soustraire la question en jeu au champ de compétence et d'expertise du TAQ, bien au contraire. Cette constatation démontre plutôt que la *Loi sur le Barreau* est « étroitement liée » au mandat du TAQ. De fait, l'art. 128(2)a)5^o de cette loi mentionne explicitement ce tribunal et établit une règle de procédure applicable aux instances devant lui. D'ailleurs, il est acquis que le TAQ doit souvent se référer à la *Loi sur le Barreau* dans l'exécution de son mandat. Comme la Procureure générale l'a fait remarquer devant cette Cour, le TAQ a eu à interpréter les art. 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau* dans de nombreuses décisions récentes et a déjà eu à trancher la question même que soulève le présent pourvoi dans l'affaire *P.S. c. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683.

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

[18] Certes, le rôle du Barreau dans la réglementation de la représentation d'autrui devant les tribunaux est d'une importance évidente (*Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500, par. 21), mais cela ne signifie pas que toutes les questions qui effleurent ce domaine deviennent automatiquement des questions d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En l'espèce, le TAQ n'était pas appelé à déterminer l'étendue générale du monopole des avocats sur les services juridiques. Il devait plutôt déterminer la portée d'une exception étroite, qui a été établie par le législateur québécois afin de permettre au ministre de se faire représenter par un non-avocat à l'occasion de certains recours devant la section des affaires sociales du TAQ. L'impact de la présente instance est limité et, en fin de compte, la question en litige ne s'approche tout simplement pas d'une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. En outre, l'interprétation de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* demeure au cœur de l'expertise du TAQ.

[19] Par ailleurs, et soit dit en tout respect, je ne partage pas l'avis exprimé par ma collègue la juge Côté, au paragraphe 52 de ses motifs, selon lequel le TAQ risque de rendre des décisions incohérentes au sujet des exceptions permettant aux justiciables de recourir aux services de non-avocats. Au contraire, les décisions récentes du TAQ en ce qui concerne ces exceptions sont cohérentes (voir par exemple *Bélanger c. Saint-Marcel (Municipalité)*, 2013 QCTAQ 01912, 2013 CanLII 5734; *P.S.*; ainsi que les deux décisions en l'espèce). Personne ne suggère ici qu'il existe une quelconque divergence dans la jurisprudence du TAQ sur la question qui nous occupe. De plus, l'importance que ma collègue accorde au seul fait que le TAQ puisse rendre des décisions contradictoires sur ce même point est contraire à la jurisprudence récente de notre Cour (*Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 17).

[20] Le Barreau plaide aussi, en s'appuyant sur l'arrêt *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 CSC 14, [2007] 1 R.C.S. 591, que la question que devait trancher le TAQ porte sur l'appréciation de la compatibilité entre la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur le Barreau*, une question qui devrait être assujettie à la norme de la décision correcte.

[21] L'arrêt *Lévis* n'est d'aucun secours pour le Barreau. Dans cette affaire, la Cour était appelée à statuer sur la décision d'un arbitre de griefs qui avait dû considérer deux lois qui entraient réellement en conflit en ce que chacune prévoyait des conséquences distinctes en cas de conduite criminelle de la part de policiers municipaux au Québec. D'une part, l'art. 119, al. 2 de la *Loi sur la police*, L.R.Q., c. P-13.1, prévoyait la destitution de tout policier reconnu coupable d'une infraction criminelle grave, à moins que ce dernier n'ait démontré que des circonstances particulières justifiaient une autre sanction. D'autre part, l'art. 116(6) de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, précisait que toute personne déclarée coupable d'une infraction semblable était inhabile à occuper une charge d'employé de la municipalité, et ce, sans exception. Cette Cour a appliqué la norme de contrôle de la décision correcte à la question de la « compatibilité » des deux lois (par. 23).

[22] En l'espèce, cependant, la question en litige ne met pas en cause la compatibilité de deux lois en conflit. Comme je l'expliquerai, en raison de l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, il n'existe aucun conflit entre l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur le Barreau*. L'article 102 accorde au ministre le droit de se faire représenter par un non-avocat devant la section des affaires sociales du TAQ, et l'art. 129b) confirme que de telles exceptions sont reconnues par la *Loi sur le Barreau*.

[23] Enfin, la Cour a récemment réitéré que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut parfois être repoussée « lorsqu'une analyse contextuelle révèle une intention claire du législateur de ne pas protéger la compétence du tribunal à l'égard de certaines questions » (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46; voir aussi *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 32; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 16). Cela dit, la présomption n'est pas repoussée en l'espèce. Outre tout ce qui précède (aux par. 14 et suiv.), le Barreau n'avance aucun autre argument en ce sens. Notre Cour a déjà fait observer que le TAQ est un tribunal administratif « fort complexe » et « semblable à plusieurs égards aux cours de justice du

Canada » (*Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257, par. 23). Sa loi constitutive l'autorise à « décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence » (art. 15 de la *Loi sur la justice administrative*), et sa compétence inclut les recours liés à l'octroi de l'aide sociale (art. 18 de la *Loi sur la justice administrative*). Il est donc évident que le législateur a voulu que le TAQ puisse trancher toute question liée aux recours en matière d'aide sociale, y compris les questions qui porteraient sur le droit du ministre de « se faire représenter » devant la section des affaires sociales.

[24] Je suis donc d'accord avec la Cour d'appel et la Procureure générale pour conclure que la norme de contrôle applicable aux décisions du TAQ est celle de la décision raisonnable.

B. *Le droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix*

[25] L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* confère au ministre le droit de « se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours exercé en vertu de [la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ, c. A-13.1.1] ou de la [*Loi sur la justice administrative*] en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales ». Comme je l'ai expliqué précédemment, le présent appel concerne l'étendue de ce droit de « se faire représenter » et vise à décider s'il était raisonnable pour le TAQ de conclure que, en plus des actes de représentation de vive voix, ce droit comprend la préparation et la rédaction de requêtes ou autres actes de procédure. À mon avis, cette conclusion est raisonnable puisqu'elle appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47), entre autres au regard des principes d'interprétation applicables.

[26] Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, son objet et l'intention du législateur (*Bell ExpressVu Ltd. Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd.

1983), p. 87). L'interprétation des lois du Québec est aussi régie par les art. 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16 :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

[27] L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* donne au ministre un droit de « se faire représenter ». Je suis d'avis que, dans le contexte juridique, le sens ordinaire de « représenter » comporte normalement *toutes* les facettes de la représentation d'autrui devant les tribunaux. Par exemple, Cornu définit « représenter » comme étant le fait de « [r]emplacer une personne dans l'exercice de ses droits » (G. Cornu, dir., *Vocabulaire juridique* (10^e éd. 2014), p. 905). Cette représentation comprend à la fois les actes de représentation de vive voix, tel plaider devant un tribunal, et les mesures de représentation écrite, tel préparer et rédiger des actes de procédure. Il s'ensuit que, suivant le sens ordinaire et grammatical des termes de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, cette disposition confère au ministre le droit de se faire représenter devant la section des affaires sociales du TAQ tant aux fins de préparation et de rédaction de requêtes et autres actes de procédure qu'aux fins de représentation de vive voix. Cette interprétation, selon laquelle le représentant du ministre peut faire tout ce qui est nécessaire à la représentation d'autrui devant le TAQ, s'accorde d'ailleurs avec le contexte plus large de la loi et l'intention du législateur.

[28] L'emplacement de l'art. 102 dans la *Loi sur la justice administrative* est révélateur. En effet, cet article se trouve dans la section II — intitulée « Dispositions générales » — du chapitre VI de la *Loi sur la justice administrative* qui porte sur les règles de preuve et de procédure du TAQ. Les sections suivantes correspondent aux différentes étapes d'un recours devant le TAQ, de la « section

III — Procédure introductive et préliminaire » jusqu'à la « section X — Appel ». Ce contexte législatif tend à indiquer que le droit prévu à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* s'applique à *toutes* les étapes d'un recours.

[29] Il est généralement du ressort exclusif de l'avocat de fournir des services juridiques pour le compte d'autrui. Le monopole est garanti au Québec par la *Loi sur le Barreau*, loi qui régit l'exercice de la profession d'avocat. Cet « encadrement particulier de l'exercice de la profession juridique » est justifié par l'importance des actes accomplis par les avocats, par la vulnérabilité des justiciables qui leur confient leurs droits et par la nécessité de préserver la relation de confiance qui existe entre eux (*Fortin*, par. 17). Il convient de garder ces objectifs en tête dans l'interprétation des exceptions au monopole général d'exercice reconnu aux avocats.

[30] Cela dit, il faut également tenir compte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*, laquelle « a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés » (art. 1). Elle favorise des recours administratifs plus simples, rapides et moins coûteux pour les justiciables (D. Lemieux, avec la collaboration de M. Paré, *Justice administrative : Loi commentée* (3^e éd. 2009), p. 47; H. de Kovachich, « Le Tribunal administratif du Québec au passé, au présent et au futur », dans Barreau du Québec, vol. 363, *Le TAQ d'hier, d'aujourd'hui et de demain — 15^e anniversaire du TAQ* (2013) 1, p. 33; Québec, Assemblée nationale, Commission des institutions, « Consultation générale dans le cadre de l'étude du projet de loi n^o 130 — *Loi sur la justice administrative* », *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 34, n^o 64, 1^{re} sess., 35^e lég., 6 février 1996 (le ministre, M. Paul Bégin)).

[31] L'historique législatif de l'exception en faveur du ministre est lui aussi pertinent, et il confirme l'intention du législateur à cet égard. Auparavant, l'art. 128(2)a de la *Loi sur le Barreau* prescrivait uniquement que l'acte de « plaider devant tout tribunal » pour le compte d'autrui était du

ressort exclusif de l'avocat et non du conseiller en loi. En 1973, le législateur a ajouté le terme « agir » à celui de « plaider », donnant à l'art. 128(2)a sa présente portée (*Loi modifiant la Loi du Barreau*, L.Q. 1973, c. 44, art. 72).

[32] Une décennie plus tard, en 1984, le législateur a établi l'exception en faveur du ministre en modifiant de façon concordante l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau* et l'art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, le précurseur de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* (*Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 27, art. 49 et 51). Il a donné à l'art. 128(2)a⁵° son libellé actuel, qui reconnaît le droit du ministre « de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom » devant la Commission des affaires sociales, tandis que l'art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* précisait que « [l]ors de l'enquête et de l'audition devant la division de l'aide et des allocations sociales, le ministre [...] a le droit de se faire représenter, pour plaider ou agir en son nom, par une personne de son choix ». On est à même de constater que les deux articles employaient à l'époque un langage similaire. La ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu de l'époque a expliqué en ces termes l'objectif de ces amendements à l'Assemblée nationale :

Nous faisons en sorte de confirmer une pratique qui existait déjà, exercée par le ministère [...] de se faire représenter par des personnes qui n'étaient pas nécessairement des personnes membres du barreau de telle sorte que cela puisse être des professionnels, ou des intervenants, des agents du bien-être qui ont une grande expérience de l'application de la Loi sur l'aide sociale, qui la connaissent très bien tant dans son libellé que dans sa pratique ou dans son application.

Ceci nous permet aussi de maintenir un autre principe qu'on a voulu avoir en instaurant un certain nombre de commissions, comme la Commission des affaires sociales, pour faire en sorte qu'on évite de judiciariser trop largement ces commissions qui se veulent plus ouvertes, qui se veulent, à la limite, je dirais, moins « encarcantes » ou moins réglementaires, ce [q]ui fait [q]ue cela permet une plus grande souplesse, nous apparaît-il, et une moins grande judiciarisation de ces organismes. Nous confirmons donc, par le projet de loi 84 et les amendements qui s'y trouvent, cette pratique qui semblait devoir être infirmée.

(Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 27, n° 107, 4^e sess., 32^e lég., 14 juin 1984, p. 7095)

Il est donc clair qu'à l'origine le législateur a voulu permettre aux non-avocats de représenter le ministre devant la Commission des affaires sociales afin de favoriser la souplesse de cet organisme et d'éviter de trop judiciariser ses instances.

[33] En 1996, le législateur a adopté la *Loi sur la justice administrative*, établissant ainsi le TAQ, puis, en 1997, il a abrogé la *Loi sur la Commission des affaires sociales* et la Commission des affaires sociales est devenue la section des affaires sociales du TAQ. Dans les notes explicatives de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997, c. 43, le législateur a encore une fois exprimé sa volonté de promouvoir la « déjudiciarisation » de la justice administrative. L'exception permettant au ministre de se faire représenter devant la section des affaires sociales a été incluse dans l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* et elle est formulée dorénavant comme suit :

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégué dans l'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1) peut se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales, s'il s'agit d'un recours exercé en vertu de cette loi ou de la présente loi en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales.

[34] Comme le souligne la Cour d'appel, le droit du ministre était beaucoup plus circonscrit sous l'ancien art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, lequel précisait que le ministre pouvait uniquement se faire représenter par un non-avocat *pour agir ou plaider en son nom lors de l'enquête et de l'audition*. Ces contraintes ont été supprimées par l'abrogation de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* et l'adoption de la *Loi sur la justice administrative*, laquelle prévoit simplement que le ministre « peut se faire représenter par une personne de son choix » dans le cadre de certains recours devant la section des affaires sociales. Le libellé de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* est ainsi devenu plus large que celui de l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau*, qui se limite à la représentation « pour plaider ou agir ». La symétrie qui existait entre le libellé des deux lois à l'époque de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* ne subsiste donc plus.

[35] Certains pourraient soutenir qu'auparavant la portée de l'art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* ne faisait que prévoir les modalités d'application de l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau*, en désignant la personne qui pouvait exercer un pouvoir de représentation quant aux actes soustraits au monopole d'exercice des avocats. L'article 129b) de la *Loi sur le Barreau* permettait toutefois au législateur d'étendre le champ d'application de l'art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* aux actes de représentation écrite. C'est précisément de ce pouvoir dont le législateur s'est prévalu en adoptant l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. Le simple fait que le législateur n'ait pas modifié l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau* de façon concomitante ne saurait faire échec à la volonté claire et non équivoque qu'il a manifestée par l'adoption de l'art. 102 dans sa mouture actuelle.

[36] La Cour supérieure a conclu, et c'est ce que prétend le Barreau en l'espèce, que le droit délimité par l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* est restreint par l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*. L'article 128(2)a)5° précise que l'acte de « plaider ou agir » devant un tribunal pour le compte d'autrui est du ressort exclusif de l'avocat en exercice, sauf devant la section des affaires sociales du TAQ, dans la mesure où le ministre veut « se faire représenter pour plaider ou agir en son nom ». Or, l'art. 128(1)b) — qui indique que les actes consistant à « préparer et rédiger » des avis, requêtes, procédures et autres documents de même nature pour le compte d'autrui sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi — ne contient aucune exception. L'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* et l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau* ont d'ailleurs été adoptés simultanément par le législateur. Le résultat de tout cela, selon le Barreau, serait que le droit créé par l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* a une portée identique à celui prévu à l'art. 128(2)a)5°, ce qui exclurait la préparation et la rédaction de requêtes ou autres actes de procédure. Autrement dit, le ministre pourrait se faire représenter par un non-avocat devant la section des affaires sociales uniquement aux fins de représentation orale.

[37] Avec égards, tout comme le TAQ, je suis d'avis que cette interprétation ne tient pas compte de l'effet de l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau* et va à l'encontre du sens ordinaire des

termes employés par les articles pertinents et de l'intention du législateur. À l'instar de la Cour d'appel, je suis d'avis que la conclusion du TAQ sur la portée de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* est raisonnable.

[38] Le Barreau soutient néanmoins que, dans la mesure où l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* autorise un non-avocat à représenter par écrit le ministre, il *contredit* l'art. 128(1) de la *Loi sur le Barreau*, qui accorde exclusivement aux avocats en exercice et aux conseillers en loi le droit de préparer et de rédiger des documents destinés aux tribunaux. Mais cette « contradiction » est toutefois écartée par l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, qui précise que l'art. 128 de cette loi ne limite ou ne restreint pas les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé. Le droit du ministre de se faire représenter par la personne de son choix en vertu de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* n'est donc aucunement diminué par l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*.

[39] En outre, le Barreau s'appuie sur l'arrêt *Fortin* de cette Cour dans lequel celle-ci, considérant les conséquences d'une contravention de l'art. 128(1) de la *Loi sur le Barreau*, a reconnu que la préparation et la rédaction d'actes de procédure ainsi que la représentation devant les tribunaux forment deux étapes distinctes. Cette distinction n'est pertinente que si on accepte que l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau* prime la *Loi sur la justice administrative* en ce qui concerne le droit du ministre de se faire représenter. Comme je l'ai expliqué plus tôt, en raison de l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, je suis d'avis que la nature de ce droit est plutôt définie à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, qui confère au ministre le droit de « se faire représenter » par un non-avocat. Les étapes identifiées dans *Fortin* sont toutes deux visées par le sens général de la notion de « représentation », laquelle « comprend à la fois celle qui est écrite et celle qui est orale » (*Fortin*, par. 32).

[40] Le Barreau estime que la Cour d'appel a « compris, interprété et appliqué » le terme « représenter » utilisé à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* différemment du même terme

employé dans la *Loi sur le Barreau*. Mais c'est plutôt le Barreau qui demande à la Cour d'adopter une interprétation incohérente des deux lois. Il propose de donner un sens identique au terme « représenter » et à l'expression « représenter pour plaider ou agir », faisant abstraction de l'effet contraignant des termes soulignés, et de la signification de leur absence à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. Le Barreau invoque l'origine commune de l'art. 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* (le prédécesseur de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*) et de l'art. 128(2)a)5°, et soutient que leur portée demeure identique. Cet argument repose sur l'hypothèse selon laquelle ces deux articles ne comprenaient initialement que la représentation orale. Cette proposition me paraît douteuse, car elle nierait toute valeur à l'intention maintes fois exprimée du législateur d'éviter la « judiciarisation » de la justice administrative en conférant au ministre le droit de se faire représenter devant le TAQ par un non-avocat. Même en acceptant cette hypothèse, il me semble difficile de concilier l'argument du Barreau avec le choix délibéré de l'Assemblée nationale de ne pas reprendre les termes « pour plaider ou agir » à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. Si le législateur ne « parle pas pour ne rien dire » (voir P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), par. 1047), il faut présumer que les omissions législatives sont également révélatrices et que « [l]e même terme est censé avoir le même sens dans toutes les lois connexes » (*ibid.*, par. 1278). Puisque le sens ordinaire du libellé de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* s'accorde parfaitement avec l'intention du législateur de simplifier la procédure en matière de services sociaux, je ne peux souscrire à l'interprétation que préconise le Barreau.

IV. Conclusion

[41] La Cour d'appel n'a commis aucune erreur en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable, et la conclusion du TAQ sur l'étendue du droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix était raisonnable. Je rejeterais donc le pourvoi, avec dépens.

Les motifs suivants ont été rendus par

LA JUGE CÔTÉ —

[42] Je suis en désaccord avec mon collègue le juge Brown sur deux points. D'abord, je suis d'avis que la norme de contrôle applicable aux décisions du Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») en l'espèce est celle de la décision correcte (A). Ensuite, je conclus que seuls les avocats ou conseillers en loi peuvent préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir devant la section des affaires sociales du TAQ (B).

A. *La norme de contrôle applicable aux décisions du TAQ en l'espèce*

[43] Dans le cadre des affaires en cause, le TAQ a conclu qu'un représentant du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (« ministre ») possède le pouvoir de plaider ainsi que celui de préparer, rédiger et signer des actes de procédure devant sa section des affaires sociales. Pour arriver à cette conclusion, le TAQ a dû interpréter les art. 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, ainsi que l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

[44] En révision judiciaire, la Cour supérieure a jugé que la norme de la décision correcte doit s'appliquer à ces décisions du TAQ (2014 QCCS 2226, par. 38 (CanLII)). La Cour d'appel du Québec et mon collègue le juge Brown sont plutôt d'avis qu'elles doivent être examinées en fonction de la norme de la décision raisonnable (2016 QCCA 536, par. 35 (CanLII); motifs de la majorité, par. 24). Je partage l'avis de la Cour supérieure que la norme de la décision correcte s'applique en l'espèce.

[45] Les décisions du TAQ sont assujetties à la révision judiciaire et « le choix de la norme applicable dépend principalement de la nature des questions soulevées, d'où l'importance de bien

identifier ces questions » (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 45).

[46] À mon avis, la Cour supérieure a bien identifié la question qui était soulevée devant le TAQ comme étant une question d'interprétation législative engageant nécessairement la *Loi sur le Barreau* et son interaction avec la *Loi sur la justice administrative*, sa loi habilitante (2014 QCCS 2226, par. 28-34).

[47] Bien qu'elles nécessitaient d'interpréter le terme « représenter » figurant à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, les requêtes en irrecevabilité que devait trancher le TAQ étaient fondées sur la *Loi sur le Barreau* :

4. Ladite requête en révision a été signée le 4 mars 2011 par un représentant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui n'est pas un avocat en exercice inscrit au tableau de l'Ordre du Barreau du Québec;

5. En plus d'être le signataire de ladite requête, le représentant du ministère a dûment préparé la requête en révision présentée devant le Tribunal, le tout tel qu'il le sera démontré à l'audience;

6. Or, conformément à l'article [128(1)] de la Loi sur le Barreau du Québec, la préparation et la rédaction d'une requête ou de toute autre procédure destinée à servir dans une affaire devant les Tribunaux sont du ressort exclusif d'un avocat en exercice;

7. En effet, la Loi sur le Barreau fait une distinction claire entre la préparation et la signature de procédures pour autrui et la représentation pour plaider ou agir devant un tribunal;

8. Par ailleurs, l'exception prévu[e] à l'article 102 de la Loi sur la justice administrative permettant au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de se faire représenter par toute personne de son choix devant le Tribunal administratif du Québec ne s'applique que pour la représentation;

9. De plus, l'article 129 de la Loi sur le Barreau, au paragraphe b), réfère précisément à l'exception contenue à l'article 102 de la Loi sur la justice administrative qui distingue nettement la possibilité du ministre de se faire représenter par toute personne de son choix;

10. Par conséquent, la requête en révision préparée, rédigée et signée par un représentant du ministre, qui n'est pas un avocat en exercice, contrevient à la Loi sur le

Barreau du Québec et ladite requête devrait être déclarée irrecevable; [Je souligne; soulignement dans l'original omis.]

(Requêtes en irrecevabilité, reproduites dans 2012 QCTAQ 12689, 2013 CanLII 2328, par. 7; 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887, par. 5).

[48] Pour trancher ces requêtes, le TAQ devait faire beaucoup plus que simplement garder « en tête » la *Loi sur le Barreau*. En effet, la *Loi sur le Barreau* prévoit les actes réservés exclusivement aux avocats et aux conseillers en loi. Ces actes réservés et leurs exceptions sont prévus par le législateur afin d'assurer la protection du public (*Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 23 et 26; *Fortin c. Chrétien*, 2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500, par. 18 et 21). Toute question concernant la représentation d'autrui par un non-avocat requiert donc nécessairement l'interprétation et l'application de la *Loi sur le Barreau* et, accessoirement, de toute loi connexe définissant les modalités d'exercice des exceptions prévues à la *Loi sur le Barreau*.

[49] Afin de déterminer la norme de contrôle applicable à la question litigieuse en l'espèce, la Cour supérieure était justifiée de suivre les enseignements de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, lequel prévoit les deux possibilités suivantes :

Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle. [par. 62]

[50] Toujours selon *Dunsmuir*, la seconde possibilité sous-tend l'analyse contextuelle des facteurs suivants : « . . . (1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l'expertise du tribunal administratif » (*Dunsmuir*, par. 64).

[51] À mon avis, dans le cas qui nous occupe, le résultat de l'une ou l'autre de ces possibilités est le même : c'est la norme de la décision correcte qui doit s'appliquer à la révision des décisions du TAQ.

[52] D'abord, il y a lieu de cerner la catégorie de questions à laquelle appartient la question en cause. Celle en litige revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et elle est étrangère au domaine d'expertise du décideur. Elle appartient donc à une catégorie déjà établie de questions assujetties à la norme de la décision correcte suivant l'arrêt *Dunsmuir*. À mon avis, il est essentiel que les art. 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau*, loi d'ordre public, soient interprétés et appliqués de façon uniforme et cohérente. De même, les exceptions permettant aux justiciables de recourir aux services de non-avocats dans le cadre de recours devant les tribunaux doivent être appliquées de façon uniforme et cohérente. La primauté du droit exige, après tout, qu'il n'y ait qu'« une seule loi pour tous » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 71). Cela est d'autant plus important dans le contexte d'une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique. Comment peut-on accepter, par exemple, que le TAQ ait pu conclure en l'espèce que le représentant du ministre pouvait à la fois plaider et préparer, rédiger et signer des actes de procédure devant sa section des affaires sociales, mais qu'il puisse dans un autre cas statuer que seul un avocat est habilité à le faire, et que le défaut de se conformer à cette exigence législative rend le recours irrecevable? Poser la question, c'est y répondre.

[53] Sur ce point, je tiens à apporter une précision, laquelle s'impose eu égard aux propos de mon collègue voulant que je suggère que « le TAQ risque de rendre des décisions incohérentes » et critiquant l'importance que j'accorde « au seul fait que le TAQ puisse rendre des décisions contradictoires » (par. 19). Je ne prétends pas que l'on doive appliquer la norme de contrôle de la décision correcte *en raison* d'un risque que le TAQ rende des décisions incohérentes. Les propos de mon collègue dénaturent mon raisonnement. En effet, si l'existence d'une jurisprudence incohérente peut avoir pour effet de conférer à une question de droit une importance capitale pour le système juridique, une telle incohérence jurisprudentielle n'est pas une condition nécessaire à cette

caractérisation. L'importance de certaines questions de droit n'est pas forcément tributaire du traitement jurisprudentiel qu'on leur réserve; il serait absurde de devoir attendre que ces questions mènent à une application incohérente du droit, avant de pouvoir les assujettir à un contrôle selon la norme de la décision correcte. Ainsi, au risque de me répéter, mon raisonnement est plutôt le suivant : conformément aux enseignements de notre Cour dans *Dunsmuir*, la norme de la décision correcte doit être appliquée aux questions qui, comme en l'espèce, revêtent une importance capitale pour le système juridique (et qui sont étrangères au domaine d'expertise du décideur administratif) *parce que* ces questions doivent être tranchées de manière uniforme et cohérente *en raison* de leurs répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble (*Dunsmuir*, par. 50, 55 et 60). À mon avis, en raison des répercussions que pourrait avoir une application incohérente des art. 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau* sur l'administration de la justice dans son ensemble, ces dispositions ne peuvent recevoir qu'une seule interprétation.

[54] Mon collègue le juge Brown est d'avis que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique en l'espèce, en raison de la présomption d'application de cette norme. Même si j'étais d'accord avec mon collègue quant à l'application de cette présomption, je conclurais néanmoins qu'une analyse contextuelle fondée sur les facteurs énumérés à l'arrêt *Dunsmuir* permet de la réfuter et que c'est la norme de la décision correcte qui doit s'appliquer. Je m'explique.

[55] Comme l'évoque mon collègue, le TAQ bénéficie d'une clause privative étanche en vertu de l'art. 158 de la *Loi sur la justice administrative*. Il convient toutefois de rappeler que, si « [l]'existence d'une clause privative milite clairement en faveur d'un contrôle suivant la norme de la raisonnable [. . .], elle n'est pas déterminante » (*Dunsmuir*, par. 52). En l'espèce, la présence d'une clause privative est le seul élément qui milite en faveur de l'application de la norme de la décision raisonnable, et celui-ci doit céder le pas à la lumière des autres facteurs de l'analyse contextuelle.

[56] La raison d'être de la section des affaires sociales du TAQ est clairement énoncée dans les termes suivants à l'art. 18 de la *Loi sur la justice administrative* :

La section des affaires sociales est chargée de statuer sur des recours portant sur des matières de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, de protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, de services de santé et de services sociaux, de régime de rentes, d'indemnisation et d'immigration, lesquels sont énumérés à l'annexe I.

[57] À l'instar de la Cour supérieure, je suis d'avis que la question de savoir si un représentant du ministre peut préparer, rédiger et signer des actes de procédure destinés à servir devant la section des affaires sociales du TAQ « n'a aucun lien avec l'article 18 de la [*Loi sur la justice administrative*] » (2014 QCCS 2226, par. 26) et que le TAQ « ne possède aucune expertise ou expérience spéciale en ce domaine » (2014 QCCS 2226, par. 35).

[58] De plus, il ne fait aucun doute que le TAQ était saisi d'une question de droit. En effet, celle-ci concerne « la détermination du critère juridique applicable » et non « ce qui s'est réellement passé entre les parties » ou « si les faits satisfont au critère juridique » (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 35).

[59] Il est bien établi que, « [l]orsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise » (*Dunsmuir*, par. 54 (je souligne)). Mais ce n'est pas le cas ici.

[60] La *Loi sur le Barreau*, qui n'est évidemment pas la loi constitutive du TAQ, n'est pas non plus une loi étroitement liée au mandat de ce tribunal et dont il possède une connaissance approfondie. En effet, on ne peut prétendre qu'en l'espèce, « la loi est intimement liée au mandat du tribunal et [que] celui-ci est souvent appelé à l'examiner » (*Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39). Je reprends les propos formulés à cet égard par le juge Iacobucci dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48 :

D'une manière générale, je souscris à la proposition selon laquelle la retenue judiciaire ne s'impose pas à l'égard de l'interprétation, par un tribunal administratif, d'une loi générale d'intérêt public qui n'est pas sa loi constitutive, tout en reconnaissant qu'une certaine retenue peut être indiquée dans des cas où la loi non constitutive se rapporte au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner. Cependant, cela ne veut pas dire que chaque fois qu'un tribunal administratif examine une autre loi en rendant sa décision, celle-ci devient dans l'ensemble sujette à un contrôle fondé sur la norme du caractère correct. S'il en était ainsi, il y aurait un élargissement considérable et injustifié des possibilités de contrôler les décisions administratives [Je souligne.]

[61] À ce sujet, il y a lieu de rappeler que « les dispositions de la *Loi sur le Barreau* concernant l'exercice de la profession d'avocat sont d'ordre public, puisqu'elles tendent à protéger l'intérêt général » (*Fortin*, par. 21). Ensuite, comme je l'ai indiqué précédemment, la *Loi sur le Barreau* ne se rapporte pas au mandat de la section des affaires sociales du TAQ. Enfin, on ne saurait dire du TAQ qu'il a une connaissance particulière de la *Loi sur le Barreau*. Mon collègue avance au contraire que c'est le cas, puisque « le TAQ a eu à interpréter les arts. 128 et 129 de la *Loi sur le Barreau* dans de nombreuses décisions récentes et a déjà eu à trancher la question même que soulève le présent pourvoi dans l'affaire *P.S. c. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683 » (par. 16). Or, je note que le TAQ n'a pas toujours interprété la *Loi sur le Barreau* dans les affaires en question. Par exemple, dans *9175-1503 Québec inc. c. Montréal (Ville)*, 2012 QCTAQ 07491, 2012 CanLII 48176, ayant tranché la requête sur la base d'autres moyens, le TAQ ne traite même pas du moyen fondé sur la *Loi sur le Barreau*. De même, dans *117437 Canada inc. c. Lévis (Ville)*, 2014 QCTAQ 0159, 2014 CanLII 1318, par. 32, le TAQ a même jugé nécessaire de préciser « qu'il ne s'agit pas de donner une opinion ou de rendre une décision de principe ou à portée déclaratoire sur l'application des articles 128 et 129 [de la *Loi sur le Barreau*] ». Sans commenter chacune des affaires du TAQ auxquelles se réfère mon collègue, il suffit de dire qu'à mon avis cette jurisprudence n'établit pas que le TAQ possède une « connaissance approfondie » de la *Loi sur le Barreau*.

[62] Par ailleurs, il est bien établi que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne vaut pas lorsque « la question en litige relève de l'une des catégories à

laquelle s'applique la norme de la décision correcte », notamment « les questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise du décideur » (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 55; *Dunsmuir*, par. 55; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30 et 34). Notre Cour a jugé que « [p]areille question doit être tranchée de manière uniforme et cohérente étant donné ses répercussions sur l'administration de la justice dans son ensemble » (*Dunsmuir*, par. 60). Le recours à la norme de la décision correcte a pour objectif « le prononcé de décisions justes tout en évitant l'application incohérente et irrégulière du droit » (*Dunsmuir*, par. 50).

[63] En somme, étant donné que la question dont était saisi le TAQ impliquait nécessairement l'interprétation de la *Loi sur le Barreau*, je conclus que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est inapplicable. Ma conclusion selon laquelle le TAQ était saisi d'une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique suffirait également à réfuter cette présomption.

[64] Il est vrai qu'à ce jour, il n'y a aucun précédent où notre Cour a écarté la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable sur la base des facteurs de l'analyse contextuelle prévus dans *Dunsmuir*. Mais cela ne saurait avoir pour effet de remettre en question une règle claire, maintes fois réaffirmée par la Cour : l'analyse contextuelle peut écarter la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 22; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 16; *Mouvement laïque*, par. 46; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 32).

[65] L'absence d'un précédent dans lequel le résultat de l'analyse contextuelle aurait permis de repousser la présomption ne saurait empêcher notre Cour d'appliquer les enseignements de *Dunsmuir*. À cet égard, je fais miens les propos suivants de Lord Denning :

[TRADUCTION] Quel est l'argument au soutien de la thèse inverse ? Tout simplement qu'on n'a relevé aucune décision où cela aurait été fait déjà. Cet argument ne me convainc pas le moins du monde. Si nous ne faisons jamais rien qui n'a pas déjà été fait, jamais nous ne progresserons. Le droit stagnera pendant que le reste du monde évoluera; et une telle situation n'aura rien de bon, ni pour l'un ni pour l'autre.

(*Packer c. Packer*, [1953] 2 All E.R. 127, p. 129)

[66] À mon avis, il faut éviter de sacraliser la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable au point d'occulter le fait qu'elle soit réfutable.

B. *L'étendue du droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix*

[67] La Procureure générale du Québec avance que le ministre peut faire appel à une personne qui n'est ni avocat ni conseiller en loi afin de faire préparer et rédiger un acte de procédure ou tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant la section des affaires sociales du TAQ. Elle plaide que ce droit lui est accordé par l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, lequel prévoit à son deuxième alinéa que le ministre « peut se faire représenter par une personne de son choix devant la section des affaires sociales » dans certains dossiers.

[68] Une telle interprétation est incompatible avec les termes des lois en question et l'intention du législateur. Elle fait également abstraction de l'objet de la *Loi sur le Barreau*. J'estime que seuls les avocats ou conseillers en loi peuvent préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir devant la section des affaires

sociales du TAQ. À mon avis, l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* ne confère pas au ministre le droit de faire appel à une personne qui n'est ni avocat ni conseiller en loi à cette fin.

[69] Mon collègue le juge Brown en arrive plutôt à la conclusion que le droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix s'étend à la préparation et la rédaction de requêtes et autres actes de procédure. Il rappelle pourtant, à juste titre, qu'« [i]l faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, son objet et l'intention du législateur » (par. 26, citant *Bell ExpressVu Ltd. Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87). À mon avis, et avec le plus grand respect, il omet certains facteurs qui, considérés comme il se doit, commandent une interprétation et une conclusion différentes au sujet de l'étendue du droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix.

[70] Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global.

[71] Selon mon collègue, notre Cour doit interpréter le terme « représenter » à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* comme incluant la préparation et la rédaction de requêtes et autres actes de procédures. Or, comme le souligne la Cour d'appel en l'espèce au par. 63, l'exception au monopole d'exercice des avocats prévue par l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, et celle énoncée à l'art. 128(2)a)5^o de la *Loi sur le Barreau*, ont été adoptées en même temps :

Le 20 juin 1984, l'article 128 [de la *Loi sur le Barreau*] et l'article 38 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* [L.R.Q., c. 34] (le prédécesseur de l'article 102 [de la *Loi sur la justice administrative*]) ont été modifiés de façon concordante afin de prévoir le pouvoir du Ministre de se faire représenter devant la Commission des affaires sociales par des personnes qui ne sont pas nécessairement membres du Barreau :

Loi sur le Barreau [modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 27, art. 49]

[. . .]

49. L'article 128 de cette loi est modifié par l'addition, à la fin du sous-paragraphe *a* du paragraphe 2, des sous-paragraphe suivants :

« 5° la division de l'aide et des allocations sociales de la Commission des affaires sociales, dans la mesure où il s'agit pour le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, ou pour un organisme qui a conclu un accord conformément à l'article 35 de la Loi sur l'aide sociale (L.R.Q., chapitre A-16), de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom; » ;

[. . .]

Loi sur la Commission des affaires sociales [modifiée par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, art. 51]

51. L'article 38 de la Loi sur la Commission des affaires sociales (L.R.Q., chapitre C-34) est modifié par l'Addition, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Lors de l'enquête et de l'audition devant la division de l'aide et des allocations sociales, le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, ou un organisme qui a conclu un accord conformément à l'Article 35 de la Loi sur l'aide sociale, a le droit de se faire représenter, pour plaider ou agir en son nom, par une personne de son choix. » [Notes de bas de page omises.]

[72] Ces modifications, qui ont été apportées simultanément à des fins de concordance, font partie du contexte global des dispositions pertinentes. Ainsi, à mon avis, le terme « représenter » utilisé à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* et le terme « représenter » figurant à l'art. 128(2)a)5° de la *Loi sur le Barreau* doivent s'entendre de la même façon. Le contexte global ne permet pas de conclure que le législateur a voulu qu'il en soit autrement.

[73] En effet, comme l'explique le professeur Pierre-André Côté, il faut présumer l'existence d'une certaine cohérence des lois entre elles :

On suppose qu'il règne, entre les divers textes législatifs adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tout cohérent. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies.

Plus concrètement, la présomption de cohérence des lois entre elles se manifeste avec d'autant plus d'intensité que les lois en question portent sur la même matière, sont « *in*

pari materia », comme on a l'habitude de dire. D'autre part, il peut apparaître certains conflits entre différentes lois, conflits que l'interprète devra résoudre de manière à rétablir l'harmonie.

(P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), par. 1269-1270)

[74] En analysant le contexte global d'une loi, il faut également se pencher sur la structure de la loi et en tenir compte.

[75] D'une part, en ce qui concerne la *Loi sur le Barreau*, l'art. 128 traite de deux étapes distinctes d'un recours aux tribunaux (*Fortin*, par. 30-32). Premièrement, l'art. 128(1) traite des actes exécutés pour le compte d'autrui qui sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi. Ceux-ci incluent notamment l'exercice du pouvoir de « préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux » (art. 128(1)b)). Deuxièmement, l'article 128(2) traite des actes accomplis pour le compte d'autrui qui sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice et non du conseiller en loi. Ces actes incluent notamment l'exercice du pouvoir de « plaider ou agir devant tout tribunal, sauf devant [. . .] la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, dans la mesure où il s'agit pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale [. . .], de se faire représenter pour plaider ou agir en son nom » (art. 128(2)a)5°).

[76] D'ailleurs, je note au passage, comme le souligne le Barreau, qu'une telle distinction entre les actes de préparation et de rédaction, d'une part, et les actes de représentation devant les tribunaux, d'autre part, est également faite dans d'autres lois canadiennes encadrant l'exercice de la profession juridique : *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9, art. 1(1) « *practice of law* », al. (a) et (b); *Legal Profession Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. L-6.1, al. 21(1)(d) et (e); *Loi sur la profession d'avocat*, C.P.L.M., c. L107, al. 20(2)b) et sous-al. 20(3)a)(ii); *Loi sur la profession d'avocat*, L.R.T.N.-O. (Nun.) 1988, c. L-2, art. 1 « exercice du droit », al. a) et sous-al. b)(ii); *Law Society Act*, 1999, S.N.L. 1999, c. L-9.1, al. 2(2)(b) et sous-al. 2(2)(c)(ii); *Loi sur la profession d'avocat*, L.R.T.N.-O. 1988, c.

L-2, art. 1 « exercice du droit », al. a) et sous-al. b)(ii); *Loi sur la profession d'avocat*, L.R.Y. 2002, c. 134, art. 1(1) « exercice du droit », al. a) et sous-al. b)(ii).

[77] Conformément à la présomption d'uniformité d'expression, « lorsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu'ils ont un sens différent » et « [i]l faut tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d'indiquer un sens différent » (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 81). On ne peut donc prétendre que le terme « représenter » à l'art. 128(2)a)^{5°} de la *Loi sur le Barreau* et l'expression « préparer et rédiger » à l'art. 128(1)b) de la même loi ont le même sens. En outre, comme le terme « représenter » figurant à l'art. 128(2)a)^{5°} de la *Loi sur le Barreau* et le terme « représenter » utilisé à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* doivent s'entendre de la même façon, tel que je l'ai expliqué plus tôt, il s'ensuit nécessairement que le terme « représenter » à l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* n'a pas le même sens que l'expression « préparer et rédiger » employée à l'art. 128(1)b) de la *Loi sur le Barreau*.

[78] D'autre part, contrairement à mon collègue, je ne vois rien dans l'emplacement de l'art. 102 à l'intérieur du chapitre VI du titre II de la *Loi sur la justice administrative* qui indiquerait que le terme « représenter » inclut la préparation et la rédaction d'une requête ou d'un autre acte de procédure. Ce chapitre, je le rappelle, porte sur les règles de preuve et de procédure du TAQ.

[79] Il est tout à fait cohérent qu'une disposition concernant strictement la représentation orale se trouve à la « Section II — Dispositions générales » du chapitre VI vu sa pertinence pour plusieurs des sections subséquentes de ce même chapitre. En effet, le ministre pourrait devoir être représenté dans le cadre d'une conférence de gestion (Section III.1), d'une séance de conciliation (Section IV), d'une conférence préparatoire (Section V) ainsi qu'à l'audience (Section VI). L'emplacement de l'art. 102 dans la *Loi sur la justice administrative* ne signifie donc pas nécessairement que cette disposition s'applique à toutes les sections du chapitre VI. À mon avis,

l'emplacement de l'art. 102 évite simplement au législateur de répéter le droit du ministre de se faire représenter oralement dans chacune des sections pertinentes.

[80] De plus, contrairement à ce que suggère mon collègue, je suis d'avis que l'art. 129 de la *Loi sur le Barreau* ne permet pas de réconcilier celle-ci avec la *Loi sur la justice administrative*.

[81] L'article 129b) précise qu'« [a]ucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint [. . .] les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé ». Cette disposition crée donc une exception aux règles énoncées à l'art. 128, exception dont la source se trouve dans une autre loi qui donne un droit spécifiquement défini.

[82] Selon mon collègue, l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* confère au ministre un « droit spécifiquement défini » visé à l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*.

[83] Or, j'estime qu'on ne saurait affirmer que l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* accorde un droit spécifiquement défini. Lorsqu'il a voulu créer de telles exceptions au monopole d'exercice des avocats dans la *Loi sur le Barreau*, le législateur l'a fait expressément, soit aux divers sous-sous-paragraphes de l'art. 128(2)a), soit encore à l'art. 129 lui-même, dont le paragraphe e) qui établit une exception en faveur des notaires :

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

. . .

e) le droit du notaire en exercice de poser les actes qui y sont énumérés à l'exception de ceux qui sont prévus au sous-paragraphe *b* du paragraphe 1 lorsqu'il ne s'agit pas de matières non contentieuses, et aux sous-paragraphes *a* et *e* du paragraphe 2; toutefois le notaire en exercice peut suggérer que des procédures judiciaires seront intentées.

Le seul autre endroit où l'on retrouve une telle exception dans la *Loi sur le Barreau* est à l'art. 141 de cette loi, lequel permet aux membres de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec « de

préparer et donner avis d'appel au ministre du Revenu du Québec et au ministre du Revenu national du Canada et de discuter avec eux et leurs représentants du bien-fondé des cotisations imposées à leurs clients en matière d'impôt ». De telles exceptions au monopole d'exercice des avocats sont détaillées et précises comme on est en droit de s'attendre d'une disposition octroyant des « droits spécifiquement définis » visés à l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*.

[84] À mon avis, c'est plutôt la thèse du Barreau qu'il faut retenir afin d'en arriver à une interprétation harmonieuse de la *Loi sur le Barreau* et de la *Loi sur la justice administrative* qui maintient la cohérence entre ces deux lois : alors que les sous-sous-par. 3^o, 5^o et 7^o de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau* créent les exceptions autorisant des non-avocats à plaider ou agir pour autrui devant la section des affaires sociales du TAQ dans le cadre des recours y précisés, l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* vise un objectif distinct et complémentaire, soit indiquer quelles personnes peuvent représenter les parties bénéficiant de ces exceptions, y compris le ministre, à l'occasion de ces recours, et circonscrire le cadre de ces représentations.

[85] Cette interprétation est appuyée par le fait que, lorsque le législateur a créé les exceptions de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau*, il a également modifié les lois connexes pertinentes afin d'y prévoir les modalités d'exercice des exceptions qu'il venait de créer. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'art. 128(2)a)5^o de la *Loi sur le Barreau* et l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative* illustrent bien ce point. Voici deux autres exemples.

[86] Lorsqu'il a ajouté l'exception prévue à l'art. 128(2)a)3^o de la *Loi sur le Barreau*, le législateur a également modifié la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. 34, afin de préciser les modalités d'exercice de cette exception :

Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, c. 63

274. L'article 128 de la Loi sur le Barreau [...] est de nouveau modifié par le remplacement du sous-paragraphe 4^o du sous-paragraphe a du paragraphe 2 par le suivant :

« 4° [maintenant 3°] la Commission de la santé et de la sécurité du travail, un bureau de révision constitué en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (1979, c. 63), ou la division des accidents du travail de la Commission des affaires sociales instituée en vertu de la Loi sur la Commission des affaires sociales (L.R.Q., c. C-34). »

...

283. L'article 38 de [la *Loi sur la Commission des affaires sociales*] est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Lors de l'enquête et de l'audition devant la division des accidents du travail, chacune des parties a le droit d'être assistée d'une personne de son choix. »

[87] De façon similaire, lorsqu'il a ajouté l'exception prévue à l'art. 128(2)a)4° de la *Loi sur le Barreau*, le législateur a énoncé les modalités d'exercice de cette exception :

Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1979, c. 48

72. Une personne physique peut être représentée par son conjoint ou par un avocat.

Si une telle personne ne peut se présenter elle-même pour cause de maladie, d'éloignement ou toute autre cause jugée suffisante par un régisseur, elle peut aussi être représentée par un parent ou un allié ou, à défaut de parent ou d'allié dans la municipalité, par un ami.

Une corporation peut être représentée par un officier, un administrateur, un employé à son seul service, ou par un avocat.

...

127. L'article 128 de la Loi sur le Barreau [...] est de nouveau modifié par l'addition, à la fin du sous-paragraphe *a* du paragraphe 2, du sous-paragraphe suivant :

« 5° [maintenant 4°] la Régie du logement instituée en vertu de la Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives (1979, c. 48). »

[88] Certes, en adoptant l'art. 129b) de la *Loi sur le Barreau*, le législateur a voulu préserver la faculté de créer dans d'autres lois des exceptions aux règles de l'art. 128 de la *Loi sur le Barreau*.

Toutefois, en édictant l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*, il n'a fait qu'énoncer les modalités de l'exception qu'il venait de créer à l'égard de l'art. 128(2)a) de la *Loi sur le Barreau*.

[89] Le législateur ne s'exprime pas inutilement. À cela, mon collègue répond qu'« il faut présumer que les omissions législatives sont également révélatrices » (par. 40). Je suis d'accord avec lui sur ce point : s'il avait voulu, le législateur aurait pu également assortir d'une exception en faveur des non-avocats le pouvoir exclusif des avocats et des conseillers en loi prévu à l'art. 128(1)b) de « préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux », comme il l'a pourtant fait à l'art. 128(2)a). Cette omission est en effet révélatrice.

[90] Je ne peux, comme le suggère mon collègue au par. 35 de ses motifs, retenir une interprétation faisant fi du fait que le législateur ait omis, contrairement à sa pratique passée, de modifier la *Loi sur le Barreau* de façon concomitante. À mon avis, cette omission du législateur n'est pas sans conséquence. Elle doit être considérée comme un élément permettant de cerner la réelle intention du législateur.

[91] Par conséquent, je conclus que le législateur n'avait pas l'intention de modifier la portée de l'art. 102 de la *Loi sur la justice administrative*. Cette interprétation est non seulement conforme avec la lettre et le contexte de la loi, mais elle évite également toute contradiction avec la *Loi sur le Barreau* — une loi d'ordre public.

[92] Enfin, et cela dit avec beaucoup d'égards, je suis d'avis que l'interprétation retenue par mon collègue ignore l'objet de la *Loi sur le Barreau*.

[93] La *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, énonce que « [t]oute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage », et qu'« [u]ne

telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin » (art. 41).

[94] Le *Code des professions* précise que « [c]haque ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public » (art. 23). Dans l'affaire *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17, notre Cour a confirmé que le premier objectif du Barreau est de protéger le public, et qu'on a octroyé à cet organisme le monopole de l'exercice de la profession « pour reconnaître l'importance sociale du rôle de l'avocat dans une société démocratique fondée sur la règle de droit » (par. 17). Dans l'affaire *Fortin*, notre Cour a souligné que « [l]'importance des actes posés par les avocats, la vulnérabilité des justiciables qui leur confient leurs droits et la nécessité de préserver la relation de confiance qui existe entre eux justifient cet encadrement particulier de l'exercice de la profession juridique » (par. 17).

[95] En conséquence, la *Loi sur le Barreau* doit recevoir une interprétation large et libérale qui assure la réalisation de sa principale fonction, la protection du public (voir *Pharmascience inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513, par. 35; *Tremblay c. Québec (Tribunal des professions)*, 2006 QCCA 1441, 61 Admin. L.R. (4th) 67, par. 42).

[96] À mon avis, une telle interprétation appuie ma conclusion, c'est-à-dire que seuls les avocats ou conseillers en loi peuvent préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant la section des affaires sociales du TAQ.

[97] La Cour d'appel a plutôt fait primer l'objectif d'accès à la justice de la *Loi sur la justice administrative* (2016 QCCA 536, par. 51). Sur ce point, je crois à propos de rappeler les enseignements énoncés par notre Cour dans l'affaire *Fortin*, par. 48 :

C'est se méprendre que de croire que le fait de laisser les gens se servir de procédures préparées ou rédigées par des personnes non-membres du Barreau ou radiées de celui-ci à

la suite d'une contravention aux normes de la profession et qui prétendent pouvoir offrir des services de qualité, favorise l'accessibilité à la justice au Canada. Bien au contraire, l'exercice de cette liberté par les justiciables peut souvent aller à l'encontre de leurs propres intérêts.

C. *Conclusion*

[98] Il peut être tentant de préférer les conséquences de l'interprétation retenue par mon collègue le juge Brown, notamment parce qu'il peut sembler plus simple qu'une même personne puisse à la fois représenter le ministre devant les tribunaux, en plus de préparer et de rédiger pour lui les actes de procédure nécessaires à cette fin. Est-il besoin toutefois de rappeler que la poursuite de solutions plus simples n'est pas un principe d'interprétation des lois? Notre rôle consiste à interpréter le texte de la loi selon les principes pertinents et à l'appliquer, et non à le modifier.

[99] À mon avis, la Cour d'appel a erré en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable. Elle a également erré dans son interprétation de l'étendue du droit du ministre de se faire représenter par une personne de son choix. J'accueillerais l'appel et les requêtes en révision judiciaire. Puisque les procédures sont viciées « *ab initio* », je déclarerais nulles et irrecevables les requêtes en révision devant le TAQ dans les dossiers visés.

Pourvoi rejeté avec dépens, la juge CÔTÉ est dissidente.

Procureurs de l'appelant : Jolicoeur Lacasse, Québec; Barreau du Québec, Montréal.

Procureurs de l'intimée : Lavoie Rousseau (Justice-Québec), Québec.

Procureurs de l'intervenant l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Procureurs de l'intervenante les Comptables professionnels agréés du Canada : Norton Rose Fulbright Canada, Montréal.