

Barreau du Québec *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec *Respondent*

and

**Administrative Tribunal of Québec,
Ordre des comptables professionnels agréés
du Québec and Chartered Professional
Accountants of Canada** *Intervenors*

**INDEXED AS: BARREAU DU QUÉBEC v. QUEBEC
(ATTORNEY GENERAL)**

2017 SCC 56

File No.: 37034.

2017: March 27; 2017: November 10.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown and
Rowe JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC**

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Statutory provisions establishing exception to monopoly on practice of advocates for certain proceedings under Act respecting administrative justice — Administrative Tribunal of Québec concluding that its enabling statute authorizes person who is not advocate to prepare and draw up written proceedings in name of Minister of Employment and Social Solidarity and that that power is not in conflict with Act respecting the Barreau du Québec — Standard of review applicable to that decision — Act respecting administrative justice, CQLR, c. J-3, s. 102 — Act respecting the Barreau du Québec, CQLR, c. B-1, ss. 128(2)(a)(5), 129(b).

Administrative law — Boards and tribunals — Procedure — Representation by advocate — Statutory provisions establishing exception to monopoly on practice of advocates for certain proceedings under Act respecting administrative justice — Written proceedings prepared, drawn up, signed and filed by person who was not advocate in name of Minister of Employment and Social Solidarity for cases before social affairs division of Administrative Tribunal of Québec — Whether Minister's

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

Drôit 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).

Drôit 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 procédure 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

right “to be represented by the person of his . . . choice” encompasses both oral and written representation — *Act respecting administrative justice*, CQLR, c. J-3, s. 102 — *Act respecting the Barreau du Québec*, CQLR, c. B-1, ss. 128(2)(a)(5), 129(b).

In cases relating to social aid in which the opposing parties were the Minister of Employment and Social Solidarity (“Minister”) and individuals, the Minister applied for a review of decisions rendered by the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”) by presenting motions for review that had been prepared, drawn up, signed and filed by a person who was not an advocate. In both those cases, the individuals in question brought a motion to dismiss on the ground that the Minister’s written proceedings had not been prepared and drawn up by a practising advocate entered on the Roll of the Order of the Barreau du Québec.

The right to represent others before a court or tribunal is generally reserved to lawyers. Section 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec* provides that certain activities, including preparing and drawing up motions and other written proceedings, are the “exclusive prerogative” of advocates and solicitors. It reserves “plead[ing] or act[ing]” before courts or tribunals to practising advocates. However, the *Act respecting the Barreau du Québec* establishes certain exceptions to the monopoly on practice of advocates and gives the Minister the right “to be represented to plead or act in his . . . name” before the social affairs division of the ATQ (s. 128(2)(a)(5)). Further, s. 129(b) provides that s. 128 does not limit rights that are specifically defined and granted to any person by another law. Section 102 of the *Act respecting administrative justice* grants the Minister the right to “be represented by the person of his . . . choice before the social affairs division” of the ATQ.

The ATQ dismissed the individual litigants’ motions to dismiss, concluding that under s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, a person who is not an advocate may do everything that is needed for the representation of the Minister, both oral and written, before that tribunal’s social affairs division and that this power is not in conflict with the *Act respecting the Barreau du Québec*. The Superior Court granted applications for judicial review of those decisions, but the Court of Appeal set aside that judgment, concluding that, regardless of the applicable standard of review, the ATQ’s decisions should not have been reversed.

Held (Côté J. dissenting): The appeal should be dismissed.

— *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.

Per McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown and Rowe J.J.: The central issue before the ATQ was whether the Minister's right to "be represented" that is provided for in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* includes the preparation and drawing up of written proceedings or motions intended for use before the ATQ's social affairs division. The reasonableness standard must be presumed to apply, given that this issue entails the interpretation of s. 102, which is in the ATQ's enabling statute and which sets out procedural rules that apply in proceedings before it. Although the ATQ had to bear the *Act respecting the Barreau du Québec* in mind in interpreting s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, this does not have the effect of removing the issue from the ATQ's jurisdiction and expertise. Rather, it shows that the *Act respecting the Barreau du Québec* has a close connection to the ATQ's function. Moreover, s. 128(2)(a)(5) of that Act, which grants the Minister the right to be represented by a person who is not an advocate, refers expressly to the ATQ and establishes a procedural rule that applies in proceedings before it.

The issue to be resolved in this case is not a question that is of central importance to the legal system as a whole and lies outside the ATQ's specialized area of expertise; if it were, that would rebut the presumption in favour of the reasonableness standard. The Barreau's role in regulating the representation of others before a court or tribunal is of obvious importance, but this does not mean that every question touching on this subject is automatically one of central importance to the legal system as a whole. The issue in this case concerns only the scope of a narrow exception that was established by the Quebec legislature in order to allow the Minister to be represented by a person who is not an advocate in certain proceedings before the ATQ's social affairs division. Moreover, the interpretation of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* falls squarely within the ATQ's expertise. The presumption in favour of the reasonableness standard is therefore not rebutted, as the legislature intended the ATQ to be able to decide any question related to proceedings pertaining to social aid, including the issue in this case.

The ATQ's conclusion on the scope of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* is reasonable. That section grants the Minister a right to "be represented". Read in the grammatical and ordinary sense of its words, it grants the Minister the right to be represented before the social affairs division of the ATQ both for the purpose of preparing and drawing up motions and other

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° 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

written proceedings and for that of oral representation. This interpretation, according to which the Minister's representative may do everything that is needed for the representation of others before the ATQ, is also consistent with the broader context of the legislation and with the legislature's intent, in particular its intention to promote the introduction of non-judicial processes into administrative justice. The legislative history of the exception for the Minister is also relevant, and it confirms what the legislature intended in this regard.

Although s. 102 of the *Act respecting administrative justice* authorizes a person who is not an advocate to represent the Minister in writing, it does not conflict with s. 128(1) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which gives practising advocates and solicitors the exclusive right to prepare and draw up documents for use in a court or tribunal. This "conflict" is resolved by s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which provides that s. 128 of that Act neither limits nor restricts rights that are specifically defined and granted to any person by any public or private law. The Minister's right under s. 102 of the *Act respecting administrative justice* to be represented by a person of his or her choice is thus not diminished in the least by s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

Per Côté J. (dissenting): Whenever a question relates to the representation of others by a person who is not an advocate, it is necessary to interpret and apply the *Act respecting the Barreau du Québec* and, subsidiarily, any related legislation that sets out how the exceptions provided for in the *Act respecting the Barreau du Québec* are to operate. The issue in this case is a question of central importance to the legal system as a whole and lies outside the ATQ's specialized area of expertise. It therefore falls within an established category of questions to which the correctness standard applies. Because of the impact that an inconsistent application of ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec* could have on the administration of justice as a whole, only one interpretation of these provisions is possible.

Because the question before the ATQ necessarily involved the interpretation of the *Act respecting the Barreau du Québec*, the presumption in favour of the reasonableness standard does not apply. Furthermore, that presumption can be rebutted by a contextual analysis based on the *Dunsmuir* factors, which means that it is the correctness standard that must be applied. Although the ATQ is protected by a strong privative clause, it was considering a question of law that had nothing to do with the purpose of the ATQ's social affairs division. The *Act respecting*

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.

the Barreau du Québec is not the ATQ's enabling statute, nor is it a statute that has a close connection to the ATQ's function and with which it has particular familiarity. Deference is thus not warranted here.

A conclusion that the Minister can have a person who is neither an advocate nor a solicitor prepare and draw up a written proceeding or other similar document that is intended for use in a case before the ATQ's social affairs division is based on an interpretation that is inconsistent with the words of the statutes in question and with the intention of the legislature. Such an interpretation also disregards the object of the *Act respecting the Barreau du Québec*. Section 102 of the *Act respecting administrative justice* does not grant the Minister the right to have recourse for that purpose to the services of a person who is neither an advocate nor a solicitor.

The exception to the monopoly on practice of advocates that is provided for in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* and the one provided for in s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* were enacted simultaneously for purposes of concordance. The word "represented" used in these two provisions must therefore be understood to have the same meaning in both of them. Whereas subparas. (3), (5) and (7) of s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec* establish exceptions that authorize people who are not advocates to plead or act for others before the ATQ's social affairs division in proceedings specified in them, s. 102 of the *Act respecting administrative justice* has a different and complementary purpose, namely to indicate who may represent the parties to whom those exceptions apply, including the Minister, in such proceedings and to limit the scope of such representation. This interpretation is supported by the fact that, when the legislature established the exceptions provided for in s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, it also amended the relevant related statutes to indicate how the exceptions it had just established would operate. Section 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* and s. 102 of the *Act respecting administrative justice* are an example of this.

The legislature's intention in enacting s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec* was to preserve its ability to establish exceptions to the rules set out in s. 128 of that Act in other statutes. But what it did in enacting s. 102 of the *Act respecting administrative justice* was merely to specify how the exception it had just established under s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec* would operate. Had the legislature so intended, it could also have accompanied the exclusive power of advocates and solicitors under s. 128(1)(b) "to prepare

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

and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the courts” with an exception for people other than advocates, which it in fact did in s. 128(2)(a). That it omitted to do so must be viewed as a relevant factor in determining the legislature’s actual intent. It may be tempting to reach a different conclusion, particularly because it may seem simpler if a single person can both represent the Minister before a tribunal and prepare and draw up for him or her the written proceedings needed for that purpose. But the pursuit of simpler solutions is not a principle of statutory interpretation. Legislation must be interpreted in accordance with the relevant principles and applied, not changed.

Cases Cited

By Brown J.

Distinguished: *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591; **considered:** *Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500; **referred to:** *Ontario (Community Safety and Correctional Services) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2014 SCC 31, [2014] 1 S.C.R. 674; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Harvey v. Guerreiro*, [2005] R.J.Q. 1817; *P.S. v. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555; *Bélanger v. Saint-Marcel (Municipalité)*, 2013 QCTAQ 01912, 2013 CanLII 5734; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27.

By Côté J. (dissenting)

Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City), 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Reference*

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 Limited 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 le 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;

re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *9175-1503 Québec inc. v. Montréal (Ville)*, 2012 QCTAQ 07491, 2012 CanLII 48176; *117437 Canada inc. v. Lévis (Ville)*, 2014 QCTAQ 0159, 2014 CanLII 1318; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Packer v. Packer*, [1953] 2 All E.R. 127; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17; *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513; *Tremblay v. Québec (Tribunal des professions)*, 2006 QCCA 1441, 61 Admin. L.R. (4th) 67.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting administrative justice, CQLR, c. J-3, ss. 1, 14, 15, 18, 102, 154, 158.
Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 274, 283.
Act respecting the Barreau du Québec, CQLR, c. B-1, ss. 128, 129, 141.
Act respecting the Commission des affaires sociales, R.S.Q., c. C-34 [rep. 1997, c. 43, s. 184], s. 38.
Act respecting the implementation of the Act respecting administrative justice, S.Q. 1997, c. 43.
Act respecting the Régie du logement, CQLR, c. R-8.1, ss. 72, 74, 91.
Act to amend the Bar Act, S.Q. 1973, c. 44, s. 72.
Act to amend various legislation, S.Q. 1984, c. 27, ss. 49, 51.
Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, S.Q. 1979, c. 48, ss. 72, 127.
Interpretation Act, CQLR, c. I-16, ss. 41, 41.1.
Law Society Act, 1999, S.N.L. 1999, c. L-9.1, s. 2(2)(b), (c)(ii).

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.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 Limited 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.

Legal Profession Act, C.C.S.M., c. L107, s. 20(2)(b), (3)(a)(ii).
Legal Profession Act, R.S.N.W.T. 1988, c. L-2, s. 1 “practice of law” paras. (a), (b)(ii).
Legal Profession Act, R.S.N.W.T. (Nun.) 1988, c. L-2, s. 1 “practice of law” paras. (a), (b)(ii).
Legal Profession Act, R.S.P.E.I. 1988, c. L-6.1, s. 21(1)(d), (e).
Legal Profession Act, R.S.Y. 2002, c. 134, s. 1(1) “practice of law” paras. (a), (b)(ii).
Legal Profession Act, S.B.C. 1998, c. 9, s. 1(1) “practice of law” paras. (a), (b).
Professional Code, CQLR, c. C-26, ss. 23, 26.

Authors Cited

Cornu, Gérard, dir. *Vocabulaire juridique*, 10^e éd. Paris: Presses universitaires de France, 2014, “représenter”.
 Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
 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, Qué.: 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, Qué.: 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.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Bich, Morin and Bouchard JJ.A.), 2016 QCCA 536, [2016] AZ-51267764, [2016] J.Q. n^o 2576 (QL), 2016 CarswellQue 2440 (WL Can.), setting aside a decision of Gendreau J., 2014 QCCS 2226, [2014] AZ-51076682, [2014] J.Q. n^o 4819 (QL), 2014 CarswellQue 4955 (WL Can.), granting motions for judicial review of decisions of the Administrative Tribunal of Québec, 2012 QCTAQ

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.

Doctrine 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

12689, 2013 CanLII 2328, [2012] AZ-50928694, 2013 LNQCTAQ 3 (QL), and 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887, [2012] AZ-50928693. Appeal dismissed, Côté J. dissenting.

Michel Paradis, Sylvie Champagne and Gaston Gauthier, for the appellant.

Alexandre Ouellet, for the respondent.

No one appeared for the intervener the Administrative Tribunal of Québec.

François Barette, Érik Morissette and Maxime-Arnaud Keable, for the intervener Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dominic C. Belley, for the intervener the Chartered Professional Accountants of Canada.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown and Rowe JJ. delivered by

BROWN J. —

I. Introduction

[1] This appeal concerns the statutory right of the Minister of Employment and Social Solidarity (“Minister”) to “be represented” before the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”) by a person who is not an advocate. In particular, the Court must determine whether it was reasonable for the ATQ to conclude that a person who is not an advocate may, on the Minister’s behalf, prepare, draw up and sign motions or other written proceedings intended for use in certain proceedings before that tribunal. For the reasons that follow, I am of the view that it was reasonable for the ATQ to conclude that, under the *Act respecting administrative justice*, CQLR, c. J-3, a person who is not an advocate may, in certain proceedings, do everything that is needed for the representation of the Minister before that tribunal’s social affairs division and that this power is not in conflict with the *Act respecting the Barreau du Québec*, CQLR, c. B-1.

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’intimé.

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. Overview of the Facts and the Decisions Below

A. *Facts*

[2] The ATQ is a tribunal established by the *Act respecting administrative justice*. Its function is to make determinations in respect of various proceedings brought against administrative authorities in Quebec (s. 14 of the *Act respecting administrative justice*). The social affairs division of the ATQ is responsible for making determinations in respect of proceedings pertaining, *inter alia*, to matters of income security or support, and of social aid and allowances (s. 18 of the *Act respecting administrative justice*). The ATQ may, on an application and on certain conditions, review any decision it has made (s. 154 of the *Act respecting administrative justice*).

[3] In January and February 2011, the ATQ's social affairs division made decisions on the granting of social aid in two cases in which the opposing parties were the Minister and individuals. The Minister subsequently applied for a review of those two decisions under s. 154 of the *Act respecting administrative justice*, presenting to the ATQ motions for review that had been prepared, drawn up, signed and filed in the Minister's name by a person who was not an advocate. In both those cases, the individuals in question brought a motion to dismiss on the ground that the Minister's written proceedings had not been prepared by a practising advocate entered on the Roll of the Order of the Barreau du Québec.

[4] The Barreau du Québec intervened in the proceedings before the ATQ and in the courts below to present its interpretation of the scope of the Minister's right to be represented before the ATQ's social affairs division, and it was granted leave to be substituted for the individual litigants in this Court. The Minister has been represented by the Attorney General of Quebec in this Court and in the courts below.

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. *Legislative Provisions*

(1) Act respecting the Barreau du Québec

[5] The right to represent others before a court or tribunal is generally reserved to lawyers. In Quebec, the provision of legal services is governed by the *Act respecting the Barreau du Québec*. Section 128 of that Act provides that certain activities, including preparing and drawing up motions and other written proceedings, are the “exclusive prerogative” of advocates and solicitors. It reserves “plead[ing] or act[ing]” before courts or tribunals to practising advocates:

128. (1) The following acts, performed for others, shall be the exclusive prerogative of the practising advocate or solicitor:

(a) to give legal advice and consultations on legal matters;

(b) to prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the courts;

(c) to prepare and draw up an agreement, petition, by-law, resolution or other similar document relating to the constitution, organization, reorganization or winding-up of a legal person governed by federal or provincial laws respecting legal persons, or the amalgamation of several legal persons or the surrender of a charter.

(2) The following acts, performed for others, shall be the exclusive prerogative of the practising advocate and not of the solicitor:

(a) to plead or act before any tribunal, except before:

(1) a conciliation officer or an arbitrator of disputes or grievances, within the meaning of the Labour Code (chapter C-27);

(2) the Administrative Labour Tribunal;

(3) the Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail established by the Act respecting occupational health and safety (chapter S-2.1), a review board established under the Workers' Compensation Act (chapter A-3) or the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, instituted under the Act

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

respecting administrative justice (chapter J-3), in the case of a proceeding pertaining to compensation for rescuers and victims of crime, a proceeding brought under section 65 of the Workers' Compensation Act or a proceeding brought under section 12 of the Act respecting indemnities for victims of asbestosis and silicosis in mines and quarries (chapter I-7);

(4) the Régie du logement established under the Act respecting the Régie du logement (chapter R-8.1);

(5) the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, to the extent that the Minister of Employment and Social Solidarity or a body which is his delegatee as regards the application of the Individual and Family Assistance Act (chapter A-13.1.1) is to be represented to plead or act in his or its name;

(6) an arbitration officer, a conciliation officer, a council of arbitration or an investigator within the meaning of the Act respecting labour relations, vocational training and workforce management in the construction industry (chapter R-20);

(7) in matters of immigration, the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, in the case and subject to the conditions set out in the third paragraph of section 102 of the Act respecting administrative justice;

(b) to prepare and draw up a will or codicil or a discharge or any contract or document, except leases, affecting immovable property and requiring registration or cancellation of a registration in Québec;

(c) to prepare, draw up and file the declaration of value of an estate, required by the taxation laws; this paragraph *c* shall not apply to legal persons authorized by law to act as liquidators of successions or as trustees;

(d) to prepare and draw up a document or proceeding, for registration as prescribed by law, of a person or partnership carrying on a business or operating an industry;

(e) to make collections or make any claim with costs or to imply that judicial proceedings will be taken.

However, the *Act respecting the Barreau du Québec* establishes certain exceptions to the monopoly on practice of advocates and gives the Minister the right “to be represented to plead or act in his . . .

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 délégué 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

name” before the social affairs division of the ATQ (s. 128(2)(a)(5)). Further, s. 129(b) provides that s. 128 does not limit rights that are specifically defined and granted to any person by another law:

129. None of the provisions of section 128 shall limit or restrict:

(a) the right of an advocate to perform any other act not expressly forbidden by this Act or the by-laws of the Bar;

(b) the rights specifically defined and granted to any person by any public or private law;

(c) the right of public or private bodies to be represented by their officers, except for the purpose of pleading, before any organization having a quasi-judicial function;

(d) the right of secretaries or assistant-secretaries of legal persons established for a private interest or in the public interest to draw up the minutes of meetings of directors or shareholders and all other documents which they are authorized to draw up in virtue of federal or provincial laws;

(e) the right of a practising notary to perform the acts therein set forth except those contemplated in paragraph *b* of subsection 1, other than in non-contentious matters, and in paragraphs *a* and *e* of subsection 2; but a practising notary may imply that judicial proceedings will be taken.

(2) Act respecting administrative justice

[6] The second paragraph of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* grants the Minister the right to “be represented by the person of his . . . choice before the social affairs division” of the ATQ:

102. The parties may be represented by the person of their choice before the social affairs division, in the case of a proceeding pertaining to compensation for rescuers and victims of crime, a proceeding under section 65 of the Workmen’s Compensation Act (chapter A-3) or a proceeding under section 12 of the Act respecting indemnities for victims of asbestosis and silicosis in mines and quarries (chapter I-7); however, a professional who has been removed from the roll or declared disqualified to practise, or whose right to engage in professional activities has been

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

restricted or suspended in accordance with the Professional Code (chapter C-26) or any legislation governing a profession may not act as a representative.

The Minister of Employment and Social Solidarity or a body which is the Minister's delegatee for the purposes of the Individual and Family Assistance Act (chapter A-13.1.1) may be represented by the person of his or its choice before the social affairs division in the case of a proceeding brought under that Act or this Act in a matter of income security or support or social aid and allowances.

The applicant may, before the social affairs division in the case of a proceeding in a matter of immigration, be represented by a relative or by a non-profit organization devoted to the defense or interests of immigrants, if he is unable to be present himself by reason of absence from Québec. In the latter case, the mandatary must provide the Tribunal with a mandate in writing, signed by the person represented, indicating the gratuitous nature of the mandate.

C. *Judicial History*

- (1) Decisions of the ATQ — 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887, and 2012 QCTAQ 12689, 2013 CanLII 2328

[7] The ATQ dismissed the two motions to dismiss concerning the motions for review that had been filed in the Minister's name. It concluded that a person representing the Minister who is not an advocate has the power to prepare motions for review under s. 102 of the *Act respecting administrative justice* and that this power is not limited by the *Act respecting the Barreau du Québec*, because the Minister's right to be represented for the purpose of "plead[ing] or act[ing]" under s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* encompasses both oral and written representation (2012 QCTAQ 12689, at paras. 20-26). Moreover, s. 102 of the *Act respecting administrative justice* must be interpreted in light of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, and the wording of s. 102 is broader than that of s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* (2012 QCTAQ 12689, at paras. 28-29). The ATQ concluded that the power of a person who is not an advocate to represent the Minister under

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 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.

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

s. 102 includes all acts that are normally within the prerogative of an advocate who represents a client before a court or tribunal, including drawing up and preparing motions or other written proceedings.

(2) Judgment of the Quebec Superior Court — 2014 QCCS 2226

[8] The individuals involved in the cases before the ATQ applied, with the Barreau’s support, to the Quebec Superior Court for judicial review of the ATQ’s decisions. The Superior Court began by considering the standard of review, and it concluded that the standard applicable to the ATQ’s decisions was correctness. It noted that there was a privative clause, but decided that the question before it created a conflict between the *Act respecting administrative justice* and the *Act respecting the Barreau du Québec*, a statute of public order. In its view, the fundamental issue concerned the interpretation of the exception established by s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec*. The Superior Court found that this issue was [TRANSLATION] “outside the context of the ATQ’s exclusive jurisdiction” (para. 33 (CanLII)) and that such an exception to the *Act respecting the Barreau du Québec* must be interpreted “narrowly, consistently and uniformly” (para. 37). In its view, the ATQ “has no special expertise or experience in this area” (para. 35).

[9] On the scope of the “represent[ation]” provided for in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, the Superior Court focused its analysis on s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which distinguishes two classes of activities: “prepar[ing] and draw[ing] up” documents intended for use before the courts, which is dealt with in s. 128(1), and “plead[ing] or act[ing] before any tribunal”, which is dealt with in s. 128(2). This second class has seven exceptions, one of which is the Minister’s right under s. 128(2)(a)(5) to be represented by a person who is not an advocate for the purpose of pleading or acting before the social affairs division of the ATQ. The first class, on the other hand, the one that includes the preparation and drawing up of motions, [TRANSLATION] “has no exceptions” (para. 45). On this basis, the Superior Court concluded that the power of a person chosen to represent

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

the Minister who is not an advocate, “which must be narrowly construed, can concern only the power to plead or act before the ATQ’s social affairs division, that is, [s. 128(2)] of the *Act respecting the Barreau du Québec*” (para. 47), and that the act of “plead[ing] or act[ing]” before a court or tribunal does not include the preparation and drawing up of motions. On the subject of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which concerns rights that are “specifically defined and granted” by any other law, the Superior Court was of the view that the only *specific* right granted to the Minister is based on s. 128(2)(a)(5) of that Act.

[10] In short, the Superior Court held that a person chosen by the Minister to represent him or her who is not an advocate may plead or act orally before the ATQ’s social affairs division, but that only an advocate or a solicitor may prepare and draw up the related written proceedings. It accordingly dismissed the motions for review filed in the Minister’s name in the two cases in question, declaring them to be null.

(3) Judgment of the Quebec Court of Appeal — 2016 QCCA 536

[11] The Attorney General of Quebec appealed the Superior Court’s judgment to the Quebec Court of Appeal, arguing that the Superior Court had erred on the standard of review and on the scope of the Minister’s right to be represented by a person of his or her choice. The Court of Appeal allowed the appeal and set aside the Superior Court’s judgment.

[12] On the standard of review, the Court of Appeal was of the view that the Superior Court had erred in applying the correctness standard. It noted that the ATQ is protected by a privative clause, that it has exclusive jurisdiction over social aid and that s. 15 of the *Act respecting administrative justice* authorizes it “to decide any question of law or fact necessary for the exercise of its jurisdiction” (para. 31 (CanLII)). Citing *Ontario (Community Safety and Correctional Services) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2014 SCC 31, [2014] 1 S.C.R. 674, the Court of Appeal held that the fact

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*

that the ATQ had to [TRANSLATION] “bear [the *Act respecting the Barreau du Québec*] in mind” in interpreting s. 102 of the *Act respecting administrative justice* did not have the effect of removing the issue from the tribunal’s jurisdiction (para. 32). The issue the ATQ had to resolve “is not a question of general law that is of central importance to the legal system as a whole and lies outside its specialized area of expertise” (para. 34).

[13] The Court of Appeal also expressed the view that the Superior Court had erred in reversing the ATQ’s decisions. It identified two possible interpretations of the Minister’s right to be represented by a person who is not an advocate — one based on the extension of this right by a 1973 legislative amendment that had added the word “act” to the word “plead” in s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec*, and the other based on s. 129 of that Act — and both of them led to the same result, that a person representing the Minister who is not an advocate *may* prepare, draw up and sign motions or written proceedings intended for use before the ATQ’s social affairs division. The Court of Appeal concluded that, regardless of the applicable standard of review, the decisions of the ATQ, which had in fact combined these two possible interpretations, were acceptable.

III. Analysis

A. *Standard of Review*

[14] The first issue is that of the applicable standard of review. The reason why the Superior Court and the Court of Appeal did not apply the same standard is that they characterized the subject matter of the case differently. In my view, this difference between the courts below stems from the fact that they approached their analysis of the question before them from different perspectives. The Superior Court found that the statutory interpretation issue pertained primarily to the *Act respecting the Barreau du Québec*, whereas the Court of Appeal considered that issue from the standpoint of s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. With all due respect, I consider the latter approach to be the

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

correct one. As I will explain, as a result of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, s. 128 of that Act in no way limits the scope of s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. The central issue before the ATQ had been whether the Minister's right to "be represented" that is provided for in s. 102 includes the preparation and drawing up of written proceedings or motions intended for use before the ATQ's social affairs division. The applicable standard in this regard is reasonableness.

[15] Unless the jurisprudence already contains a satisfactory determination of the applicable standard of review (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 62), a court must presume, in reviewing a decision in which a specialized administrative tribunal has interpreted and applied its enabling statute or a statute with a close connection to its function, that the reasonableness standard applies (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 34). In the instant case, there is no satisfactory precedent. The decision cited by the Barreau on this point (*Harvey v. Guerreiro*, [2005] R.J.Q. 1817 (C.Q.)) is not applicable, as it concerned provisions of the *Act respecting the Régie du logement*, CQLR, c. R-8.1, ss. 72 and 74, that differed from the ones at issue here and appeared in a statute that included a weaker privative clause than the one that applies to the ATQ (*ibid.*, s. 91; compare s. 158 of the *Act respecting administrative justice*).

[16] The reasonableness standard must therefore be presumed to apply, given that the central issue entails the interpretation of s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, which is in the ATQ's enabling statute and which sets out procedural rules that apply in proceedings before it. It is true that, as the Court of Appeal put it, the ATQ had to bear the *Act respecting the Barreau du Québec* [TRANSLATION] "in mind" in interpreting s. 102. But this does not have the effect of removing the issue from the ATQ's jurisdiction and expertise; quite the contrary. It instead shows that the *Act respecting the Barreau du Québec* has a "close connection" to the ATQ's function. Indeed, s. 128(2)(a)(5) of that

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 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.

Act refers expressly to the ATQ and establishes a procedural rule that applies in proceedings before it. Moreover, the ATQ clearly has to refer to the *Act respecting the Barreau du Québec* often in the performance of its function. As the Attorney General pointed out in this Court, the ATQ has had to interpret ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec* in many recent decisions, and it had to decide the very question that is raised in this appeal in *P.S. v. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683.

[17] The Barreau nonetheless argues that the issue to be resolved in the case at bar is a question that is of central importance to the legal system as a whole and lies outside the ATQ's specialized area of expertise, which in its view rebuts the presumption in favour of the reasonableness standard. In so arguing, the Barreau likens that issue to the one related to solicitor-client privilege that this Court found to be a question of central importance to the legal system as a whole in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555. The Barreau submits that the scope of the exceptions that authorize parties to have recourse to the services of persons who are not advocates in proceedings before a court or tribunal is of similar importance.

[18] It is true that the Barreau's role in regulating the representation of others before a court or tribunal is of obvious importance (*Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500, at para. 21), but this does not mean that every question touching on this subject is automatically one of central importance to the legal system as a whole. In the instant case, what the ATQ had to do was not to determine the overall scope of the monopoly of advocates on the provision of legal services. Rather, it had to determine the scope of a narrow exception that had been established by the Quebec legislature in order to allow the Minister to be represented by a person who is not an advocate in certain proceedings before the ATQ's social affairs division. The impact of this case is limited, and in the final analysis, the issue quite simply does not come close to being a question of

De fait, l'art. 128(2)a)5° 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

central importance to the legal system as a whole. Moreover, the interpretation of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* falls squarely within the ATQ's expertise.

[19] Furthermore, and with all due respect, I disagree with the opinion expressed by my colleague Côté J. at para. 52 of her reasons that the ATQ could render inconsistent decisions on the subject of the exceptions that authorize litigants to have recourse to the services of people who are not advocates. The opposite is in fact true, as the ATQ's recent decisions with regard to such exceptions are consistent (see for example *Bélanger v. Saint-Marcel (Municipalité)*, 2013 QCTAQ 01912, 2013 CanLII 5734; *P.S.*; and the two decisions in the instant case). No one is suggesting here that there is any divergence in the ATQ's decisions on the question before us. In addition, the importance my colleague attaches to the mere possibility of the ATQ rendering conflicting decisions on this point is contrary to this Court's recent jurisprudence (*Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at para. 17).

[20] The Barreau also argues, citing *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, 2007 SCC 14, [2007] 1 S.C.R. 591, that the issue the ATQ had to resolve entails an assessment of the compatibility of the *Act respecting administrative justice* and the *Act respecting the Barreau du Québec*, a question to which the standard of correctness should apply.

[21] *Lévis* is of no assistance to the Barreau. In it, the Court was dealing with a decision of a grievance arbitrator who had had to consider two statutes that were actually in conflict in that each of them provided for different consequences for criminal conduct by municipal police officers in Quebec. On the one hand, s. 119 para. 2 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13.1, provided for the dismissal of any police officer who was convicted of a serious criminal offence unless the officer showed that specific circumstances justified another sanction. On the other hand, s. 116(6) of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, provided that any person convicted of a

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 le juge Côté, au par. 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 entraînent 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*

similar type of offence was disqualified from municipal employment, and under it there was no exception. The Court applied the correctness standard to the issue of the “compatibility” of the two statutes (para. 23).

[22] In the case at bar, however, the issue does not concern the compatibility of two conflicting statutes. As I will explain, as a result of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, there is no conflict between s. 102 of the *Act respecting administrative justice* and the *Act respecting the Barreau du Québec*. Section 102 grants the Minister a right to be represented before the ATQ’s social affairs division by a person who is not an advocate, and s. 129(b) confirms that such exceptions are acceptable under the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[23] Finally, the Court recently reiterated that the presumption in favour of the reasonableness standard can sometimes be rebutted “where a contextual analysis reveals that the legislature clearly intended not to protect the tribunal’s jurisdiction in relation to certain matters” (*Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 46; see also *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 32; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 16). That being said, the presumption is not rebutted in the instant case. Aside from the foregoing (in paras. 14 et seq.), the Barreau advances no other arguments in this regard. This Court has pointed out in the past that the ATQ is a “highly sophisticated” administrative tribunal, “similar in many ways to Canadian courts of law” (*Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, at para. 23). Its enabling statute authorizes it to “decide any question of law or fact necessary for the exercise of its jurisdiction” (s. 15 of the *Act respecting administrative justice*), and its jurisdiction includes proceedings pertaining to the granting of social aid (s. 18 of the *Act respecting administrative justice*). It is therefore clear that the legislature intended the ATQ to be able

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

to decide any question related to proceedings pertaining to social aid, including any question related to the Minister's right to "be represented" before the social affairs division.

[24] I therefore agree with the Court of Appeal and the Attorney General that the standard of review applicable to the ATQ's decisions is reasonableness.

B. Minister's Right to Be Represented by a Person of His or Her Choice

[25] Section 102 of the *Act respecting administrative justice* grants the Minister the right to "be represented by the person of his . . . choice before the social affairs division in the case of a proceeding brought under [the *Individual and Family Assistance Act*, CQLR, c. A-13.1.1] or [the *Act respecting administrative justice*] in a matter of income security or support or social aid and allowances". As I explained above, this appeal concerns the scope of this right to "be represented", and what must be determined is whether it was reasonable for the ATQ to conclude that the right in question includes, in addition to oral representation, the preparation and drawing up of motions or other written proceedings. In my view, the ATQ's conclusion is reasonable, as it falls within "a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, at para. 47), including in respect of the applicable principles of interpretation.

[26] The words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of the legislature (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87). The interpretation of Quebec legislation is also governed by ss. 41 and 41.1 of the *Interpretation Act*, CQLR, c. I-16:

41. Every provision of an Act is deemed to be enacted for the recognition of rights, the imposition of obligations or

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 Limited 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

the furtherance of the exercise of rights, or for the remedying of some injustice or the securing of some benefit.

Such statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit.

41.1. The provisions of an Act are construed by one another, ascribing to each provision the meaning which results from the whole Act and which gives effect to the provision.

[27] Section 102 of the *Act respecting administrative justice* grants the Minister a right to “be represented”. I am of the view that, in the legal context, the ordinary sense of the verb “represent” normally covers *all* aspects of the representation of others before a court or tribunal. For example, Cornu gives the following definition of “représenter” (“represent”): [TRANSLATION] “To replace a person in the exercise of the person’s rights” (G. Cornu, ed., *Vocabulaire juridique* (10th ed. 2014), at p. 905). In this sense, representation includes both oral representation, such as pleading before a tribunal, and written representation, such as preparing and drawing up written proceedings. It follows that s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, read in the grammatical and ordinary sense of its words, grants the Minister the right to be represented before the social affairs division of the ATQ both for the purpose of preparing and drawing up motions and other written proceedings and for that of oral representation. This interpretation, according to which the Minister’s representative may do everything that is needed for the representation of others before the ATQ, is also consistent with the broader context of the legislation and with the legislature’s intent.

[28] Where s. 102 is located in the *Act respecting administrative justice* is instructive. It is in Division II — entitled “General Provisions” — of Chapter VI of that Act, which concerns the ATQ’s rules of evidence and procedure. The subsequent divisions correspond to the various stages of a proceeding before the ATQ, from “Division III — Introductory and Preliminary Procedure” to “Division X — Appeals”. This legislative context

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

suggests that the right provided for in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* applies at every stage of a proceeding.

[29] It is generally the exclusive prerogative of lawyers to provide legal services for others. That monopoly is guaranteed in Quebec by the *Act respecting the Barreau du Québec*, which regulates the practice of the profession of advocate. These “special rules governing the practice of the legal profession” are justified by the importance of the acts performed by advocates, by the vulnerability of the litigants who entrust their rights to them, and by the need to preserve the relationship of trust between advocates and their clients (*Fortin*, at para. 17). These objectives should be borne in mind when interpreting exceptions to the recognized general monopoly on practice of advocates.

[30] That being said, regard must also be had to the objectives of the *Act respecting administrative justice*, whose “purpose . . . is to affirm the specific character of administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens” (s. 1). The *Act respecting administrative justice* favours administrative proceedings that are simpler, expeditious and less costly for litigants (D. Lemieux, with M. Paré, *Justice administrative: Loi commentée* (3rd ed. 2009), at p. 47; H. de Kovachich, “Le Tribunal administratif du Québec au passé, au présent et au futur”, in *Barreau du Québec*, vol. 363, *Le TAQ d’hier, d’aujourd’hui et de demain — 15^e anniversaire du TAQ* (2013), 1, at p. 33; Quebec, National Assembly, Commission des institutions, “Consultation générale dans le cadre de l’étude du projet de loi n° 130 — Loi sur la justice administrative”, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 34, No. 64, 1st Sess., 35th Leg., February 6, 1996 (Minister Paul Bégin)).

[31] The legislative history of the exception for the Minister is also relevant, and it confirms what the legislature intended in this regard. Section 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec* used to merely state that it was the exclusive prerogative of an advocate, and not of a solicitor, “to plead

— 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° 130 — Loi sur la justice administrative », *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 34, n° 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

before any tribunal” for others. In 1973, the legislature added the word “act” to the word “plead”, thereby giving s. 128(2)(a) its current scope (*An Act to amend the Bar Act*, S.Q. 1973, c. 44, s. 72).

[32] A decade later, in 1984, the legislature established the exception for the Minister by making concurrent amendments to s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec* and s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, R.S.Q., c. C-34, the predecessor of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* (*An Act to amend various legislation*, S.Q. 1984, c. 27, ss. 49 and 51). It gave s. 128(2)(a)(5) its current wording to the effect that the Minister was entitled “to be represented to plead or act in his . . . name” before the Commission des affaires sociales, whereas s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales* provided that “[a]t the proof and hearing before the social aid and allowances division, the Minister . . . is entitled to be represented, to plead or act in his . . . name, by the person of his . . . choice”. As can be seen, therefore, similar language was used in the two provisions at that time. The then Minister of Manpower and Income Security explained the purpose of the amendments as follows in the National Assembly:

[TRANSLATION] What we are doing is to confirm a practice that already existed, whereby the Ministère . . . was represented by persons who were not necessarily members of the bar, so they might be professionals or welfare service providers, officers who have extensive experience in the application of the Social Aid Act and very good knowledge both of its provisions and of how it works in practice or how it is applied.

This also allows us to maintain another principle that we wanted to have in creating a number of commissions, like the Commission des affaires sociales, to make sure we avoid “over-judicializing” these commissions, which are intended to be more open, which are ultimately intended, I would say, to be less “straitjacketing” or less rules-based, which means that there can be greater flexibility, it seems to us, and a reduced judicialization of these bodies. We are thus confirming, by way of Bill 84

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)a)5^o 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 judiciaire trop largement ces commissions qui se veulent plus ouvertes, qui se veulent, à la limite, je dirais, moins « carcantes » 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

and the amendments in it, this practice that seemed like it was going to be held to be invalid.

(Quebec, National Assembly, *Journal des débats*, vol. 27, No. 107, 4th Sess., 32nd Leg., June 14, 1984, at p. 7095)

It is therefore clear that the legislature's original intent was to permit people who are not advocates to represent the Minister before the Commission des affaires sociales in order to enhance the flexibility of that body and to avoid "over-judicializing" its proceedings.

[33] The legislature enacted the *Act respecting administrative justice*, thereby establishing the ATQ, in 1996, and it then repealed the *Act respecting the Commission des affaires sociales* in 1997, at which time the Commission des affaires sociales became the social affairs division of the ATQ. In the explanatory notes to the *Act respecting the implementation of the Act respecting administrative justice*, S.Q. 1997, c. 43, the legislature again expressed its intention to promote the introduction of "non-judicial" processes into administrative justice. The exception allowing the Minister to be represented before the social affairs division was included in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, which now reads as follows:

The Minister of Employment and Social Solidarity or a body which is the Minister's delegatee for the purposes of the Individual and Family Assistance Act (chapter A-13.1.1) may be represented by the person of his or its choice before the social affairs division in the case of a proceeding brought under that Act or this Act in a matter of income security or support or social aid and allowances.

[34] As the Court of Appeal pointed out, the Minister's right was much narrower under the former s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, which provided that the Minister could be represented by a person who is not an advocate solely for the purpose of acting or pleading in his or her name at the proof and hearing. Those constraints were eliminated with the repeal of the *Act respecting the Commission des affaires sociales*

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 judiciairiser 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*

and the enactment of the *Act respecting administrative justice*, which simply provides that the Minister “may be represented by the person of his . . . choice” in certain proceedings before the social affairs division. The wording of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* has thus become broader than that of s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which is limited to representation “to plead or act”. As a result, there is no longer the symmetry that existed between the wordings of the two statutes at the time of the *Act respecting the Commission des affaires sociales*.

[35] Some might argue that the scope of s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales* merely specified how s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* was to be applied by designating who could exercise a power of representation in the case of the acts excepted from the monopoly on practice of advocates. However, s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec* gave the legislature the power to extend the scope of s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales* to include written representation. This was the very power the legislature exercised when it enacted s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. The fact that the legislature did not make a concurrent amendment to s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec* cannot on its own negate the clear and unequivocal intention the legislature expressed in enacting s. 102 in its current form.

[36] The Superior Court concluded, and this is what the Barreau argues in this case, that the right set out in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* is limited by s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec*. Section 128(2)(a)(5) provides that it is the exclusive prerogative of a practising advocate to “plead or act” for others before a tribunal, except before the ATQ’s social affairs division, to the extent that the Minister wishes “to be represented to plead or act in his . . . name”. Section 128(1)(b) — which states that it is the exclusive prerogative of practising advocates or solicitors to “prepare and draw up” notices, motions, proceedings or other similar documents for others — provides for no exceptions. Moreover, s. 102 of the *Act respecting*

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 que 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.

administrative justice and s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* were enacted simultaneously by the legislature. In the Barreau's opinion, this means that the right established by s. 102 of the *Act respecting administrative justice* has the same scope as the one provided for in s. 128(2)(a)(5), which excludes the preparation and drawing up of motions or other written proceedings. In other words, the Minister's right to be represented before the social affairs division by a person who is not an advocate is limited to oral representation.

[37] With respect, I agree with the ATQ that this interpretation disregards the effect of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec* and is inconsistent with the ordinary sense of the words used in the relevant sections and with the legislative intent. And I agree with the Court of Appeal that the ATQ's conclusion on the scope of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* is reasonable.

[38] The Barreau nonetheless argues that, insofar as s. 102 of the *Act respecting administrative justice* authorizes a person who is not an advocate to represent the Minister in writing, it *conflicts with* s. 128(1) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which gives practising advocates and solicitors the exclusive right to prepare and draw up documents for use in a court or tribunal. But this "conflict" is resolved by s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, which provides that s. 128 of that Act neither limits nor restricts rights that are specifically defined and granted to any person by any public or private law. The Minister's right under s. 102 of the *Act respecting administrative justice* to be represented by a person of his or her choice is thus not diminished in the least by s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[39] Furthermore, the Barreau relies on *Fortin*, a decision in which this Court, in considering the consequences of a breach of s. 128(1) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, found that the preparation and drawing up of written proceedings and representation before a court or tribunal are two separate steps. This distinction is relevant only if it is accepted that s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec* takes precedence over the *Act respecting*

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

administrative justice where the Minister's right to be represented is concerned. As I explained above, it is my view that, as a result of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, the nature of this right is instead defined in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, which grants the Minister the right to "be represented" by a person who is not an advocate. The steps identified in *Fortin* are both covered by the general sense of the concept of "representation", which "includes both written and oral submissions" (*Fortin*, at para. 32).

[40] In the Barreau's opinion, the Court of Appeal [TRANSLATION] "understood, interpreted and applied" the word "represented" as used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* differently than the same word as used in the *Act respecting the Barreau du Québec*. But it is actually the Barreau that is asking this Court to endorse an incoherent interpretation of the two statutes. It proposes that the same meaning be given to the word "represented" as to the words "represented to plead or act", thus disregarding the restrictive effect of the underlined words and the significance of their absence from s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. The Barreau refers to the common origin of s. 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales* (the predecessor of s. 102 of the *Act respecting administrative justice*) and s. 128(2)(a)(5) and submits that the two provisions still have the same scope. This argument is based on the assumption that these two provisions originally applied only to oral representation. In my opinion, such a proposition is questionable, as it would deprive of any value the intention expressed by the legislature on several occasions to avert the "judicialization" of administrative justice by granting the Minister the right to be represented before the ATQ by a person who is not an advocate. Even if I were to accept that assumption, I find it difficult to reconcile the Barreau's argument with the deliberate choice made by the National Assembly not to repeat the words "to plead or act" in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. If the legislature "does not speak gratuitously" (see P.-A. Côté, in collaboration with S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at p. 295), it must be presumed that legislative omissions are also significant and that "[t]he same

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

word is deemed to have the same meaning in related legislation” (*ibid.*, at p. 368). Because the ordinary sense of the words of s. 102 of the *Act respecting administrative justice* is perfectly consistent with the legislature’s intention to simplify procedure in social services cases, I cannot agree with the interpretation proposed by the Barreau.

IV. Conclusion

[41] The Court of Appeal did not err in applying the reasonableness standard, and the ATQ’s conclusion regarding the scope of the Minister’s right to be represented by a person of his or her own choice was reasonable. I would therefore dismiss the appeal, with costs.

English version of the reasons delivered by

[42] CÔTÉ J. (dissenting) — I disagree with my colleague Brown J. on two points. First, I am of the opinion that the standard of review applicable to the decisions of the Administrative Tribunal of Québec (“ATQ”) in the present case is correctness (A). Second, I conclude that only advocates or solicitors may prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use before the ATQ’s social affairs division (B).

A. *Standard of Review Applicable to the ATQ’s Decisions in the Present Case*

[43] In the cases in question, the ATQ concluded that a representative of the Minister of Employment and Social Solidarity (“Minister”) has both the power to plead before its social affairs division and the power to prepare, draw up and sign written proceedings for use in a case before that division. To arrive at that conclusion, the ATQ had to interpret ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec*, CQLR, c. B-1, and s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, CQLR, c. J-3.

[44] On judicial review, the Superior Court held that the standard applicable to the ATQ’s decisions was correctness (2014 QCCS 2226, at para. 38

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 rejetterais donc le pourvoi, avec dépens.

Les motifs suivants ont été rendus par

[42] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — 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

(CanLII)). The Quebec Court of Appeal was instead of the opinion that they should be reviewed on the standard of reasonableness (2016 QCCA 536, at para. 35 (CanLII)), and my colleague Brown J. is of the same view (reasons of the majority, at para. 24). I agree with the Superior Court that the correctness standard applies in this case.

[45] The ATQ’s decisions are subject to judicial review, and “the choice of the applicable standard depends primarily on the nature of the questions that have been raised, which is why it is important to identify those questions correctly” (*Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 45).

[46] In my view, the Superior Court correctly identified the question that had been before the ATQ as one of statutory interpretation that necessarily related to the *Act respecting the Barreau du Québec* and its interaction with the *Act respecting administrative justice*, the ATQ’s enabling legislation (2014 QCCS 2226, at paras. 28-34).

[47] Although the motions to dismiss that the ATQ had to decide required an interpretation of the word “represented” used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, they were grounded in the *Act respecting the Barreau du Québec*:

[TRANSLATION]

4. The said motion for review was signed on March 4, 2011 by a representative of the Ministère de l’Emploi et de la Solidarité sociale who is not a practising advocate entered on the Roll of the Order of the Barreau du Québec;

5. In addition to signing the said motion, the representative of the Ministère duly prepared the motion for review presented to the Tribunal, as will be shown at the hearing;

6. Under section [128(1)] of the *Act respecting the Barreau du Québec*, it is the exclusive prerogative of a practising advocate to prepare and draw up a motion or other proceeding intended for use in a case before a court or tribunal;

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. The Act respecting the Barreau du Québec draws a clear distinction between the preparation and signing of proceedings for others and representation to plead or act before a court or tribunal;

8. Moreover, the exception provided for in section 102 of the Act respecting administrative justice to the effect that the Minister of Employment and Social Solidarity may be represented by any person of his or her choice before the Administrative Tribunal of Québec applies only to representation;

9. In addition, section 129 of the Act respecting the Barreau du Québec, in paragraph (b), refers specifically to the exception set out in section 102 of the Act respecting administrative justice, which clearly distinguishes the Minister's option of being represented by any person of his or her choice;

10. Accordingly, the motion for review prepared, drawn up and signed by a representative of the Minister who is not a practising advocate is contrary to the Act respecting the Barreau du Québec and should be dismissed; [Emphasis added; emphasis in original deleted.]

(Motions to dismiss, reproduced in 2012 QCTAQ 12689, 2013 CanLII 2328, at para. 7; 2012 QCTAQ 12713, 2013 CanLII 9887, at para. 5.)

[48] To decide these motions, the ATQ had to do much more than simply bear the *Act respecting the Barreau du Québec* [TRANSLATION] “in mind”. The *Act respecting the Barreau du Québec* establishes what acts are reserved exclusively to advocates and solicitors. These reserved acts and their exceptions were provided for by the legislature to ensure the protection of the public (*Professional Code*, CQLR, c. C-26, ss. 23 and 26; *Fortin v. Chrétien*, 2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500, at paras. 18 and 21). This means that whenever a question relates to the representation of others by a person who is not an advocate, it is necessary to interpret and apply the *Act respecting the Barreau du Québec* and, subsidiarily, any related legislation that sets out how the exceptions provided for in the *Act respecting the Barreau du Québec* are to operate.

[49] In determining what standard of review is applicable to the issue in the instant case, the Superior Court was justified in applying the principles

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

enunciated in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, in which the following two possibilities were identified:

First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review. [para. 62]

[50] As was explained in *Dunsmuir*, the second possibility involves a contextual analysis of the following factors: “. . . (1) the presence or absence of a privative clause; (2) the purpose of the tribunal as determined by interpretation of enabling legislation; (3) the nature of the question at issue, and; (4) the expertise of the tribunal” (*Dunsmuir*, at para. 64).

[51] In the case at bar, in my view, the outcome of either of these possibilities is the same: it is the correctness standard that must be applied to the review of the ATQ’s decisions.

[52] First of all, it is necessary to identify the category of questions to which the issue in this case belongs. That issue is a question of central importance to the legal system as a whole and lies outside the decision maker’s specialized area of expertise. It therefore falls within an established category of questions to which, according to *Dunsmuir*, the correctness standard applies. In my opinion, it is essential that ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec*, a statute of public order, be interpreted and applied uniformly and consistently. Likewise, the exceptions that allow litigants to have recourse to the services of persons who are not advocates in proceedings before a court or tribunal must be applied uniformly and consistently. After all, the rule of law requires that there be only “one law for all” (*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at para. 71). This is all the more important in the context of a question that is of central importance to the legal system. How can it be accepted, for example, that the ATQ concluded in the instant case that the Minister’s representative may plead before its social

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*, une 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

affairs division and may also prepare, draw up and sign written proceedings for use in a case before that division, but that it could decide in another case that only an advocate may do so and that failure to comply with this legislative requirement means that the proceeding must be dismissed? To ask the question is to answer it.

[53] On this point, one clarification is in order in light of my colleague's comment that I am suggesting that "the ATQ could render inconsistent decisions" and his criticism of the importance I attach "to the mere possibility of the ATQ rendering conflicting decisions" (para. 19). I am not saying that the correctness standard must be applied *because* the ATQ could render inconsistent decisions. My colleague's comment distorts my reasoning. Although the existence of inconsistent decisions may have the effect of making a question of law one of central importance to the legal system, such inconsistency in the case law is not required for a question to be so characterized. There are questions of law whose importance does not necessarily depend on how they are dealt with by the courts; it would be absurd to have to wait for them to result in an inconsistent application of the law before being able to review them for correctness. Therefore, at the risk of repeating myself, my reasoning is instead as follows: in accordance with the principles laid down by this Court in *Dunsmuir*, the correctness standard must be applied to questions that, like the one in the instant case, are of central importance to the legal system (and lie outside the administrative decision maker's specialized area of expertise), *because* such questions require uniform and consistent answers *owing* to their impact on the administration of justice as a whole (*Dunsmuir*, at paras. 50, 55 and 60). In my opinion, because of the impact that an inconsistent application of ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec* could have on the administration of justice as a whole, only one interpretation of these provisions is possible.

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] My colleague Brown J. is of the opinion that it is the reasonableness standard that applies in this case because of the presumption in favour of the application of that standard. Even if I agreed with my colleague that that presumption applies, I would nonetheless find that it can be rebutted by a contextual analysis based on the *Dunsmuir* factors and that it is the correctness standard that must be applied. Let me explain.

[55] As my colleague suggests, the ATQ is protected by a strong privative clause in s. 158 of the *Act respecting administrative justice*. However, it must be remembered that, although “[t]he existence of a privative . . . clause gives rise to a strong indication of review pursuant to the reasonableness standard . . . [t]his does not mean . . . that the presence of a privative clause is determinative” (*Dunsmuir*, at para. 52). In the case at bar, the existence of a privative clause is the only factor pointing to the application of the reasonableness standard, and it must give way in light of the other factors in the contextual analysis.

[56] The purpose of the ATQ’s social affairs division is set out clearly as follows in s. 18 of the *Act respecting administrative justice*:

The social affairs division is charged with making determinations in respect of the proceedings pertaining to matters of income security or support and social aid and allowances, of protection of persons whose mental state presents a danger to themselves or to others, of health services and social services, of pension plans, of compensation and of immigration, which proceedings are listed in Schedule I.

[57] I agree with the Superior Court that the question whether a representative of the Minister may prepare, draw up and sign written proceedings intended for use before the ATQ’s social affairs division [TRANSLATION] “has nothing to do with s. 18 of the [*Act respecting administrative justice*]” (2014 QCCS 2226, at para. 26) and that the ATQ “has no special expertise or experience in this area” (2014 QCCS 2226, at para. 35).

[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 raisonabilité [. . .], 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] Furthermore, there is no doubt that the ATQ was considering a question of law. Such a question relates to “what the correct legal test is”, not to “what actually took place between the parties” or “whether the facts satisfy the legal tests” (*Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 35).

[59] It is well established that “[d]eference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” (*Dunsmuir*, at para. 54 (emphasis added)). But that is not the case here.

[60] The *Act respecting the Barreau du Québec*, which is of course not the ATQ’s enabling statute, is also not a statute that has a close connection to that tribunal’s function and with which it has particular familiarity. It cannot be argued that, in this case, “the external statute is intimately connected with the mandate of the tribunal and is encountered frequently as a result” (*Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at para. 39). Iacobucci J. said the following in this regard in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at para. 48:

As a general rule, I accept the proposition that curial deference need not be shown to an administrative tribunal in its interpretation of a general public statute other than its constituting legislation, although I would leave open the possibility that, in cases where the external statute is linked to the tribunal’s mandate and is frequently encountered by it, a measure of deference may be appropriate. However, this does not mean that every time an administrative tribunal encounters an external statute in the course of its determination, the decision as a whole becomes open to review on a standard of correctness. If that were the case, it would substantially expand the scope of reviewability of administrative decisions, and unjustifiably so. [Emphasis added.]

[61] On this point, it should be noted that “the provisions of the *Act respecting the Barreau du Québec* relating to the practice of the profession of advocate are provisions of public order, in that they

[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 »

are designed to protect the general interest” (*Fortin*, at para. 21). Also, as I mentioned above, the *Act respecting the Barreau du Québec* does not have a connection to the function of the ATQ’s social affairs division. Finally, it cannot be said that the ATQ has particular familiarity with that Act. My colleague suggests that it does, however, on the basis that “the ATQ has had to interpret ss. 128 and 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec* in many recent decisions, and it had to decide the very question that is raised in this appeal in *P.S. v. Québec (Emploi et Solidarité sociale)*, 2010 QCTAQ 11404, 2010 CanLII 70683” (para. 16). But I would note that the ATQ did not interpret the *Act respecting the Barreau du Québec* in all the decisions in question. For example, in *9175-1503 Québec inc. v. Montréal (Ville)*, 2012 QCTAQ 07491, 2012 CanLII 48176, the ATQ did not even rule on the argument based on that Act, as it decided the motion on other grounds. Similarly, in *117437 Canada inc. v. Lévis (Ville)*, 2014 QCTAQ 0159, 2014 CanLII 1318, at para. 32, the ATQ even considered it necessary to make it clear [TRANSLATION] “that what we must do is not to express an opinion or make a policy or declaratory decision on the application of sections 128 and 129 [of the *Act respecting the Barreau du Québec*]”. Although I will not comment on each of the ATQ decisions to which my colleague refers, suffice it to say that, in my view, those decisions do not establish that the ATQ has “particular familiarity” with the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[62] Moreover, it is well established that the presumption in favour of the reasonableness standard does not apply when “the question at issue falls into one of the categories to which the correctness standard applies”, including “questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside of the adjudicator’s expertise” (*Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 55); *Dunsmuir*, at para. 55; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 30 and 34). This Court has held that, “[b]ecause of their impact on the administration of justice as a whole, such questions require uniform

(*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

and consistent answers” (*Dunsmuir*, at para. 60). The objective in applying the correctness standard is to ensure “just decisions and [avoid] inconsistent and unauthorized application of law” (*Dunsmuir*, at para. 50).

[63] In short, because the question before the ATQ necessarily involved the interpretation of the *Act respecting the Barreau du Québec*, I conclude that the presumption in favour of the reasonableness standard does not apply. My conclusion that the ATQ had before it a question of central importance to the legal system would also suffice to rebut the presumption.

[64] It is true that there has as yet been no precedent in which this Court rebutted the presumption in favour of the reasonableness standard on the basis of the factors of the contextual analysis from *Dunsmuir*. However, this cannot have the effect of calling into question a clear rule that the Court has reaffirmed on several occasions: a contextual analysis may rebut the presumption in favour of the reasonableness standard (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 22; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 16; *Mouvement laïque*, at para. 46; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 32).

[65] The absence of a precedent in which the outcome of the contextual analysis has served to rebut the presumption cannot prevent this Court from applying the principles from *Dunsmuir*. In this regard, I endorse the following comment by Lord Denning:

What is the argument on the other side? Only this, that no case has been found in which it has been done before. That argument does not appeal to me in the least. If we never do anything which has not been done before, we

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

shall never get anywhere. The law will stand still while the rest of the world goes on, and that will be bad for both.

(*Packer v. Packer*, [1953] 2 All E.R. 127 (C.A.), at p. 129)

[66] In my opinion, the presumption in favour of the reasonableness standard must not be sanctified to such an extent that we lose sight of the fact that it is rebuttable.

B. *Scope of the Minister's Right to Be Represented by a Person of His or Her Choice*

[67] The Attorney General of Quebec submits that the Minister can have a person who is neither an advocate nor a solicitor prepare and draw up a written proceeding or other similar document that is intended for use in a case before the ATQ's social affairs division. She argues that the Minister has been granted this right by s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, the second paragraph of which provides that the Minister "may be represented by the person of his . . . choice before the social affairs division" in certain cases.

[68] Such an interpretation is inconsistent with the words of the statutes in question and with the intention of the legislature. It also disregards the object of the *Act respecting the Barreau du Québec*. I am of the view that only an advocate or a solicitor may prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the ATQ's social affairs division. In my opinion, s. 102 of the *Act respecting administrative justice* does not grant the Minister the right to have recourse for that purpose to the services of a person who is neither an advocate nor a solicitor.

[69] My colleague Brown J., on the other hand, concludes that the Minister's right to be represented by a person of his or her choice extends to the preparation and drawing up of motions and other written proceedings. However, as he correctly notes, "[t]he words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense

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 (C.A.), 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

harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of the legislature” (para. 26, citing *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87). In my opinion, and with all due respect, he overlooks some factors that, properly considered, call for a different interpretation and conclusion on the subject of the scope of the Minister’s right to be represented by a person of his or her choice.

[70] The words of an Act are to be read in their entire context.

[71] In my colleague’s opinion, this Court must interpret the word “represented” used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* as including the preparation and drawing up of motions and other written proceedings. But as the Court of Appeal noted in this case, at para. 63, the exception to the monopoly on practice of advocates that is provided for in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* and the one provided for in s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* were enacted at the same time:

[TRANSLATION] On June 20, 1984, concurrent amendments were made to section 128 [of the *Act respecting the Barreau du Québec*] and section 38 of the *Act respecting the Commission des affaires sociales* [R.S.Q., c. C-34] (the predecessor of section 102 [of the *Act respecting administrative justice*]) to authorize the Minister to be represented before the Commission des affaires sociales by persons who are not necessarily members of the Barreau:

Act respecting the Barreau du Québec [as amended by the *Act to amend various legislation*, S.Q. 1984, c. 27, s. 49]

49. Section 128 of the said Act is amended by adding, after subparagraph 4 of paragraph *a* of subsection 2, the following subparagraphs:

“(5) the social aid and allowances division of the Commission des affaires sociales, to the extent that the Minister of Manpower and Income Security or a body

grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, son objet et l’intention du législateur » (par. 26, citant *Bell ExpressVu Limited 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 procédure. 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 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. 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^o 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

which has entered into an agreement in accordance with section 35 of the Social Aid Act (R.S.Q., chapter A-16) is to be represented to plead or act in his or its name;”;

Act respecting the Commission des affaires sociales [as amended by the *Act to amend various legislation*, s. 51]

51. Section 38 of the Act respecting the Commission des affaires sociales (R.S.Q., chapter C-34) is amended by adding, at the end, the following paragraph:

“At the proof and hearing before the social aid and allowances division, the Minister of Manpower and Income Security or a body which has entered into an agreement in accordance with section 35 of the Social Aid Act is entitled to be represented, to plead or act in his or its name, by the person of his or its choice.”
[Footnotes omitted.]

[72] These amendments, which were made simultaneously for purposes of concordance, form part of the entire context of the relevant provisions. In my view, the word “represented” used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* must therefore be understood to have the same meaning as the word “represented” used in s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec*. It cannot be concluded from the entire context that the legislature intended otherwise.

[73] As Professor Pierre-André Côté explains, it must be presumed that there is some coherence in enactments of the same legislature:

Different enactments of the same legislature are deemed to be as consistent as the provisions of a single enactment. All the legislation of a legislature is deemed to make up a coherent system. Thus, interpretations favouring harmony between statutes should prevail over those favouring conflict, because the former are presumed to better represent the thought of the legislature.

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.

This presumption of coherence in enactments of the same legislature is even stronger when they relate to the same subject matter, *in pari materia*. When conflicts between statutes do arise, however, they should be resolved in such a way as to re-establish the desired harmony. [Footnotes omitted.]

(P.-A. Côté, in collaboration with S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at p. 365)

[74] When analyzing the entire context of a statute, it is also necessary to review and take into account the structure of the statute.

[75] To begin with, s. 128 of the *Act respecting the Barreau du Québec* addresses two separate steps in proceedings before a court or tribunal (*Fortin*, at paras. 30-32). First, s. 128(1) concerns acts performed for others that are the exclusive prerogative of a practising advocate or a solicitor. These acts include the exercise of the power “to prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the courts” (s. 128(1)(b)). Second, s. 128(2) concerns acts performed for others that are the exclusive prerogative of a practising advocate and not of a solicitor. They include the exercise of the power “to plead or act before any tribunal, except before . . . the social affairs division of the Administrative Tribunal of Québec, to the extent that the Minister of Employment and Social Solidarity . . . is to be represented to plead or act in his . . . name” (s. 128(2)(a)(5)).

[76] I would, moreover, note in passing that, as the Barreau points out, this distinction between the act of preparing and drawing up on the one hand and that of representing before a tribunal on the other is also made in other Canadian statutes regulating the practice of the legal profession: *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9, s. 1(1) “practice of law” paras. (a) and (b); *Legal Profession Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. L-6.1, s. 21(1)(d) and (e); *Legal Profession*

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. [Notes en bas de page omises.]

(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’art. 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,

Act, C.C.S.M., c. L107, s. 20(2)(b) and (3)(a)(ii); *Legal Profession Act*, R.S.N.W.T. (Nu.) 1988, c. L-2, s. 1 “practice of law” paras. (a) and (b)(ii); *Law Society Act, 1999*, S.N.L. 1999, c. L-9.1, s. 2(2)(b) and (c)(ii); *Legal Profession Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-2, s. 1 “practice of law” paras. (a) and (b)(ii); *Legal Profession Act*, R.S.Y. 2002, c. 134, s. 1(1) “practice of law” paras. (a) and (b)(ii).

[77] According to the presumption of consistent expression, “when different terms are used in a single piece of legislation, they must be understood to have different meanings”, and “[i]f Parliament has chosen to use different terms, it must have done so intentionally in order to indicate different meanings” (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at para. 81). As a result, it cannot be argued that the word “represented” used in s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* has the same meaning as the words “prepare and draw up” used in s. 128(1)(b) of the same Act. Furthermore, given that, as I explained above, the word “represented” used in s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* must be understood to have the same meaning as the same word used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice*, it necessarily follows that the word “represented” used in s. 102 of the *Act respecting administrative justice* does not have the same meaning as the words “prepare and draw up” used in s. 128(1)(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[78] Next, unlike my colleague, I see nothing in the location of s. 102 within Chapter VI of Title II of the *Act respecting administrative justice* that indicates that the word “represented” includes the preparation and drawing up of motions or other written proceedings. That chapter, as I mentioned above, concerns the ATQ’s rules of evidence and procedure.

[79] It is perfectly logical for a provision concerned strictly with oral representation to be located in Chapter VI’s “Division II — General Provisions”, given that it is relevant to several of that chapter’s

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

subsequent divisions. The Minister might have to be represented for the purposes of a case management conference (Division III.1), a conciliation session (Division IV) or a pre-hearing conference (Division V), as well as at a hearing (Division VI). Where s. 102 is located in the *Act respecting administrative justice* therefore does not necessarily mean that it applies to all the divisions of Chapter VI. In my view, the location of s. 102 simply spares the legislature from having to reiterate the Minister's right to be represented orally in each of the relevant divisions.

[80] Moreover, contrary to what my colleague is suggesting, I do not think that s. 129 of the *Act respecting the Barreau du Québec* makes it possible to reconcile that Act with the *Act respecting administrative justice*.

[81] Section 129(b) provides that “[n]one of the provisions of section 128 shall limit or restrict . . . the rights specifically defined and granted to any person by any public or private law”. It thus establishes an exception to the rules set out in s. 128, one whose source lies in another law that grants a specifically defined right.

[82] My colleague finds that s. 102 of the *Act respecting administrative justice* grants the Minister a “specifically defined” right within the meaning of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[83] In my view, however, it cannot be said that s. 102 of the *Act respecting administrative justice* grants a specifically defined right. When the legislature has intended to establish such exceptions to the monopoly on practice of advocates in the *Act respecting the Barreau du Québec*, it has done so expressly, either in the various subparagraphs of s. 128(2)(a) or in s. 129 itself, including para. (e), which establishes an exception for notaries:

129. None of the provisions of section 128 shall limit or restrict:

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 une 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-paragraphe de l'art. 128(2)a), soit encore à l'art. 129 lui-même, dont le par. e), qui établit une exception en faveur des notaires :

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

(e) the right of a practising notary to perform the acts therein set forth except those contemplated in paragraph *b* of subsection 1, other than in non-contentious matters, and in paragraphs *a* and *e* of subsection 2; but a practising notary may imply that judicial proceedings will be taken.

The only other place in the *Act respecting the Barreau du Québec* where such an exception can be found is s. 141, which authorizes members of the Ordre des comptables professionnels agréés du Québec “to prepare and give notices of appeal to the Minister of Revenue of Québec and the Minister of National Revenue of Canada and to discuss with them and their representatives the merits of the assessments imposed upon their clients with respect to taxation”. Such exceptions to the monopoly on practice of advocates are detailed and specific, as would be expected of a provision granting “specifically defined” rights within the meaning of s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[84] In my view, it is instead the Barreau’s position that must be adopted in order to arrive at a harmonious interpretation of the *Act respecting the Barreau du Québec* and the *Act respecting administrative justice* that maintains consistency between these two statutes: whereas subparas. (3), (5) and (7) of s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec* establish exceptions that authorize people who are not advocates to plead or act for others before the ATQ’s social affairs division in proceedings specified in them, s. 102 of the *Act respecting administrative justice* has a different and complementary purpose, namely to indicate who may represent the parties to whom those exceptions apply, including the Minister, in such proceedings and to limit the scope of such representation.

[85] This interpretation is supported by the fact that, when the legislature established the exceptions provided for in s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, it also amended the relevant related statutes to indicate how the exceptions it had just established would operate. As I mentioned

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.

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°, 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.

[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,

above, s. 128(2)(a)(5) of the *Act respecting the Barreau du Québec* and s. 102 of the *Act respecting administrative justice* clearly illustrate this point. And here are two more examples.

[86] When the legislature added the exception provided for in s. 128(2)(a)(3) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, it also amended the *Act respecting the Commission des affaires sociales*, R.S.Q., c. C-34, to specify how the exception would operate:

An Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63

274. Section 128 of the Act respecting the Barreau du Québec . . . is again amended by replacing subparagraph 4 of paragraph *a* of subsection 2 by the following subparagraph:

“(4) [now (3)] the Commission de la santé et de la sécurité du travail, a review board established pursuant to the Act respecting occupational health and safety (1979, c. 63), or the workmen’s compensation division of the Commission des affaires sociales established pursuant to the Act respecting the Commission des affaires sociales (R.S.Q., c. C-34).”

. . .

283. Section 38 of the [*Act respecting the Commission des affaires sociales*] is amended by adding, at the end, the following paragraph:

“At the proof and hearing before the workmen’s compensation division, each party is entitled to be assisted by the person of his choice.”

[87] Similarly, when the legislature added the exception provided for in s. 128(2)(a)(4) of the *Act respecting the Barreau du Québec*, it specified how that exception would operate:

An Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, S.Q. 1979, c. 48

72. A natural person may be represented by his consort, or by an advocate.

l’art. 128(2)a)5° 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° de la *Loi sur le Barreau*, le législateur a également modifié la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. 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° 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.

If a natural person cannot appear himself by reason of illness, distance or any other cause considered sufficient by a commissioner, he may also be represented by a person related to him by blood or by marriage or, if there is no such person in the municipality, by a friend.

A corporation may be represented by an officer, a director, an employee exclusively employed by it, or by an advocate.

127. Section 128 of the Act respecting the Barreau du Québec . . . is again amended by adding, at the end of paragraph *a* of subsection 2, the following subparagraph:

“5. [now (4)] The Régie du logement established under the Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation (1979, c. 48).”

[88] The legislature’s intention in enacting s. 129(b) of the *Act respecting the Barreau du Québec* was clearly to preserve its ability to establish exceptions to the rules set out in s. 128 of that Act in other statutes. But what it did in enacting s. 102 of the *Act respecting administrative justice* was merely to specify how the exception it had just established under s. 128(2)(a) of the *Act respecting the Barreau du Québec* would operate.

[89] The legislature does not speak in vain. My colleague’s response to this is that “it must be presumed that legislative omissions are also significant” (para. 40). I agree with him on this point: had the legislature intended to do so, it could also have accompanied the exclusive power of advocates and solicitors under s. 128(1)(b) “to prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the courts” with an exception for people other than advocates, which it in fact did in s. 128(2)(a). This omission is indeed telling.

[90] I cannot, as my colleague suggests in para. 35 of his reasons, accept an interpretation that disregards the fact that the legislature, contrary to its past practice, omitted to make a concurrent amendment

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

to the *Act respecting the Barreau du Québec*. In my opinion, that omission by the legislature is not inconsequential. It must be viewed as a relevant factor in determining the legislature's actual intent.

[91] I therefore conclude that the legislature did not intend to change the scope of s. 102 of the *Act respecting administrative justice*. This interpretation is not only consistent with the language and context of the statute, but it also ensures that the *Act respecting administrative justice* does not conflict with the *Act respecting the Barreau du Québec* — a statute of public order.

[92] Finally, with all due respect, I am of the view that my colleague's interpretation disregards the object of the *Act respecting the Barreau du Québec*.

[93] The *Interpretation Act*, CQLR, c. I-16, provides that “[e]very provision of an Act is deemed to be enacted for the recognition of rights, the imposition of obligations or the furtherance of the exercise of rights, or for the remedying of some injustice or the securing of some benefit”, and that “[s]uch statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit” (s. 41).

[94] The *Professional Code* provides that “[t]he principal function of each order shall be to ensure the protection of the public” (s. 23). In *Finney v. Barreau du Québec*, 2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17, this Court confirmed that the Barreau's primary objective is to protect the public and that the purpose for its being given a monopoly over the practice of the profession was “to recognize the social importance of the role of the lawyer in a democratic society founded on the rule of law” (para. 17). In *Fortin*, the Court noted that “[t]he special rules governing the practice of the legal profession are justified by the importance of the acts that advocates engage in, the vulnerability of the litigants who entrust their rights to them, and the need to preserve the relationship of trust between advocates and their clients” (para. 17).

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] The *Act respecting the Barreau du Québec* must therefore receive such fair, large and liberal construction as will ensure the fulfilment of its principal function, protecting the public (see *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513, at para. 35; *Tremblay v. Québec (Tribunal des professions)*, 2006 QCCA 1441, 61 Admin. L.R. (4th) 67, at para. 42).

[96] In my view, such a construction supports my conclusion that only an advocate or a solicitor may prepare and draw up a notice, motion, proceeding or other similar document intended for use in a case before the ATQ's social affairs division.

[97] The Court of Appeal instead gave precedence to the access to justice objective of the *Act respecting administrative justice* (2016 QCCA 536, at para. 51). On this point, I find it appropriate to recall the explanation this Court gave in *Fortin*, at para. 48:

It is a mistake to believe that access to justice in Canada is furthered by allowing people to use proceedings prepared or drawn up by persons who are not members of the Barreau, or persons who have been struck off the Roll as a result of a breach of professional standards, and who claim to be capable of providing good quality service. On the contrary, it may often be adverse to litigants' own interests to exercise that freedom.

C. Conclusion

[98] It may be tempting to prefer the consequences of the interpretation endorsed by my colleague Brown J., particularly because it may seem simpler if a single person can both represent the Minister before a tribunal and prepare and draw up for him or her the written proceedings needed for that purpose. However, it hardly seems necessary to say that the pursuit of simpler solutions is not a principle of statutory interpretation. Our role is to interpret legislation in accordance with the relevant principles and to apply it, not to change it.

[99] In my view, the Court of Appeal erred in applying the reasonableness standard of review. It also

[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.

erred in interpreting the scope of the Minister's right to be represented by a person of his or her choice. I would allow the appeal and grant the motions for judicial review. Because the written proceedings were invalid "*ab initio*", I would declare that the motions for review filed with the ATQ in the cases in question are null and must be dismissed.

Appeal dismissed with costs, CÔTÉ J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Jolicoeur Lacasse, Québec; Barreau du Québec, Montréal.

Solicitors for the respondent: Lavoie Rousseau (Justice-Québec), Québec.

Solicitors for the intervener Ordre des comptables professionnels agréés du Québec: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Solicitors for the intervener the Chartered Professional Accountants of Canada: Norton Rose Fulbright Canada, Montréal.

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.