

Accord sur le commerce intérieur

Appel interjeté du rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1703 saisi du  
différend entre la Saskatchewan et le Québec  
en ce qui concerne les mélanges, les succédanés et les substituts laitiers  
en date du 31 mars 2014

Observations supplémentaires du gouvernement de l'Alberta (Intervenant)

7 octobre 2014

**TABLE DES MATIÈRES**

	<b>Page</b>
I. Introduction .....	3
II. Norme de contrôle applicable .....	3
III. Obligation de motiver .....	5
IV. Pouvoir de faire une recommandation.....	6

## I. Introduction

1. Le gouvernement de l'Alberta (l'« Alberta »), en tant qu'intervenant dans l'appel interjeté du rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1703 saisi du différend entre la Saskatchewan et le Québec en ce qui concerne les mélanges, les succédanés et les substituts laitiers en date du 31 mars 2014 (« rapport ») fait les présentes observations supplémentaires conformément à l'ordonnance rendue par le présent groupe spécial d'appel en date du 17 septembre 2014. Ces observations supplémentaires :
  - a) apportent une réponse à certains arguments formulés par le Québec dans ses observations supplémentaires en date du 24 septembre 2014 (« observations supplémentaires du Québec »);
  - b) traitent les questions suivantes soulevées par le président du présent groupe spécial dans la conférence téléphonique avant l'audience tenue avec les Parties le 12 septembre 2014 :
    - A. la norme de contrôle du caractère raisonnable s'applique-t-elle aux allégations du Québec selon lesquelles le Groupe spécial a omis de fournir des motifs?
    - B. la norme de contrôle du caractère raisonnable s'applique-t-elle à l'allégation du Québec selon laquelle le groupe spécial n'avait pas la compétence nécessaire pour recommander (à l'alinéa 8b) du rapport) que le Québec s'abstienne d'appliquer les mesures non conformes tant qu'il ne les a pas rendues conformes.

## II. Norme de contrôle applicable

2. Dans ses observations supplémentaires, le Québec soutient essentiellement que la norme de raisonabilité énoncée dans l'arrêt *Dunsmuir* s'applique seulement au contrôle d'un organisme administratif par les tribunaux et ne s'applique pas à un appel par lequel un organisme administratif examine la décision d'un autre organe administratif. L'interprétation du droit sur la norme de contrôle faite par le Québec est erronée.
3. Le Québec soutient que l'arrêt *Dunsmuir* (et les nombreuses affaires de jurisprudence après l'arrêt *Dunsmuir*) ne s'applique qu'à un contrôle mené par un tribunal judiciaire à l'égard d'un tribunal administratif parce que, dans ce cas-là, c'était un tribunal judiciaire qui exerçait un contrôle sur l'organisme administratif. Toutefois, le Québec ne présente aucune jurisprudence indiquant que la norme de contrôle soit différente pour un organisme d'appel administratif. Jones & de Villars dans leur texte, *Principles of Administrative Law*, énoncent ce qui suit :

[Traduction]

« L'un des plus grands problèmes consiste à déterminer la norme de contrôle que les tribunaux judiciaires (ou un organisme d'appel) utiliseront quand ils entendront un appel précis... la norme de contrôle appropriée par l'organisme d'appel doit être déterminée en

utilisant la même analyse de la norme de contrôle que celle qui est utilisée dans le contexte des demandes de contrôle judiciaire » (souligné par nos soins).<sup>1</sup>

Ainsi, Jones & de Villars nous renvoient aux normes de contrôle en droit administratif et dans les tribunaux judiciaires dans le cas des appels entendus par un organisme d'appel administratif.

4. De fait, l'arrêt *Dunsmuir* et les affaires qui l'ont précédé et suivi portent sur la norme de contrôle applicable en droit administratif lorsque la décision d'un organisme administratif fait l'objet d'un contrôle. Le raisonnement et les principes qui sous-tendent la norme de contrôle de la décision d'un organisme administratif s'appliquent, tant lorsque le contrôle émane d'un tribunal judiciaire que lorsque le contrôle est exécuté par un organe administratif établi en tant que tribunal d'appel administratif.
5. Comme il a été énoncé au paragraphe 6 des observations de l'Alberta déposées dans le présent appel, en date du 18 août 2014 (« Observations de l'Alberta »), dans l'affaire ***Newton c. Criminal Trial Lawyers Association***, 2010 ABCA 399 [***Newton***], qui a traité de la norme de contrôle applicable à un tribunal d'appel, la Cour a conclu qu'elle était tenue de prendre en considération bon nombre des mêmes facteurs que ceux évoqués dans l'affaire *Dunsmuir*.

Selon l'arrêt ***Newton*** :

[Traduction]

[42] Pour établir la norme de contrôle à appliquer par un tribunal d'appel (ici la commission) à la décision d'un tribunal administratif de première instance (ici l'officier président), il faut tenir compte de bon nombre des facteurs qui sont analysés dans *Housen et Dunsmuir/Pushpanathan*, adaptés au contexte particulier : *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Payne* (2002), 2002 CanLII 39150 (ON SCDC), 219 D.L.R. (4th) 350, 163 O.A.C. 25 (C. Div.), par. 20.

[43] Les facteurs suivants devraient être examinés en général :

- a) les rôles respectifs du tribunal de première instance et du tribunal d'appel, tels qu'ils ont été établis par suite de l'interprétation de la loi habilitante;
- b) la nature de la question à trancher;
- c) l'interprétation de la loi dans son ensemble;
- d) l'expertise et la position avantagée du tribunal de première instance, par rapport à celles du tribunal d'appel;
- e) la nécessité de limiter le nombre, la durée et le coût des appels;

---

<sup>1</sup> David Phillip Jones & Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, 6<sup>th</sup> ed (Toronto: Carswell, 2014), pp. 642-643.

- f) la protection de l'économie et de l'intégrité de la procédure devant le tribunal de première instance;
- g) les autres facteurs qui sont pertinents dans le contexte particulier.

Voir les paragraphes 5 et 10 à 13 des Observations de l'Alberta qui traitent du caractère applicable de bon nombre des facteurs susmentionnés au présent appel.

### III. Obligation de motiver

6. Le Québec allègue que le groupe spécial initial a omis de fournir des motifs en ce qui concerne un certain nombre de points soulevés dans le rapport<sup>2</sup>. En droit administratif, l'obligation de motiver est une question d'équité procédurale et de justice naturelle. La question de savoir si le groupe spécial respecte l'obligation d'équité procédurale est soumise à la norme de contrôle de la décision correcte. Ou la norme d'équité a été respectée, ou elle ne l'a pas été.
7. Toutefois, afin de déterminer si la norme d'équité a été respectée dans un cas où un organisme administratif a fourni des motifs écrits, l'organisme de contrôle doit évaluer le caractère adéquat des motifs. Le caractère adéquat et la forme des motifs peuvent faire l'objet d'un contrôle selon une norme du caractère raisonnable. Le critère consiste à se demander si, lorsque les motifs sont appréciés en fonction de la preuve présentée à l'organisme administratif et de la nature de sa tâche, ils expliquent de façon adéquate le fondement de la décision. L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire **Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)**<sup>3</sup>, 2011 CSC 62, a tranché cette question. Le caractère adéquat des motifs ne constitue pas un fondement indépendant ou autonome pour infirmer ou annuler une décision d'un tribunal inférieur; au contraire, les motifs doivent être lus en parallèle avec l'issue et servir à montrer si le résultat se situe ou non dans une gamme d'issues possibles : **Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)**, par. 14.
8. Le décideur n'est pas tenu de conclure de façon explicite sur chaque élément constitutif qui conduit à la conclusion finale ou de répondre à tous les arguments dans ses motifs. Les motifs devraient plutôt permettre au tribunal de contrôle de comprendre pourquoi le tribunal inférieur a rendu sa décision et permettre au tribunal de contrôle de déterminer si le résultat se situe ou non dans une gamme d'issues acceptables : **Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)**, par.14. De plus, la notion de déférence envers le décideur du tribunal administratif exige du tribunal de contrôle qu'il accorde « une attention respectueuse aux motifs donnés [...] à l'appui d'une décision » : **Newfoundland and Labrador**

<sup>2</sup> Voir Observations de l'Alberta, par. 24 à 26, et références afférentes aux observations initiales du Québec.

<sup>3</sup> Voir onglet 14 du cahier de la jurisprudence et de la doctrine de l'Alberta, Observations de l'Alberta.

***Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)***, par. 12 et 17. La Cour a jugé, au par. 21, qu'il ne sert à rien de suggérer dans chaque cas que « les lacunes ou les vices dont seraient entachés les motifs appartiennent à la catégorie des manquements à l'obligation d'équité procédurale et qu'ils sont soumis à la norme de la décision correcte ». La Cour a, de plus, indiqué au par. 22 :

Le manquement à une obligation d'équité procédurale constitue certes une erreur de droit. Or, en l'absence de motifs dans des circonstances où ils s'imposent, il n'y a rien à contrôler. Cependant, dans les cas où, comme en l'espèce, il y en a, on ne saurait conclure à un tel manquement. Le raisonnement qui sous-tend la décision/le résultat ne peut donc être remis en question que dans le cadre de l'analyse du caractère raisonnable de celle-ci.

9. L'ACI exige du groupe spécial qu'il fournisse des motifs en vertu de l'article 1706(3). Comme il a été expliqué aux par. 22 et 26 des Observations de l'Alberta, le groupe spécial a fourni des motifs complets dans son rapport, qui étaient suffisants pour permettre au Québec de comprendre les conclusions et les recommandations du groupe spécial. Le groupe spécial a respecté la norme du caractère raisonnable pour ce qui est de ses motifs, et il n'y a pas de violation de l'obligation d'équité procédurale.

#### IV. Pouvoir de faire une recommandation

10. Le Québec allègue que le groupe spécial n'avait pas le pouvoir de faire la recommandation selon laquelle, tant que le Québec n'aurait pas rendu ses mesures conformes à l'ACI, il devait s'abstenir d'appliquer les lois<sup>4</sup>. Il est bien établi en droit que la norme de contrôle sur une véritable question de compétence est celle de la décision correcte. Toutefois, la Cour suprême du Canada a averti que les véritables questions de compétence sont exceptionnelles et extrêmement rares et que l'interprétation par un tribunal « de sa propre loi constitutive ou [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » devrait être présumée constituer une question d'interprétation légale soumise à la déférence : ***Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association***<sup>5</sup>, [2011] 3 R.C.S. 654, 2011 CSC 61, par. 33-34.
11. L'alinéa 1706(3)d) de l'ACI exige que le groupe spécial fasse des recommandations pour aider à régler le différend si une Partie au différend le demande. La forme d'une telle recommandation est, par sa nature, laissée à la discrétion du groupe spécial. L'arrêt *Dunsmuir* (aux par. 51 et 53) pose que des décisions discrétionnaires peuvent faire l'objet d'un contrôle selon la norme du caractère raisonnable, et que « la déférence est habituellement de mise ».
12. Enfin, l'article 1707(2) prévoit ce qui suit :

---

<sup>4</sup> Rapport, alinéa 8b).

<sup>5</sup> Voir onglet 4 du cahier de la jurisprudence et de la doctrine de l'Alberta, Observations de l'Alberta.

Chaque fois que cela est possible, le différend est réglé en supprimant, en modifiant ou en n'appliquant pas la mesure qui est ou serait incompatible avec le présent accord. (souligné par nos soins).

Ainsi, il était clair que le groupe spécial avait le pouvoir de faire une recommandation selon laquelle le Québec ne devrait pas appliquer les mesures contestées avant d'avoir respecté ses obligations d'abroger ces mesures.

Le tout respectueusement soumis.

Le 7 octobre 2014.

---

Shawna K. Vogel  
Dentons Canada LLP  
Edmonton (Alberta)  
Conseillère auprès du gouvernement de l'Alberta

---

Shawn Robbins  
Agent du commerce intérieur  
Gouvernement de l'Alberta