

**Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Ronald Guérin** *Respondent*

and

**Conseil d'arbitrage,  
Fédération des médecins spécialistes  
du Québec and Régie de l'assurance  
maladie du Québec** *Interveners*

**INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)  
v. GUÉRIN**

**2017 SCC 42**

File No.: 36775.

2017: January 11; 2017: July 27.

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

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

*Administrative law — Judicial review — Standard of review — Arbitration — Statutory provision stating that dispute resulting from interpretation and application of agreement entered into under Health Insurance Act to be submitted to council of arbitration — Arbitrator dismissing dispute submitted by medical specialist — Standard of review applicable to arbitrator's decision that there is no arbitrable dispute and that specialist did not have standing — Whether dispute raises true question of jurisdiction in relation to arbitrator — Health Insurance Act, CQLR, c. A-29, ss. 19, 54.*

*Health law — Health insurance — Medical specialists — Specialized collective bargaining scheme — Arbitration — Nature of dispute — Standing — Agreement providing for recognition and designation of medical imaging laboratories that are eligible to receive digitization fee — Medical specialist contesting refusal to declare certain laboratories eligible for fee — Whether specialist's proceeding is arbitrable dispute — Whether specialist has standing to submit dispute — Health Insurance Act, CQLR, c. A-29, ss. 19, 54.*

**Procureure générale du Québec** *Appelante*

c.

**Ronald Guérin** *Intimé*

et

**Conseil d'arbitrage,  
Fédération des médecins spécialistes  
du Québec et Régie de l'assurance  
maladie du Québec** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREURE GÉNÉRALE)  
c. GUÉRIN**

**2017 CSC 42**

N° du greffe : 36775.

2017 : 11 janvier; 2017 : 27 juillet.

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

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Arbitrage — Disposition législative prévoyant qu'un différend qui résulte de l'interprétation et de l'application d'une entente conclue aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie est soumis à un conseil d'arbitrage — Arbitre rejetant le différend soumis par un médecin spécialiste — Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre concluant à l'absence de différend arbitrable et d'intérêt pour agir? — Le différend soulève-t-il une question touchant véritablement à la compétence de l'arbitre? — Loi sur l'assurance maladie, RLRQ, c. A-29, art. 19, 54.*

*Droit de la santé — Assurance maladie — Médecins spécialistes — Régime spécialisé de négociation collective — Arbitrage — Nature du différend — Intérêt pour agir — Entente prévoyant la reconnaissance et la désignation des laboratoires d'imagerie médicale admissibles au versement d'un honoraire de numérisation — Médecin spécialiste contestant le refus de déclarer certains laboratoires admissibles au versement de l'honoraire — Le recours formé par le médecin est-il un différend arbitrable? — Le médecin a-t-il l'intérêt requis pour le former? — Loi sur l'assurance maladie, RLRQ, c. A-29, art. 19, 54.*

The *Health Insurance Act* (“Act”) provides that the remuneration and working conditions of health care professionals are to be established by way of a collective bargaining mechanism that resulted, in this case, in the *Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (“Framework Agreement”). The Fédération and the Ministère de la Santé et des Services sociaux (collectively, “negotiating parties”) created a digitization fee to encourage radiologists to modernize their equipment. This fee is reserved for laboratories that the negotiating parties jointly recognize and designate, following a procedure and applying criteria they themselves have provided for in the Protocole concernant la radiologie diagnostique (“Protocol”), one of the schedules to the Framework Agreement. Section 54 of the Act provides that a “dispute resulting from the interpretation or application of [the Framework Agreement] is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction”. A distinction is made in the Framework Agreement between a “dispute with respect to fees” raised by a physician and a “collective dispute” raised by the Fédération.

G, a radiologist who is a member of the Fédération, applied to the negotiating parties for a declaration that certain clinics were eligible for the digitization fee. His application was denied. G contested that decision by submitting a dispute to the council of arbitration. The arbitrator, who was appointed to perform the functions of the council of arbitration on his own, found that he lacked jurisdiction to grant G the declaration being sought and that, at any rate, G did not have standing to submit the dispute. The motion judge granted G’s motion for judicial review, finding that the arbitrator’s decision was unreasonable. The majority of the Court of Appeal upheld the motion judge’s decision.

*Held* (Côté J. dissenting): The appeal should be allowed and the award of the council of arbitration restored.

*Per* McLachlin C.J. and Karakatsanis, Wagner and Gascon J.J.: The arbitrator’s conclusions were reasonable. The reasonableness standard necessarily applies, because the arbitrator was called upon to interpret and apply his enabling statute, the Framework Agreement and the Protocol, which are at the core of his mandate and expertise. The issues in this case do not raise a true question of jurisdiction in relation to the council of arbitration. On the one hand, it is well established that the reasonableness standard applies where an arbitrator must determine, by

La *Loi sur l’assurance maladie* (« Loi ») prévoit que la rémunération et les conditions de travail des professionnels de la santé sont établies par un mécanisme de négociation collective qui a abouti, en l’occurrence, à l’*Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (« Accord-cadre »). La Fédération et le Ministère (collectivement, « parties négociantes ») ont créé un honoraire de numérisation afin d’encourager les radiologistes à moderniser leurs équipements. Cet honoraire est réservé aux laboratoires qui sont reconnus et désignés conjointement par les parties négociantes, selon le mécanisme et les critères qu’elles ont prévus dans le Protocole concernant la radiologie diagnostique (« Protocole »), l’une des annexes de l’Accord-cadre. L’article 54 de la Loi dispose qu’un « différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application [de l’Accord-cadre] est soumis à un conseil d’arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile ». L’Accord-cadre distingue le « différend en contestation d’honoraires », formé par un médecin, du « différend collectif » formé par la Fédération.

G, un radiologiste membre de la Fédération, demande aux parties négociantes de déclarer certaines cliniques admissibles à l’honoraire de numérisation. Sa demande est rejetée. G conteste cette décision en déposant un différend auprès du conseil d’arbitrage. L’arbitre, mandaté pour exercer seul les fonctions du conseil d’arbitrage, estime qu’il n’a pas la compétence requise pour accorder à G la déclaration recherchée et que ce dernier n’a de toute façon pas l’intérêt requis pour soumettre le différend. La juge de première instance accueille la requête en révision judiciaire de G, estimant que la décision de l’arbitre est déraisonnable. La majorité de la Cour d’appel confirme la décision de la juge de première instance.

*Arrêt* (la juge Côté est dissidente) : Le pourvoi est accueilli et la sentence du conseil d’arbitrage est rétablie.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Karakatsanis, Wagner et Gascon : Les conclusions de l’arbitre étaient raisonnables. La norme de la décision raisonnable s’impose puisque l’arbitre était appelé à interpréter et à appliquer sa loi constitutive, l’Accord-cadre et le Protocole, lesquels sont au cœur de son mandat et de son expertise. Les questions en litige ne touchent pas véritablement à la compétence du conseil d’arbitrage. D’une part, il est bien établi que la norme de la décision raisonnable s’applique lorsqu’un arbitre doit déterminer, sur la base de

interpreting and applying his or her enabling legislation and related documents, whether a matter is arbitrable. Applying the reasonableness standard to such a question undermines neither the rule of law nor the other constitutional bases of judicial review. In contrast, the effect of applying the correctness standard would be to undermine the presumption in favour of the reasonableness standard that has been consistently recognized and endorsed by the Court in numerous cases. On the other hand, the question of G's standing, too, relates to the arbitrator's interpretation of his enabling legislation and of the Framework Agreement and does not cast doubt on his authority to make the inquiry submitted to him. Finally, the rule of law does not require the application of the correctness standard here. The fact that a question might give rise to conflicting interpretations does not on its own support a conclusion that that standard applies.

The arbitrator's decision that the application did not raise an arbitrable dispute is reasonable. The determination of whether the dispute is arbitrable cannot be limited to s. 54 of the Act and must take the relevant terms of the Protocol into account. According to the arbitrator's interpretation of the Protocol, the negotiating parties had reserved for themselves the authority to decide whether to recognize a laboratory, and had in so doing excluded that decision from the arbitration process. But the subject matter of G's proceeding was a declaration recognizing the laboratories for the period at issue in the application, as he was asking the arbitrator to rule on that question in place of the negotiating parties. It was reasonable for the arbitrator to conclude that if he were to rule on the dispute, the effect would be to alter the negotiated content of the Protocol by stripping the negotiating parties of their exclusive discretion under the Protocol.

It was also reasonable for the arbitrator to conclude that G did not have standing because, under the Framework Agreement and the Act, only the Fédération can submit such a dispute to a council of arbitration. The Act gives the Fédération a monopoly of representation in respect of its members both for the negotiation and for the application of the Framework Agreement except in the case of a dispute with respect to fees, and this case did not involve such a dispute. Section 54 does not entitle G to have recourse directly to arbitration. The main purpose of this section is to establish the exclusive nature of the tribunal's jurisdiction, not to define standing or determine who may submit a dispute. The context of the Act as a whole also confirms this interpretation. The statutory provisions that set out specific situations in which a health professional may have recourse to arbitration

l'interprétation et de l'application de sa loi constitutive et de documents connexes, si un recours peut faire l'objet d'un arbitrage. Appliquer la norme de la décision raisonnable à cette question ne mine ni la primauté du droit ni les autres fondements constitutionnels du contrôle judiciaire. Au contraire, appliquer la norme de la décision correcte saperait la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable reconnue et consacrée par une jurisprudence abondante et constante de la Cour. D'autre part, la question de l'intérêt pour agir de G relève elle aussi de l'interprétation par l'arbitre de sa loi habilitante et de l'Accord-cadre et ne remet pas en cause sa faculté de connaître de la question qui lui est soumise. Enfin, la primauté du droit ne requiert pas d'appliquer ici la norme de la décision correcte. Le fait qu'une question puisse donner lieu à des interprétations contradictoires ne permet pas, à lui seul, de conclure à l'application de cette norme.

La décision de l'arbitre suivant laquelle il ne s'agissait pas d'un différend arbitrable est raisonnable. L'analyse du caractère arbitrable du différend ne peut se limiter à l'art. 54 de la Loi et doit tenir compte des termes pertinents du Protocole. Selon l'interprétation du Protocole adoptée par l'arbitre, les parties négociantes se sont réservées la décision de reconnaître ou non un laboratoire et l'ont par le fait même soustraite au processus d'arbitrage. Or, l'objet du recours de G était de déclarer les laboratoires reconnus pour la période visée par la demande, invitant l'arbitre à statuer sur cette question en lieu et place des parties négociantes. Il était raisonnable pour l'arbitre de conclure que trancher le litige aurait eu pour effet de modifier le contenu négocié du Protocole en privant les parties négociantes de la discrétion que ce dernier leur octroie exclusivement.

Il était également raisonnable pour l'arbitre de conclure que G n'avait pas l'intérêt requis pour agir puisque, en vertu de l'Accord-cadre et de la Loi, seule la Fédération peut faire trancher ce type de différend par le conseil d'arbitrage. La Loi confère à la Fédération un monopole de représentation de ses membres tant pour la négociation que pour l'application de l'Accord-cadre, sauf s'il s'agit d'un différend en contestation d'honoraires, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'article 54 ne permet pas à G d'avoir recours à l'arbitrage directement. Cet article a pour principal objectif de définir la compétence exclusive du tribunal, et non de délimiter l'intérêt pour agir ou de déterminer l'identité de ceux qui peuvent former un différend. Le contexte global de la Loi confirme aussi cette interprétation. Les dispositions législatives prévoyant les situations spécifiques dans lesquelles un professionnel de

would serve no useful purpose if s. 54 nonetheless entitled him or her to submit every possible type of dispute. Such an interpretation would also result in an untenable increase in numbers of arbitration cases. Thousands of medical specialists and other health professionals, as well as health institutions and even third parties such as contractors or patients, could have recourse to arbitration. It is impossible to imagine that to have been the legislature's intention as regards the purpose and scope of s. 54.

A physician who feels aggrieved has a remedy in the general law of civil liability. If G can establish that the Fédération's conduct involved bad faith, discrimination, arbitrary conduct or serious negligence, he will be entitled to bring an action against it in court and to be compensated for the resulting harm.

*Per Brown and Rowe JJ.:* The issue of the arbitrator's capacity to hear G's matter raised a question of jurisdiction, not of arbitrability, reviewable on the standard of correctness. The mere fact that a question of jurisdiction has not been discerned since *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, or that the jurisprudence on such questions has been inconsistent, does not mean that they have ceased to exist. In this case, the arbitrator saw his capacity to hear G's matter as a question of jurisdiction, as did the courts below. While an issue is not arbitrable before a tribunal that has no jurisdiction to hear it, arbitrability is distinct from jurisdiction and standing. Mischaracterizing questions of jurisdiction as questions of arbitrability risks undermining the coherence of the analytical structure in administrative law. The arbitrator erred in concluding that he did not have jurisdiction to hear the matter. Section 54 of the Act gives the council of arbitration exclusive jurisdiction to hear "dispute[s] resulting from the interpretation or application of an agreement". A dispute concerning how the agreement between the Fédération and the Minister operated with respect to G's facility was such a dispute.

While the arbitrator's decision on the question of G's standing is reviewable for reasonableness and was reasonable, questions of standing can be jurisdictional. A court determining the standard of review to be applied to an administrative tribunal's decision on a question of standing must examine the text of the statutory grant of power. Standing can be a jurisdictional question where a tribunal is confined by the terms of its grant to hear

la santé peut avoir recours au mécanisme d'arbitrage n'auraient aucun effet utile si l'art. 54 lui permettait de toute façon de soulever tout différend, quel qu'il soit. Une telle interprétation entraînerait également un accroissement intenable du recours à l'arbitrage. Les milliers de médecins spécialistes et autres professionnels de la santé ainsi que des établissements de santé, voire des tiers comme des entrepreneurs ou des patients, pourraient y avoir recours. L'on ne peut concevoir que telle ait été l'intention du législateur quant au but et à la portée de l'art. 54.

Le médecin qui s'estime lésé conserve un recours en droit commun de la responsabilité civile. Si G est en mesure d'établir que la Fédération a fait preuve de mauvaise foi, de discrimination, d'un comportement arbitraire ou de négligence grave, il peut intenter un recours contre elle devant les tribunaux de droit commun et être indemnisé du préjudice ainsi causé.

*Les juges Brown et Rowe :* La question du pouvoir de l'arbitre d'entendre la contestation de G en est une de compétence, non d'arbitrabilité, et elle emporte l'application de la norme de la décision correcte en cas de contrôle judiciaire. Le seul fait qu'aucune question de compétence n'a été relevée depuis *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, ou que la jurisprudence en la matière est contradictoire, ne signifie pas que ce genre de question a cessé d'exister. Dans la présente affaire, l'arbitre a considéré que son pouvoir de connaître de la contestation de G soulevait une question de compétence, ce dont ont convenu les juridictions inférieures. Une question n'est certes pas arbitrable devant un tribunal administratif dépourvu du pouvoir de statuer sur elle, mais il faut distinguer l'arbitrabilité de la compétence et de l'intérêt pour agir. Tenir à tort une question de compétence pour une question d'arbitrabilité risque de miner la cohérence du cadre analytique propre au droit administratif. L'arbitre a eu tort de conclure qu'il n'avait pas compétence pour entendre l'affaire. L'article 54 de la Loi investit le conseil d'arbitrage du pouvoir exclusif d'entendre tout « différend qui résulte de l'interprétation ou de l'application d'une entente ». Un différend sur l'application à l'établissement de G de l'entente liant la Fédération et le Ministre constituait un tel différend.

Même si la décision de l'arbitre sur l'intérêt pour agir de G était susceptible de contrôle selon la norme de la raisonabilité et qu'elle était raisonnable, une question d'intérêt pour agir peut constituer une question de compétence. La cour de justice appelée à déterminer la norme de contrôle applicable à la décision d'un tribunal administratif sur l'intérêt pour agir doit examiner le libellé de la disposition habilitante. L'intérêt pour agir peut soulever une

only from a certain class of persons. In this case, the passive text of s. 54, the statutory grant of power, indicates that the jurisdiction of councils of arbitration is not confined to hearing matters brought from certain classes of persons. Furthermore, there is no floodgate concern that would militate against granting standing. The more persons who are placed in the difficult position in which G finds himself, the more compelling the basis for allowing him and others to have their disputes heard by an impartial decision-maker.

*Per Côté J. (dissenting):* The determination of whether it was open to the arbitrator to hear the case raises a true question of jurisdiction, to which the standard of correctness applies, and the arbitrator erred in concluding that he did not have jurisdiction to hear G's dispute.

The arbitrator also erred in concluding that G did not have standing. This question is one of jurisdiction, because the arbitrator cannot hear any dispute submitted by a medical specialist, except one with respect to fees. Even if the reasonableness standard is applied, the arbitrator's decision is not defensible in respect either of the facts or of the law. The arbitrator's conclusion is unreasonable insofar as it is based on a mischaracterization of the nature of the dispute and a misinterpretation of s. 54 of the Act.

In this case, the arbitrator concluded that the subject matter of G's proceeding was a declaration recognizing the laboratories for the period at issue in the application and that G was asking that the rules negotiated by the parties to the Framework Agreement be modified. But that is a mischaracterization of the nature of the dispute that completely disregards the notice of dispute that instituted the proceeding. On the contrary, G's challenge was related to how the Fédération and the Régie de l'assurance maladie du Québec had interpreted and applied the conditions for recognition.

Section 54 of the Act is drafted in broad, clear language. The arbitrator interpreted it narrowly on the basis of the language of the Framework Agreement, thereby disregarding the fundamental principle of the hierarchy of rules, according to which the scope of the Framework Agreement must depend on that of the Act, not the reverse. Moreover, the right provided for in s. 54 of the Act must be construed broadly and liberally. When the negotiating parties decide on and designate general radiology laboratories for

question de compétence lorsque le libellé de la disposition qui confère le pouvoir permet seulement au tribunal administratif de se saisir des plaintes d'une catégorie de personnes donnée. En l'espèce, la forme passive employée dans le texte de l'art. 54, la disposition habilitante, indique que le pouvoir d'un conseil d'arbitrage ne se limite pas à entendre les différends soumis par une catégorie de personnes en particulier. Qui plus est, nulle crainte d'un accroissement insoutenable du recours à l'arbitrage ne milite contre la reconnaissance de l'intérêt pour agir. Plus il y a de personnes dans la situation difficile où se trouve G, plus il est impérieux de permettre que les différends de G et de ces personnes soient soumis à un décideur impartial.

*La juge Côté (dissidente) :* La question de savoir si l'arbitre pouvait entendre l'affaire soulève une question véritable de compétence assujettie à la norme de la décision correcte et l'arbitre a erré en concluant qu'il n'avait pas la compétence requise pour entendre le différend logé par G.

L'arbitre a également erré en concluant que G n'avait pas l'intérêt pour agir. Cette question en est une de compétence puisque l'arbitre ne peut entendre un différend logé par un médecin spécialiste, sauf s'il s'agit d'un différend relatif à une contestation d'honoraires. Même en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable, la décision de l'arbitre ne se justifie ni au regard des faits ni au regard du droit. La conclusion de l'arbitre est déraisonnable dans la mesure où elle se fonde sur une caractérisation erronée de la nature du différend et sur une interprétation erronée de l'art. 54 de la Loi.

En l'espèce, l'arbitre a conclu que l'objet du recours de G était de déclarer les laboratoires reconnus pour la période visée par la demande et que ce dernier a demandé que soient modifiées les règles que les parties à l'Accord-cadre ont négociées. Or, il s'agit là d'une qualification erronée de la nature du litige qui fait complètement fi de l'avis de différend qui l'instituait. Au contraire, c'est l'interprétation et l'application des conditions de reconnaissance par la Fédération et la Régie de l'assurance maladie du Québec qui étaient contestées par G.

L'article 54 de la Loi est rédigé en des termes larges et clairs. L'arbitre a interprété celui-ci restrictivement en se basant sur les termes de l'Accord-cadre, ainsi faisant fi du principe fondamental de la hiérarchie des normes selon lequel c'est la portée de l'Accord-cadre qui doit dépendre de la Loi et non l'inverse. De plus, le droit prévu à l'art. 54 de la Loi doit recevoir une interprétation large et libérale. Lorsque les parties négociantes déterminent et désignent les laboratoires de radiologie générale aux fins

the purposes of the digitization fee, they are interpreting and applying the agreement within the meaning of s. 54. A dispute submitted to the arbitrator thus results from a difference of opinion between the medical specialists and the negotiating parties. The Fédération's monopoly of representation does not extend that far. Principles of Quebec labour law, such as that of the monopoly of representation granted to a union, should not be imported into the collective bargaining scheme provided for in the Act unless the Act expressly provides for this.

Lastly, the courts would not have been an appropriate forum for G, as his allegations correspond to none of the types of conduct on the basis of which he might bring an action against the Fédération.

### Cases Cited

By Wagner and Gascon JJ.

**Considered:** *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309; *Pères v. Québec (Commission de la fonction publique)*, 2000 CanLII 18759; **referred to:** *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; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Commission scolaire de Laval v. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 SCC 8, [2016] 1 S.C.R. 29; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678; *Canon Canada Inc. v. Sylvestre*, 2012 QCCS 1422; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, 2003 SCC 42, [2003] 2 S.C.R. 157; *Ontario Refrigeration and Air Conditioning Contractors Assn. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada Local 787*, 2016 ONCA 460, 131 O.R. (3d) 665, leave to appeal refused, No. 37179, March 10,

de l'application de l'honoraire de numérisation, elles interprètent et appliquent l'entente au sens de l'art. 54. Le différend soumis à l'arbitre résulte alors d'une différence d'opinions entre les médecins spécialistes et les parties négociantes. Le monopole représentatif détenu par la Fédération ne s'étend pas jusque-là. Les principes du droit du travail québécois, tel que celui du monopole de représentation accordé à un syndicat, ne devraient pas être importés dans le régime de négociation collective prévu par la Loi sans que celui-ci ne le spécifie expressément.

Enfin, les tribunaux de droit commun n'auraient pas été un forum approprié pour G puisque ses allégations ne correspondent à aucun des types de conduites qui peuvent servir de fondement au recours contre la Fédération.

### Jurisprudence

Citée par les juges Wagner et Gascon

**Arrêts examinés :** *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309; *Pères c. Québec (Commission de la fonction publique)*, 2000 CanLII 18759; **arrêts mentionnés :** *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; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Canon Canada Inc. c. Sylvestre*, 2012 QCCS 1422; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157; *Ontario Refrigeration and Air Conditioning Contractors Assn. c. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada Local 787*, 2016 ONCA 460, 131 O.R. (3d)

2017, [2017] Bull. S.C.C. 431; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300; *Canadian Merchant Service Guild v. Teamsters, Local Union 847*, 2012 FCA 210, 433 N.R. 200; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Noël v. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Syndicat des techniciens et techniciennes du cinéma et vidéo du Québec v. Mancone*, [2002] R.J.Q. 2905; *Centre hospitalier Régina Ltée v. Labour Court*, [1990] 1 S.C.R. 1330.

By Brown and Rowe JJ.

**Applied:** *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309; **considered:** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; **referred to:** *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

By Côté J. (dissenting)

*Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Syndicat de la fonction publique du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2010 SCC 28, [2010] 2 S.C.R. 61; *Noël v. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the Régie de l'assurance maladie du Québec*, CQLR, c. R-5, s. 2.

*Health Insurance Act*, CQLR, c. A-29, ss. 19, 21, 22.0.1, 22.2, 54, 104.1.

*Interpretation Act*, CQLR, c. I-16, s. 41.

*Labour Code*, CQLR, c. C-27, ss. 47.5, 69.

*Public Service Act*, CQLR, c. F-3.1.1.

665, autorisation d'appel refusée, n° 37179, 10 mars 2017, [2017] Bull. C.S.C. 431; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300; *Canadian Merchant Service Guild c. Teamsters, Local Union 847*, 2012 CAF 210, 433 N.R. 200; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Syndicat des techniciens et techniciennes du cinéma et vidéo du Québec c. Mancone*, [2002] R.J.Q. 2905; *Centre hospitalier Régina Ltée c. Tribunal du travail*, [1990] 1 R.C.S. 1330.

Citée par les juges Brown et Rowe

**Arrêt appliqué :** *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309; **arrêt examiné :** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; **arrêt mentionné :** *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

Citée par le juge Côté (dissidente)

*Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2010 CSC 28, [2010] 2 R.C.S. 61; *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207.

#### Lois et règlements cités

*Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 47.5, 69.

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

*Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29, art. 19, 21, 22.0.1, 22.2, 54, 104.1.

*Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1.

*Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ, c. R-5, art. 2.

**Authors Cited**

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated April 2017, release 1).
- Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2010.
- Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle éd. Paris: Le Robert, 2012, “différend”.
- Reid, Hubert, avec la collaboration de Simon Reid. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 4<sup>e</sup> éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2010, “différend”.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Duval Hesler C.J. and Savard and Schrager J.J.A.), 2015 QCCA 1726, [2015] AZ-51223767, [2015] J.Q. n° 10976 (QL), 2015 CarswellQue 9920 (WL Can.), affirming a decision of Grenier J., 2013 QCCS 6950, [2013] AZ-51046703, [2013] J.Q. n° 19116 (QL), 2013 CarswellQue 14437 (WL Can.), allowing the application for judicial review of a decision of the council of arbitration, n° 12-DS-499, January 29, 2013. Appeal allowed, Côté J. dissenting.

*Patrice Claude and Isabelle Brunet*, for the appellant.

*René Piotte, Stéphanie Lalande and Pierre-Alexandre Boucher* for the respondent.

*Francis Meloche and Sylvain Bellavance*, for the interveners Fédération des médecins spécialistes du Québec.

No one appeared for the interveners Conseil d’arbitrage and Régie de l’assurance maladie du Québec.

**Doctrine et autres documents cités**

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated April 2017, release 1).
- Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, Butterworths, 1983.
- Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2010.
- Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle éd., Paris, Le Robert, 2012, « différend ».
- Reid, Hubert, avec la collaboration de Simon Reid. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, « différend ».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (la juge en chef Duval Hesler et les juges Savard et Schrager), 2015 QCCA 1726, [2015] AZ-51223767, [2015] J.Q. n° 10976 (QL), 2015 CarswellQue 9920 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Grenier, 2013 QCCS 6950, [2013] AZ-51046703, [2013] J.Q. n° 19116 (QL), 2013 CarswellQue 14437 (WL Can.), accueillant la requête en révision judiciaire d’une décision du conseil d’arbitrage, n° 12-DS-499, 29 janvier 2013. Pourvoi accueilli, la juge Côté est dissidente.

*Patrice Claude et Isabelle Brunet*, pour l’appellante.

*René Piotte, Stéphanie Lalande et Pierre-Alexandre Boucher*, pour l’intimé.

*Francis Meloche et Sylvain Bellavance*, pour l’intervenante la Fédération des médecins spécialistes du Québec.

Personne n’a comparu pour les intervenants le Conseil d’arbitrage et la Régie de l’assurance maladie du Québec.

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

WAGNER AND GASCON JJ. —

## I. Overview

[1] This appeal concerns the reasonableness of an arbitration award made in the context of a specialized collective bargaining scheme, namely the scheme for medical specialists and the government of Quebec under the *Health Insurance Act*, CQLR, c. A-29 (“Act”). More specifically, the award dealt with the very concept of a dispute and with standing to submit such a dispute to a council of arbitration under the Act and the *Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (“Framework Agreement”).

[2] The Protocole concernant la radiologie diagnostique (“Protocol”) is one of a large number of schedules that were negotiated under the Framework Agreement. It sets out the conditions for payment of a digitization fee, as well as what a medical imaging laboratory must do, and what criteria it must satisfy, to become eligible for that fee. The respondent, Dr. Ronald Guérin, is a radiologist. He wishes to contest by way of arbitration a joint decision of the Ministère de la Santé et des Services sociaux (“Ministère”) and the Fédération des médecins spécialistes du Québec (“Fédération”) (collectively, “negotiating parties”) to refuse to declare that the laboratories he represents are eligible to receive that fee for the years 2009 through 2011.

[3] The council of arbitration decided that Dr. Guérin’s objection could not give rise to an arbitrable dispute under the Act and the Framework Agreement and that, in any event, only the Fédération would have had standing to submit such a dispute. Further to a motion for judicial review, the Superior Court and the majority of the Court of Appeal both found that the council’s decision was unreasonable, concluding that it was open to

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

LES JUGES WAGNER ET GASCON —

## I. Aperçu

[1] Ce pourvoi traite du caractère raisonnable d’une sentence arbitrale rendue dans le cadre d’un régime spécialisé de négociation collective, en l’occurrence le régime instauré par la *Loi sur l’assurance maladie*, RLRQ, c. A-29 (« Loi »), entre les médecins spécialistes et le gouvernement du Québec. Plus particulièrement, la sentence porte sur la notion même de différend et sur l’intérêt requis pour soumettre un tel différend à un conseil d’arbitrage en vertu de la Loi et de l’*Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (« Accord-cadre »).

[2] Le Protocole concernant la radiologie diagnostique (« Protocole ») est l’une des nombreuses annexes négociées aux termes de l’Accord-cadre. Il prévoit les modalités de paiement d’un honoraire de numérisation, ainsi que le mécanisme et les critères permettant à un laboratoire d’imagerie médicale de devenir admissible à cet honoraire. L’intimé, le Dr Ronald Guérin, est médecin radiologiste. Il veut contester en arbitrage la décision conjointe du Ministère de la Santé et des Services sociaux (« Ministère ») et de la Fédération des médecins spécialistes du Québec (« Fédération ») (collectivement, « parties négociantes ») de refuser de déclarer les laboratoires qu’il représente admissibles au versement de cet honoraire de 2009 à 2011.

[3] Le conseil d’arbitrage a jugé que la contestation du Dr Guérin ne pouvait donner lieu à un différend arbitrable au sens de la Loi et de l’Accord-cadre et que, de toute façon, seule la Fédération aurait eu l’intérêt requis pour le former. En révision judiciaire, la Cour supérieure et la majorité de la Cour d’appel ont jugé cette décision déraisonnable et ont conclu que la Loi permettait au Dr Guérin de soumettre son différend au conseil d’arbitrage. La juge dissidente

Dr. Guérin under the Act to submit his dispute to the council of arbitration. The dissenting judge would have upheld the council's decision, finding that its analysis was justified having regard to the Act and the Framework Agreement.

[4] We would allow the appeal and restore the council of arbitration's award. It was reasonable for the council to conclude that, under the Framework Agreement, the Protocol and the Act, Dr. Guérin's proceeding did not raise an arbitrable dispute, because the Fédération and the Ministère had reserved for themselves the full discretion to designate the medical imaging laboratories that would be eligible to receive the digitization fee. It was also reasonable for the council to conclude that, in any event, Dr. Guérin did not have standing to submit such a dispute for arbitration, as it was a collective dispute that the Framework Agreement lawfully reserved for the Fédération. Moreover, contrary to what the majority of the Court of Appeal stated, physicians who feel aggrieved are not without recourse: there is a general law principle that permits them to sue the organization that represents them if it has breached its duty of fair representation.

## II. Background

### A. *Legislative Framework*<sup>1</sup>

[5] The Act establishes a government-funded universal health care system. It provides that the remuneration and working conditions of health care professionals are to be established by way of a collective bargaining mechanism. To this end, the Ministère may, “[f]or the purposes of this Act . . . enter into an agreement with the representative organizations of any class of health professionals” (s. 19 of the Act). Such an agreement “shall bind all professionals in the field of health who are members of the body which made the agreement” (s. 21). The agreement in question corresponds in the instant case to the Framework Agreement, a quite complex document containing almost 45 schedules that has

<sup>1</sup> The relevant provisions of the Act, the Framework Agreement and the Protocol are reproduced in an appendix to the judgment.

aurait pour sa part confirmé la décision du conseil, estimant que son analyse se justifiait eu égard aux dispositions de la Loi et de l'Accord-cadre.

[4] Nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la sentence du conseil d'arbitrage. Il était raisonnable pour celui-ci de conclure qu'aux termes de l'Accord-cadre, du Protocole et de la Loi, le recours du D<sup>r</sup> Guérin ne soulevait pas de différend arbitrable, car la Fédération et le Ministère se sont réservé l'entière discrétion de désigner les laboratoires d'imagerie médicale admissibles au versement de l'honoraire de numérisation. Il lui était également raisonnable de conclure que, de toute façon, le D<sup>r</sup> Guérin n'avait pas l'intérêt requis pour porter un tel différend en arbitrage puisqu'il s'agit d'un différend collectif que l'Accord-cadre réserve en toute légalité à la Fédération. Cela dit, contrairement à ce qu'a affirmé la majorité de la Cour d'appel, le médecin qui s'estime lésé n'est pas dépourvu de tout recours; le droit commun lui permet de poursuivre son organisme représentatif, si celui-ci a manqué à son devoir de juste représentation.

## II. Contexte

### A. *Cadre législatif*<sup>1</sup>

[5] La Loi crée un régime universel de soins de santé dont l'État assume le coût. Elle prévoit que la rémunération et les conditions de travail des professionnels de la santé sont établies par un mécanisme de négociation collective. À cette fin, le Ministère peut « conclure avec les organismes représentatifs de toute catégorie de professionnels de la santé, toute entente pour l'application de la présente loi » (art. 19 de la Loi). Cette entente « oblige tous les professionnels de la santé qui sont membres de l'organisme qui l'a conclue » (art. 21). Dans le cas qui nous occupe, l'entente en cause correspond à l'Accord-cadre, un document fort complexe qui contient près de 45 annexes et qui a été modifié à plus de 50 reprises

<sup>1</sup> Les dispositions pertinentes de la Loi, de l'Accord-cadre et du Protocole sont reproduites en annexe au jugement.

been amended over 50 times since being concluded. It is the Fédération, which the Ministère has since 1970 recognized as the only organization representing medical specialists in Quebec, that is responsible for the negotiation and application of this agreement (Framework Agreement, schedule 1, s. 3.1).

[6] The Act provides that “[a] dispute resulting from the interpretation or application of an agreement [like the Framework Agreement] is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction” (s. 54). In this respect, the Framework Agreement sets out an arbitration procedure, providing that [TRANSLATION] “[a] dispute shall be filed by a medical specialist or by the Fédération in accordance with [the procedure]” (Framework Agreement, schedule 1, s. 20.1). A distinction is made in this procedure between a “dispute with respect to fees”, that is, one raised by a physician in relation to a claim for fees or to his or her service agreement with a health institution, and a “collective dispute” raised by the Fédération to resolve any other disagreement related to the application of the Framework Agreement (Framework Agreement, schedule 1, ss. 20.2 and 20.5).

[7] On June 1, 2009, the Fédération and the Ministère created a digitization fee to encourage radiologists to modernize their equipment. This fee is reserved for laboratories that the negotiating parties jointly recognize and designate, following a procedure and applying criteria they themselves have provided for in the Protocol (s. 4.1). Rather than drawing up a list of eligible laboratories from the outset and incorporating it into the Protocol, the parties decided to adopt a flexible recognition mechanism that would enable them to adapt to the progressive development of medical imaging laboratories in Quebec.

[8] For a laboratory to be recognized, it must satisfy the conditions set out in the Protocol, and a physician must submit an application to the negotiating parties (ss. 4.2 and 4.3 of the Protocol). One of the requirements is that the modernized equipment be and remain the property of radiologists (s. 4.2(iv) of the Protocol). The application is first reviewed by a

depuis sa conclusion. Sa négociation et son application se font par l’entremise de la Fédération, que le Ministère reconnaît depuis 1970 comme l’unique organisme représentant les médecins spécialistes du Québec (Accord-cadre, annexe 1, art. 3.1).

[6] La Loi dispose qu’« [u]n différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente [comme l’Accord-cadre] est soumis à un conseil d’arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile » (art. 54). À cet égard, l’Accord-cadre contient une procédure d’arbitrage selon laquelle « [u]n différend est logé par un médecin spécialiste ou la Fédération, conformément [à celle-ci] » (Accord-cadre, annexe 1, art. 20.1). Cette procédure distingue le « différend en contestation d’honoraires », formé par un médecin relativement à une demande d’honoraires ou à son contrat de services avec un établissement de santé, du « différend collectif » formé par la Fédération pour régler tout autre désaccord au sujet de l’application de l’Accord-cadre (Accord-cadre, annexe 1, art. 20.2 et 20.5).

[7] Le 1<sup>er</sup> juin 2009, la Fédération et le Ministère ont créé un honoraire de numérisation afin d’encourager les radiologistes à moderniser leurs équipements. Cet honoraire est réservé aux laboratoires qui sont reconnus et désignés conjointement par les parties négociantes, selon le mécanisme et les critères qu’elles ont elles-mêmes prévus dans le Protocole (art. 4.1). En effet, au lieu d’établir d’entrée de jeu la liste des laboratoires admissibles et de l’intégrer au Protocole, les parties ont plutôt choisi de se doter d’un mécanisme de reconnaissance flexible qui leur permet de s’adapter au développement progressif des laboratoires d’imagerie médicale du Québec.

[8] Pour obtenir cette reconnaissance, un laboratoire doit satisfaire aux conditions énumérées dans le Protocole et un médecin doit présenter une demande aux parties négociantes (art. 4.2 et 4.3 du Protocole). Il faut entre autres que les équipements modernisés soient et demeurent la propriété de radiologistes (par. 4.2iv) du Protocole). Cette demande est d’abord

joint committee of representatives of the negotiating parties, which recommends that the laboratory either be or not be recognized (s. 4.4 of the Protocol). Further to that recommendation, the negotiating parties decide on and designate the laboratories that will be recognized for the purposes of the digitization fee (s. 4.5 of the Protocol). Finally, the Régie de l'assurance maladie du Québec ("RAMQ") implements that decision (s. 4.6 of the Protocol). Once a laboratory has been recognized, the physician may bill for the fee.

[9] In September 2009, further to an arrangement entered into with the Ministère, the Fédération informed radiologists that they could on an exceptional basis have their laboratories recognized retroactively to June 1, 2009 if they submitted an application to that effect by November 1, 2009.

[10] In October 2010, the negotiating parties amended the Protocol once again to clarify the conditions concerning the ownership of radiology equipment. This amendment applied as of June 1, 2009, that is, as of the day the fee first came into effect (Amendment 54 to the Framework Agreement, s. 2.3).

#### B. *Factual Context*

[11] Dr. Guérin is a radiologist and a member of the Fédération. In this case, he is acting as a medical specialist and the medical director of a radiology clinic, and as the representative of 35 radiologists practising in other clinics belonging to the same company.

[12] In October 2009, Dr. Guérin applied to the negotiating parties for a declaration that the clinics in question were eligible for the digitization fee. His application was denied, however, on the basis that, because of the structure of the company, the laboratory equipment was not directly or indirectly owned by radiologists. Dr. Guérin disagreed with this interpretation of the "ownership test", but he nonetheless tried to comply with it by making some changes to the company's structure. He and his colleagues thus altered the structure of their corporation's share capital and adopted a new shareholder agreement. This

étudiée par un comité conjoint formé de représentants des parties négociantes, lequel recommande ou non la reconnaissance du laboratoire (art. 4.4 du Protocole). À la suite de cette recommandation, les parties négociantes déterminent et désignent les laboratoires qui sont reconnus aux fins de l'application de l'honoraire (art. 4.5 du Protocole). Enfin, la Régie de l'assurance maladie du Québec (« RAMQ ») met cette décision en œuvre (art. 4.6 du Protocole). Fort de la reconnaissance ainsi obtenue, le médecin peut alors facturer l'honoraire.

[9] En septembre 2009, suivant un arrangement intervenu avec le Ministère, la Fédération informe les radiologistes qu'il est exceptionnellement possible de reconnaître leurs laboratoires rétroactivement au 1<sup>er</sup> juin 2009 s'ils présentent une demande en ce sens avant le 1<sup>er</sup> novembre 2009.

[10] En octobre 2010, les parties négociantes modifient à nouveau le Protocole afin de préciser les conditions relatives à la propriété des équipements de radiologie. Cette modification s'applique à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, soit dès l'entrée en vigueur initiale de l'honoraire (Modification 54 à l'Accord-cadre, art. 2.3).

#### B. *Cadre factuel*

[11] Le D<sup>r</sup> Guérin est un radiologiste membre de la Fédération. En l'espèce, il agit en qualité de médecin spécialiste et de directeur médical d'une clinique de radiologie, ainsi qu'à titre de mandataire de 35 médecins radiologistes qui exercent dans d'autres cliniques de la même entreprise.

[12] En octobre 2009, le D<sup>r</sup> Guérin demande aux parties négociantes de déclarer ces cliniques admissibles à l'honoraire de numérisation. Sa demande est cependant rejetée au motif que les équipements de laboratoire ne sont pas la propriété directe ou indirecte de radiologistes en raison de la structure de l'entreprise concernée. Il est en désaccord avec cette interprétation du « critère de propriété », mais il tente tout de même de s'y conformer en apportant certains changements à la structure de l'entreprise. À cette fin, ses collègues et lui modifient le capital-actions de leur société et adoptent une

led the negotiating parties to inform Dr. Guérin in July 2011 that they would be recognizing the laboratories effective retroactively to June 21, 2011, the day of the joint committee's recommendation.

[13] Although Dr. Guérin was happy that the laboratories were being recognized, he felt that this recognition should be retroactive to the day the fee was created or, at the very least, to April 8, 2010, the date when the structure of the laboratories was modified. A request to that effect was denied.

[14] This impasse led him to submit a dispute to the council of arbitration set up under s. 54 of the Act. The Fédération and the Ministère opposed him jointly in this proceeding, arguing as a preliminary matter that a decision regarding the recognition of a laboratory by the negotiating parties for the purposes of the digitization fee cannot give rise to an arbitrable dispute. They also maintained that only the Fédération, and not a physician, could submit such a dispute.

### III. Judicial History

#### A. *Arbitration Award (M<sup>re</sup> Marc Gravel), No. 12-DS-499, January 29, 2013*

[15] Arbitrator Gravel, who was appointed to perform the functions of the council of arbitration on his own, found that he lacked jurisdiction to grant Dr. Guérin the first of the conclusions being sought and to recognize the laboratories for the purposes of the digitization fee. In the arbitrator's opinion, the Framework Agreement did not give him the authority to make such a decision in place of the negotiating parties. Given that recognition is an [TRANSLATION] "inevitable and necessary prerequisite" to a claim for the digitization fee, a physician cannot submit a dispute with respect to fees without first having obtained this recognition (arbitration award, at para. 33, reproduced in A.R., at p. 25).

[16] The arbitrator also concluded that the Fédération has a monopoly of representation in respect of its members. In his view, it is up to the Fédération and the Ministère to negotiate the recognition

nouvelle convention des actionnaires, si bien que, en juillet 2011, les parties négociantes l'avisent qu'elles reconnaissent les laboratoires avec effet rétroactif au 21 juin 2011, jour de la recommandation du comité conjoint.

[13] Satisfait de voir les laboratoires reconnus, le D<sup>r</sup> Guérin estime toutefois que cette reconnaissance devrait rétroagir au jour de la création de l'honoraire ou, à tout le moins, au 8 avril 2010, date à laquelle la structure des laboratoires a été modifiée. Cette demande est rejetée.

[14] Vu l'impasse, il dépose un différend auprès du conseil d'arbitrage formé en vertu de l'art. 54 de la Loi. La Fédération et le Ministère font front commun contre lui et plaident à titre préliminaire que la reconnaissance d'un laboratoire par les parties négociantes pour l'application de l'honoraire de numérisation ne peut faire l'objet d'un différend arbitrable. Ils soutiennent par ailleurs que seule la Fédération, et non un médecin, pouvait former un tel différend.

### III. Historique judiciaire

#### A. *Sentence arbitrale (M<sup>e</sup> Marc Gravel), n<sup>o</sup> 12-DS-499, 29 janvier 2013*

[15] L'arbitre Gravel, mandaté pour exercer seul les fonctions du conseil d'arbitrage, estime qu'il n'a pas la compétence requise pour accorder au D<sup>r</sup> Guérin la première conclusion qu'il recherche et reconnaître les laboratoires aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation. À son avis, l'Accord-cadre ne lui permet pas de se substituer aux parties négociantes pour prendre cette décision. Or, puisque cette reconnaissance est un « prérequis inévitable et nécessaire » à la réclamation de l'honoraire de numérisation, le médecin ne peut pas former de différend en contestation d'honoraires avant de l'avoir obtenue (sentence arbitrale, par. 33, reproduite au d.a., p. 25).

[16] L'arbitre conclut également que la Fédération a le monopole de la représentation de ses membres. Selon lui, il revient à la Fédération et au Ministère de négocier la reconnaissance des laboratoires. Sans

of laboratories. A physician has no role to play in those negotiations and cannot challenge their outcome by way of arbitration absent clear language to that effect. It was therefore not open to Dr. Guérin to [TRANSLATION] “ask a council of arbitration . . . to modify in respect of him the rules that the parties to the Framework Agreement, and they alone, negotiated” (para. 57).

B. *Quebec Superior Court (Grenier J.), 2013 QCCS 6950*

[17] The motion judge granted Dr. Guérin’s motion for judicial review. Applying the standard of reasonableness, she concluded that the arbitrator’s decision was unreasonable because it did not fall within a “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (para. 26 (CanLII), quoting *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 47).

[18] In the motion judge’s opinion, the only issue was whether the council of arbitration had jurisdiction to consider the dispute. She asserted in this respect that the arbitrator had [TRANSLATION] “erred as regards the subject of the case before him and as regards the scope of his jurisdiction” (para. 18). Because, in her view, the case turned mainly on whether Dr. Guérin had standing, she focused her analysis essentially on the interpretation of s. 54 of the Act, rather than on that of the provisions of the Protocol the arbitrator had discussed.

[19] The motion judge maintained that what Dr. Guérin had asked the arbitrator to do was not to recognize the laboratories, but to correct the interpretation and application of the conditions of the Protocol and to declare that the laboratories had satisfied those conditions as of 2009. Thus, only the interpretation and application of the Protocol — and not its substance — were at issue.

[20] The motion judge concluded that s. 54 of the Act, which was drafted in broad terms, entitles a physician to contest decisions of the negotiating parties by way of arbitration. The negotiating parties cannot restrict a physician’s access to arbitration, as

texte clair en ce sens, un médecin ne peut s’immiscer dans cette négociation ou en contester le résultat en recourant à l’arbitrage. En conséquence, le D<sup>r</sup> Guérin ne peut pas « demander à un conseil d’arbitrage de modifier, à son égard, les règles que les parties à l’Accord-cadre, et exclusivement elles, ont négocié[es] » (par. 57).

B. *Cour supérieure du Québec (la juge Grenier), 2013 QCCS 6950*

[17] La juge de première instance accueille la requête en révision judiciaire du D<sup>r</sup> Guérin. Appliquant la norme de la décision raisonnable, elle conclut que la décision de l’arbitre est déraisonnable puisqu’elle n’appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (par. 26 (CanLII), citant *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47).

[18] À son avis, la seule question en litige consiste à déterminer si le conseil d’arbitrage a compétence pour se saisir du différend. À cet égard, elle affirme que l’arbitre « s’est mépris sur l’objet du litige qu’il avait à trancher ainsi que sur l’étendue de sa compétence » (par. 18). Puisque le litige porte selon elle principalement sur la question de l’intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin, elle consacre son analyse essentiellement à l’interprétation de l’art. 54 de la Loi, et non à celle des dispositions du Protocole étudiées par l’arbitre.

[19] La juge de première instance soutient que le D<sup>r</sup> Guérin n’a pas demandé à l’arbitre de reconnaître les laboratoires, mais plutôt de rectifier l’interprétation et l’application des conditions du Protocole et de déclarer que les laboratoires y satisfaisaient dès 2009. Ainsi, seules l’interprétation et l’application du Protocole — et non son contenu — seraient en jeu.

[20] La juge de première instance conclut que l’art. 54 de la Loi, qui est rédigé en termes larges, permet à un médecin de contester par voie d’arbitrage les décisions des parties négociantes. Ces dernières ne peuvent pas restreindre l’accès à l’arbitrage,

s. 54 of the Act authorizes them only to decide on the composition of a council of arbitration and to appoint arbitrators. The standard dictionary definition of “dispute” should apply, which means that a dispute may be submitted in respect of any difference of opinion, including the one at issue in this case.

C. *Quebec Court of Appeal, 2015 QCCA 1726*

(1) Majority Reasons of Duval Hesler C.J.Q. and Schragger J.A.

[21] The majority of the Court of Appeal upheld Grenier J.’s decision. They began by noting that the parties were not questioning the applicability of the reasonableness standard. In the majority’s opinion, however, the arbitrator’s decision to the effect that he lacked jurisdiction to rule on the issue before him and that Dr. Guérin did not have standing to submit the dispute was unreasonable.

[22] Like the motion judge, the majority of the Court of Appeal devoted most of their reasons to the question of standing. They concluded that a physician is entirely free to have recourse to arbitration in order to resolve an issue relating to the interpretation of the Framework Agreement or to its application to his or her particular situation. Section 54 of the Act is clear, and it provides that a dispute concerning the interpretation or application of an agreement entered into under the Act can be submitted to arbitration. The Framework Agreement unduly limits the scope of s. 54 by reserving for the Fédération recourse to arbitration for any dispute other than those that physicians are expressly authorized to submit to arbitration. In addition, the language of the provisions that set out the arbitration procedure is non-exhaustive.

[23] Finally, the majority of the Court of Appeal rejected any analogy to the scheme of the *Labour Code*, CQLR, c. C-27, in part because of the absence in the Act of a recourse analogous to the one provided for in s. 47.5 of the *Code* for failure to represent. Dr. Guérin was therefore without any recourse to contest an interpretation of the Framework Agreement that was prejudicial to him.

puisque l’art. 54 de la Loi leur permet uniquement de décider de la composition du conseil d’arbitrage et de nommer des arbitres. La définition usuelle et courante de « différend » doit être retenue, de sorte que toute différence d’opinions, y compris celle qui existe en l’espèce, peut faire l’objet d’un différend.

C. *Cour d’appel du Québec, 2015 QCCA 1726*

(1) Opinion majoritaire de la juge en chef Duval Hesler et du juge Schragger

[21] Les juges majoritaires de la Cour d’appel confirment la décision de la juge Grenier. Ils notent d’abord que les parties ne remettent pas en question l’applicabilité de la norme de la décision raisonnable. Ils tiennent cependant pour déraisonnable la décision de l’arbitre selon laquelle il n’avait pas compétence pour trancher la question dont il était saisi et que le D<sup>r</sup> Guérin n’avait pas l’intérêt requis pour former ce différend.

[22] À l’instar de la juge de première instance, la majorité de la Cour d’appel consacre l’essentiel de ses motifs à la question de l’intérêt pour agir. Elle conclut qu’un médecin peut tout à fait recourir au processus d’arbitrage pour résoudre un problème d’interprétation de l’Accord-cadre ou d’application de celui-ci à sa situation particulière. L’article 54 de la Loi est un texte clair qui permet qu’un différend relatif à l’interprétation et à l’application d’une entente conclue en vertu de la Loi soit soumis à l’arbitrage. L’Accord-cadre limite indûment la portée de cet article en réservant à la Fédération le recours à l’arbitrage pour tout différend autre que ceux que les médecins peuvent expressément soumettre à l’arbitrage. De surcroît, les dispositions prévoyant la procédure d’arbitrage sont rédigées de façon non-exhaustive.

[23] Enfin, la majorité de la Cour d’appel rejette toute analogie avec le régime instauré par le *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, en raison notamment de l’absence, dans la Loi, d’un recours analogue à celui de l’art. 47.5 de ce *Code*, qui vise le défaut de représentation. Le D<sup>r</sup> Guérin serait donc dépourvu de tout recours pour contester une interprétation de l’Accord-cadre qui lui causerait préjudice.

(2) Dissenting Reasons of Savard J.A.

[24] The dissenting judge would have allowed the appeal, as she considered the arbitrator's decision to be reasonable.

[25] She noted that the arbitrator had found that the dispute concerned the recognition of laboratories, a final decision for which the negotiating parties were responsible and that he lacked jurisdiction to review. That is why he had not inquired into whether the mechanism for recognizing laboratories is compatible with the arbitration process provided for in the Act and the Framework Agreement.

[26] The dissenting judge observed that for the majority, and for the motion judge, the dispute instead concerned the interpretation of one of the criteria that had to be satisfied in order to obtain the recognition being sought, not the mechanism for deciding whether that recognition should be granted. But what had to be asked in applying the reasonableness standard was whether the arbitrator's analysis concerning the subject matter of the dispute fell within a range of possible, acceptable outcomes which were defensible in respect of the facts and law.

[27] In the dissenting judge's view, it had been reasonable for the arbitrator to conclude that the decision to designate a laboratory is one that falls to the negotiating parties and that cannot be contested before a council of arbitration. The agreement between those parties is binding on Dr. Guérin and his fellow physicians, and it is not open to them to contest such a designation.

[28] Finally, the dissenting judge concluded that s. 54 of the Act does not preclude the negotiating parties from settling their disputes otherwise than by way of arbitration. The provisions of the Framework Agreement that reserve the possibility of submitting disputes to arbitration for the Fédération except in the case of a dispute with respect to fees are not contrary to s. 54 of the Act and are compatible with the Fédération's monopoly of representation, which resembles the monopoly existing in labour law.

(2) Opinion dissidente de la juge Savard

[24] La juge dissidente aurait plutôt accueilli l'appel, étant d'avis que la décision de l'arbitre était raisonnable.

[25] Elle rappelle que selon l'arbitre, le différend porte sur la reconnaissance des laboratoires, une décision finale qui revient aux parties négociantes et sur laquelle il n'a aucun droit de regard. C'est pour cette raison qu'il n'examine pas la compatibilité entre le mécanisme de reconnaissance des laboratoires et le processus d'arbitrage prévu par la Loi et par l'Accord-cadre.

[26] La juge dissidente remarque que pour les juges majoritaires et la juge de première instance, le différend porte plutôt sur l'interprétation d'un des critères à satisfaire pour obtenir la reconnaissance recherchée, et non sur le mécanisme décisionnel menant à cette reconnaissance. Or, en application de la norme de la décision raisonnable, il faut se demander si l'analyse de l'arbitre concernant l'objet du litige se situe parmi les issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[27] Selon la juge dissidente, l'arbitre pouvait raisonnablement conclure que la désignation des laboratoires est une décision qui revient aux parties négociantes et qui est à l'abri d'une contestation devant un conseil d'arbitrage. Le Dr Guérin et ses collègues médecins demeurent liés par l'entente intervenue entre les parties et ne peuvent remettre en question une telle désignation.

[28] La juge dissidente conclut enfin que l'art. 54 de la Loi n'empêche pas les parties négociantes de régler leurs différends autrement que par voie d'arbitrage. Les dispositions de l'Accord-cadre qui réservent à la Fédération la possibilité de porter un différend en arbitrage, sauf lorsqu'il s'agit d'une contestation d'honoraires, ne sont pas contraires à l'art. 54 de la Loi et sont compatibles avec le monopole de représentation de la Fédération, lequel s'apparente à celui qui existe en droit du travail.

#### IV. Issues

[29] This being a case of judicial review, it will be necessary first to identify the applicable standard of review before turning to the merits to determine whether Dr. Guérin's proceeding is a dispute within the meaning of the Act and, if so, whether it was open to Dr. Guérin himself to submit it to the council of arbitration.

#### V. Analysis

##### A. *Applicable Standard of Review Is Reasonableness*

[30] The courts below were unanimous in concluding that the applicable standard of review was reasonableness (motion judge's reasons, at para. 26; C.A. reasons, at paras. 21, 45-46 and 71). Indeed, the parties agreed on this point in the Court of Appeal. In this Court, although Dr. Guérin acknowledged that the current law supports the application of that standard, he asserted that the standard of correctness should nonetheless apply (R.F., at paras. 15-17; transcript, at pp. 58-59 and 80-81).

[31] The courts below were right to apply the reasonableness standard. Reasonableness necessarily applies, because the council of arbitration was called upon to interpret and apply its enabling statute, the Framework Agreement and the Protocol, which are at the core of its mandate and expertise (notice of dispute (reproduced at para. 2 of the arbitration award), in the recitals and at paras. 1-3; *Dunsmuir*, at para. 54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 39; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 11; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 46; *Commission scolaire de Laval v. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 SCC 8, [2016] 1 S.C.R. 29, at para. 32).

[32] The two arguments on which Dr. Guérin relies in asserting that the correctness standard should apply are without merit. First, as both the motion

#### IV. Questions en litige

[29] Puisque nous sommes en matière de révision judiciaire, il faut d'abord déterminer la norme de contrôle applicable avant de décider, sur le fond du litige, si le recours formé par le D<sup>r</sup> Guérin est un différend au sens de la Loi et, le cas échéant, si ce dernier peut lui-même le déposer auprès du conseil d'arbitrage.

#### V. Analyse

##### A. *La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable*

[30] Les instances inférieures ont unanimement conclu à l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable (motifs de première instance, par. 26; motifs de la C.A., par. 21, 45-46 et 71). Les parties ont d'ailleurs concédé ce point devant la Cour d'appel. Devant notre Cour, le D<sup>r</sup> Guérin reconnaît que le droit actuel favorise l'application de cette norme tout en faisant valoir que la norme de la décision correcte devrait tout de même s'appliquer (m.i., par. 15-17; transcription, p. 58-59 et 80-81).

[31] C'est à bon droit que les cours inférieures ont retenu la norme de la décision raisonnable. Cette norme s'impose puisque le conseil d'arbitrage était appelé à interpréter et à appliquer sa loi constitutive, l'Accord-cadre et le Protocole, lesquels sont au cœur de son mandat et de son expertise (avis de différend (reproduit au par. 2 de la sentence arbitrale), préambule et par. 1-3; *Dunsmuir*, par. 54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 39; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 11; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46; *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29, par. 32).

[32] Les deux arguments sur lesquels se fonde le D<sup>r</sup> Guérin pour faire valoir que la norme de la décision correcte devrait s'appliquer sont mal fondés.

judge (at para. 26) and all the judges of the Court of Appeal (at paras. 21 and 85) recognized, it is wrong to argue that this appeal raises a true question of jurisdiction in relation to the council of arbitration (*Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616, at para. 35). As this Court has noted in the past, courts should “not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so” (*Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233, quoted in *Dunsmuir*, at para. 35). In a similar vein, this Court has frequently stressed that, if they exist, “[t]rue questions of jurisdiction are narrow and will be exceptional” (*Alberta Teachers*, at para. 39; see also at para. 34; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 26; *Canadian Broadcasting Corp. v. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 SCC 57, [2015] 3 S.C.R. 615, at para. 39; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219, at para. 27). Such questions must be understood “in the narrow sense of whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry” (*Dunsmuir*, at para. 59; see also *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at para. 34; *Canon Canada Inc. v. Sylvestre*, 2012 QCCS 1422, at para. 29 (CanLII)).

[33] It is clear, on the one hand, that the council of arbitration had jurisdiction to interpret and apply agreements entered into under the Act, such as the Framework Agreement and its schedules, including the Protocol. It therefore had the authority to make the inquiry and to determine whether Dr. Guérin’s proceeding raised an arbitrable dispute under the Act and the Framework Agreement. Indeed, it is well established that the reasonableness standard applies where an arbitrator must determine, by interpreting and applying his or her enabling legislation and related documents, whether a matter is arbitrable (*Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, 2003 SCC 42,

D’abord, comme l’ont reconnu ici tant la juge de première instance (par. 26) que tous les juges en Cour d’appel (par. 21 et 85), il est erroné de soutenir que le présent pourvoi soulève une question touchant véritablement à la compétence du conseil d’arbitrage (*Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616, par. 35). Notre Cour a déjà rappelé que les tribunaux doivent « éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l’assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu’il existe un doute à cet égard » (*Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, p. 233, cité dans *Dunsmuir*, par. 35). De la même manière, notre Cour a fréquemment souligné que, si elles existent, « [l]es véritables questions de compétence ont une portée étroite et se présentent rarement » (*Alberta Teachers*, par. 39; voir aussi par. 34; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 26; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615, par. 39; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)*, 2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219, par. 27). Cette catégorie de questions doit s’entendre « au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question » (*Dunsmuir*, par. 59; voir aussi *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 34; *Canon Canada Inc. c. Sylvestre*, 2012 QCCS 1422, par. 29 (CanLII)).

[33] Or, d’une part, il est clair que le conseil d’arbitrage a compétence pour interpréter et appliquer les ententes conclues en vertu de la Loi, tels l’Accord-cadre et ses annexes comme le Protocole. Il a de ce fait la faculté de connaître de la question et de déterminer si le recours du D’ Guérin soulève un différend arbitrable aux termes de la Loi et de l’Accord-cadre. D’ailleurs, il est bien établi que la norme de la décision raisonnable s’applique lorsqu’un arbitre doit déterminer, sur la base de l’interprétation et de l’application de sa loi constitutive et de documents connexes, si un recours peut faire l’objet d’un arbitrage (*Parry Sound (district), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O.*,

[2003] 2 S.C.R. 157, at para. 16). The fact that an arbitrator can dismiss a proceeding on the basis that it does not constitute an arbitrable dispute does not necessarily lead on its own to the conclusion that the proceeding raises a true question of jurisdiction (see, e.g., *Ontario Refrigeration and Air Conditioning Contractors Assn. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada Local 787*, 2016 ONCA 460, 131 O.R. (3d) 665, at para. 55, leave to appeal refused, No. 37179, March 10, 2017, [2017] Bull. S.C.C. 431).

[34] When an arbitrator interprets his or her enabling legislation to determine whether a dispute is arbitrable, applying the reasonableness standard undermines neither the rule of law nor the other constitutional bases of judicial review. In contrast, the effect of applying the correctness standard by erroneously characterizing such a question as a true question of jurisdiction would be to undermine the presumption in favour of the reasonableness standard that has been consistently recognized and endorsed by this Court in numerous cases since *Alberta Teachers* (para. 39; see, e.g., *Rogers*, at para. 11; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 21; *SODRAC 2003*, at para. 35; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at para. 35; *ATCO Gas and Pipelines*, at para. 28; *Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300, at para. 17; *Saguenay*, at para. 46; *Commission scolaire de Laval*, at para. 32; *Capilano*, at para. 22).

[35] On the other hand, the other issue, concerning Dr. Guérin's standing in this case, is not really a true question of jurisdiction either. It is true that this Court applied the correctness standard in *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309, in which it found that "[t]he issue [was] jurisdictional" in that it went to whether the Canadian International Trade Tribunal could hear a complaint initiated by a non-Canadian supplier under the *Agreement on Internal Trade*, (1995) 129 Can. Gaz. I, 1323 (para. 10). Nonetheless, as the Court subsequently explained

*section locale 324*, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157, par. 16). Le seul fait que le recours puisse être jugé irrecevable par l'arbitre s'il ne constitue pas un différend arbitrable ne mène pas nécessairement à la conclusion qu'il s'agit d'une véritable question de compétence (voir p. ex. *Ontario Refrigeration and Air Conditioning Contractors Assn. c. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada Local 787*, 2016 ONCA 460, 131 O.R. (3d) 665, par. 55, autorisation d'appel refusée, n° 37179, 10 mars 2017, [2017] Bull. C.S.C. 431).

[34] Lorsqu'un arbitre interprète sa loi constitutive afin de décider du caractère arbitrable d'un différend, appliquer la norme de la décision raisonnable ne mine ni la primauté du droit ni les autres fondements constitutionnels du contrôle judiciaire. Au contraire, appliquer la norme de la décision correcte, en qualifiant à tort une telle question de véritable question de compétence, saperait la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable reconnue et consacrée par une jurisprudence abondante et constante de notre Cour depuis l'arrêt *Alberta Teachers* (par. 39; voir p. ex. *Rogers*, par. 11; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 21; *SODRAC 2003*, par. 35; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, par. 35; *ATCO Gas and Pipelines*, par. 28; *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300, par. 17; *Saguenay*, par. 46; *Commission scolaire de Laval*, par. 32; *Capilano*, par. 22).

[35] D'autre part, l'autre question en litige, relative à l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin, n'est guère plus une question touchant véritablement à la compétence du conseil d'arbitrage. Dans *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309, la Cour a certes appliqué la norme de la décision correcte, d'avis qu'elle était « saisie d'une question de compétence » étant donné qu'il s'agissait de décider si le Tribunal canadien du commerce extérieur pouvait entendre une plainte présentée en vertu de l'*Accord sur le commerce intérieur*, (1995) 129 Gaz. Can. I,

in *Alberta Teachers*, its holding in *Northrop* that the question was subject to “review on a correctness standard . . . was based on an established pre-*Dunsmuir* jurisprudence applying a correctness standard to this type of decision, not on the Court finding a true question of jurisdiction” (para. 33 (emphasis added)). This interpretation, which was endorsed by a majority of this Court, is also authoritative.

[36] Moreover, Brown and Evans observe that a number of courts have held that standing was not a true question of jurisdiction, even where the relevant enabling legislation addressed it (D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), heading 14:4331, footnote 369, citing *Canadian Merchant Service Guild v. Teamsters, Local Union 847*, 2012 FCA 210, 433 N.R. 200, at para. 19). In the instant case, too, the question of Dr. Guérin’s standing relates to the council of arbitration’s interpretation of its enabling legislation and of the Framework Agreement. This question does not cast doubt on “the [council of arbitration’s] authority to make the inquiry” submitted to it (*Dunsmuir*, at para. 59; see also *Nolan*, at para. 34) but is, rather, intended to determine who — Dr. Guérin or the Fédération — can submit it. That is far from the narrow and limited scope this Court has attributed to true questions of jurisdiction.

[37] Finally, contrary to what Dr. Guérin is now arguing in this Court, this is not a case in which the rule of law requires the application of the correctness standard. The fact that a question of law might give rise to conflicting interpretations does not on its own support a conclusion that the correctness standard applies (*Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at para. 17). Also, Dr. Guérin cites no award in which an arbitrator adopted an interpretation contrary to that of the arbitrator in the instant case. Thus, even if conflicting lines of authority could lead to the application of the correctness standard, which is itself not always the case (*Atomic Energy*, at para. 17; *Smith v. Alliance*

1323, par un fournisseur non canadien (par. 10). Toutefois, comme l’a ensuite expliqué notre Cour dans *Alberta Teachers*, l’arrêt *Northrop* a conclu à « l’application de la norme de la décision correcte [. . .] en suivant une jurisprudence bien établie, antérieure à *Dunsmuir*, qui applique cette norme au type de décision en cause, et non en relevant une question qui touche véritablement à la compétence » (par. 33 (nous soulignons)). Cette interprétation, entérinée par une majorité de juges de notre Cour, fait là encore autorité.

[36] D’ailleurs, comme le notent les auteurs Brown et Evans, plusieurs tribunaux ont reconnu que la question de l’intérêt pour agir n’était pas une véritable question de compétence, et ce, même lorsque la loi habilitante en cause abordait cette question (D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec le concours de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), rubrique 14:4331, note 369, référant à *Canadian Merchant Service Guild c. Teamsters, Local Union 847*, 2012 CAF 210, 433 N.R. 200, par. 19). En l’espèce, la question de l’intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin relève elle aussi de l’interprétation par le conseil d’arbitrage de sa loi habilitante et de l’Accord-cadre. Elle ne remet pas en cause « la faculté du [conseil d’arbitrage] de connaître de la question » qui lui est soumise (*Dunsmuir*, par. 59; voir aussi *Nolan*, par. 34), mais vise plutôt à déterminer qui, du D<sup>r</sup> Guérin ou de la Fédération, peut la soumettre. Cela se révèle bien loin de la portée étroite et limitée que notre Cour attribue aux véritables questions de compétence.

[37] Enfin, contrairement à ce que soutient aujourd’hui le D<sup>r</sup> Guérin devant notre Cour, il ne s’agit pas non plus ici d’un cas où la primauté du droit requiert l’application de la norme de la décision correcte. Le seul fait qu’une question de droit puisse donner lieu à des interprétations contradictoires ne permet pas, à lui seul, de conclure à l’application de la norme de la décision correcte (*Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 17). Qui plus est, le D<sup>r</sup> Guérin ne cite aucune sentence arbitrale ayant retenu une interprétation contraire à celle de l’arbitre en l’espèce. Ainsi, même si l’existence de courants jurisprudentiels divergents pouvait mener à l’application de la

*Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paras. 38-39; see also *Domtar Inc. v. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756, at pp. 784-801), that is, in any event, not the situation in the case at bar.

#### B. *Absence of an Arbitrable Dispute*

[38] Dr. Guérin has applied for a review of the negotiating parties' decision not to recognize the laboratories he represents for purposes of the payment of the digitization fee from 2009 to 2011. The council of arbitration concluded that it did not have the authority to grant his application, because the application did not raise an arbitrable dispute under the Act and the Framework Agreement. In our opinion, that decision was reasonable.

##### (1) Subject Matter

[39] Any decision-maker required to resolve a dispute must first define the subject matter or essential character of the dispute (*Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, at para. 52). In the case at bar, the arbitrator concluded that the subject matter of Dr. Guérin's proceeding was a declaration recognizing the laboratories for the period at issue in the application.

[40] In reaching this conclusion, the arbitrator did not confine himself to Dr. Guérin's description of the issue in his notice of dispute, that is, that the dispute [TRANSLATION] "concerns the interpretation and application of section 4.[2](iv) of the Protocol" (notice of dispute, at para. 1). He also considered the conclusions being sought, and in particular the request for a declaration "that the medical imaging laboratories [represented by Dr. Guérin] should be recognized . . . as of June 1, 2009" and that the physicians working there were "therefore entitled to the digitization fee" as of that date (notice of dispute, conclusions). The arbitrator found on this basis that what Dr. Guérin actually wanted him to do was to rule on the recognition of the laboratories in place of the negotiating parties. Given that the subject matter

norme de la décision correcte, ce qui n'est pas en soi toujours le cas (*Énergie Atomique*, par. 17; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 38-39; voir aussi *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, p. 784-801), telle n'est pas de toute façon la situation dans le cas qui nous occupe.

#### B. *L'absence d'un différend arbitrable*

[38] Le D<sup>r</sup> Guérin demande la révision de la décision des parties négociantes de ne pas reconnaître les laboratoires qu'il représente aux fins du paiement de l'honoraire de numérisation de 2009 à 2011. Le conseil d'arbitrage a conclu qu'il n'avait pas le pouvoir d'accéder à sa demande, car il ne s'agissait pas d'un différend arbitrable au sens de la Loi et de l'Accord-cadre. À notre avis, cette décision était raisonnable.

##### (1) L'objet du litige

[39] Toute instance décisionnelle appelée à résoudre un litige doit d'abord en définir l'objet ou l'essence (*Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, par. 52). En l'espèce, l'arbitre a conclu que l'objet du recours du D<sup>r</sup> Guérin était de déclarer les laboratoires reconnus pour la période visée par la demande.

[40] Pour parvenir à cette conclusion, l'arbitre ne s'est pas limité à la façon dont le D<sup>r</sup> Guérin décrit le litige dans son avis de différend, à savoir que celui-ci « porte sur l'interprétation et l'application de l'article 4.[2]iv) du Protocole » (avis de différend, par. 1). Il a également tenu compte des conclusions recherchées, surtout celles qui visaient à déclarer « qu'en date du 1<sup>er</sup> juin 2009, les laboratoires d'imagerie médicale [que le D<sup>r</sup> Guérin représente] devaient être reconnus » et que les médecins y œuvrant avaient « en conséquence le droit à l'honoraire de numérisation » depuis ce jour (avis de différend, conclusions). C'est sur cette base que l'arbitre a constaté que le D<sup>r</sup> Guérin voulait en fait qu'il statue sur la reconnaissance des laboratoires, en lieu et place des parties négociantes. Puisque

of the dispute thus related to the interpretation of the recognition mechanism established by the Protocol, the arbitrator did not need to analyze the provisions of the Framework Agreement and the Act with respect to the arbitration process, or the provisions of the Protocol setting out the eligibility criteria for the digitization fee. He instead focused on the provisions of the Framework Agreement and the Protocol that confer the authority to determine eligibility for the fee on the negotiating parties.

[41] In considering the motion for judicial review, the Superior Court and the Court of Appeal were limited to determining whether the arbitration award was reasonable, including in relation to the subject matter of the dispute. As the dissenting judge in the Court of Appeal indicated, the motion judge and the majority of the Court of Appeal were in error in instead reformulating the subject matter to find that the dispute related to the interpretation and application of the conditions for eligibility for recognition and to Dr. Guérin's standing (motion judge's reasons, at paras. 19-20; C.A. reasons, at paras. 38-39). By altering the issue in this way, they failed to show the council of arbitration the deference they owed it.

(2) Only the Negotiating Parties Have the Authority to Recognize Laboratories

[42] The arbitrator concluded that he did not have jurisdiction to rule on whether the laboratories should be recognized. According to his interpretation of the Protocol, the negotiating parties had reserved for themselves the authority to decide whether to recognize a laboratory, and had in so doing excluded that decision from the arbitration process. In his opinion, if he were to rule on the dispute, he would in effect be substituting his own opinion for that of the negotiating parties and circumventing the decision-making mechanism they had negotiated. In short, the arbitrator held that the proceeding did not raise an arbitrable dispute.

[43] The arbitrator's decision in this regard is reasonable. As it indicates, the negotiating parties have in the Protocol clearly reserved for themselves the right and full discretion to decide whether to recognize a laboratory. Not only did the negotiating

l'objet du litige relevait ainsi de l'interprétation du mécanisme de reconnaissance établi par le Protocole, l'arbitre n'a pas eu à analyser les dispositions de l'Accord-cadre et de la Loi relatives au processus d'arbitrage, ni celles du Protocole fixant les critères d'admissibilité à l'honoraire de numérisation. Il s'est concentré sur les dispositions de l'Accord-cadre et du Protocole qui confèrent aux parties négociantes le pouvoir de décider de l'admissibilité à l'honoraire.

[41] En révision judiciaire, le rôle de la Cour supérieure et de la Cour d'appel se limitait à déterminer si la sentence arbitrale était raisonnable, y compris en ce qui touche l'objet du litige. Comme l'indique la juge dissidente en Cour d'appel, c'est à tort que la juge de première instance et la majorité de la Cour d'appel ont plutôt reformulé l'objet du litige pour le faire porter sur l'interprétation et l'application des conditions d'admissibilité à la reconnaissance et sur l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin (motifs de première instance, par. 19-20; motifs de la C.A., par. 38-39). En faisant ainsi bifurquer le débat, elles n'ont pas accordé la déférence requise à la décision du conseil d'arbitrage.

(2) La reconnaissance des laboratoires relève exclusivement des parties négociantes

[42] L'arbitre a conclu qu'il n'avait pas la compétence requise pour statuer sur la reconnaissance des laboratoires. Selon son interprétation du Protocole, les parties négociantes se sont réservé la décision de reconnaître ou non un laboratoire et l'ont par le fait même soustraite au processus d'arbitrage. À son avis, statuer sur le différend reviendrait à substituer son opinion à celle des parties négociantes et à contourner le mécanisme décisionnel qu'elles ont négocié. En somme, l'arbitre juge que le recours ne soulève aucun différend arbitral.

[43] La décision de l'arbitre à cet égard est raisonnable. Comme elle l'indique, le Protocole énonce clairement que les parties négociantes se sont réservé le droit et l'entière discrétion de décider de la reconnaissance des laboratoires. Non seulement les

parties argue together in favour of this interpretation in both courts below, but it is fully justified having regard to the words of the Protocol. The Protocol provides that the role of the joint committee is limited to making recommendations, which means that the committee's opinion is not necessarily binding on the negotiating parties:

[TRANSLATION]

**4.4** There shall be established a joint committee composed of equal numbers of representatives of the Fédération and the Ministère de la Santé et des Services sociaux to which shall be referred any applications for recognition submitted under section 4.3 for the purposes of the digitization fee.

After analyzing an application, the joint committee shall make a recommendation to the negotiating parties. [Emphasis added.]

Moreover, s. 4.5 of the Protocol provides unambiguously that the final decision, that of deciding on and designating laboratories, belongs to the negotiating parties and no one else, and it places no limits on the factors that might guide their decision:

[TRANSLATION]

**4.5** Further to the joint committee's recommendations, the negotiating parties shall decide on and designate the general radiology laboratories that will be recognized for the purposes of the digitization fee together with the applicable sectors of radiological activity. [Emphasis added.]

[44] Dr. Guérin's arguments are insufficient to justify a conclusion that the arbitrator's interpretation of the Protocol was unreasonable. His position presupposes that, even though the Ministère and the Fédération had [TRANSLATION] "reserved for themselves the authority to interpret and apply the provisions of the Protocol", "a correct interpretation of the provisions establishing the applicable rules would have led to their being applied such that" the laboratories he represents were recognized as of June 1, 2009 (notice of dispute, at paras. 3 and 14). The arbitrator did not address this argument directly, but we note that although the Protocol does require that laboratories meet all the criteria under s. 4.2 in order to be recognized, the recognition of a laboratory is also subject

parties négociantes ont-elles unanimement défendu cette interprétation devant chacune des instances inférieures, mais celle-ci se justifie amplement eu égard aux termes du Protocole. En vertu de ce dernier, le rôle du comité conjoint se limite à formuler une recommandation, ce qui indique que son opinion ne lie pas nécessairement les parties négociantes :

**4.4** Est créé un comité conjoint composé en parts égales de représentants de la Fédération et du ministère de la Santé et des Services sociaux auxquelles sont soumises les demandes de reconnaissance présentées en vertu de l'article 4.3 aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation.

Au terme de son analyse, le comité conjoint fait une recommandation aux parties négociantes. [Nous soulignons.]

En outre, l'art. 4.5 du Protocole prévoit sans ambiguïté que la décision finale de déterminer et désigner les laboratoires revient aux parties négociantes, et à personne d'autre, et ce, sans limiter les considérations qui peuvent orienter cette détermination :

**4.5** Suite aux recommandations du comité conjoint, les parties négociantes déterminent et désignent les laboratoires de radiologie générale qui sont reconnus aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation ainsi que le secteur d'activités radiologiques visé. [Nous soulignons.]

[44] Les arguments du D<sup>r</sup> Guérin sont insuffisants pour conclure que l'interprétation du Protocole par l'arbitre est déraisonnable. Sa thèse suppose que, même si le Ministère et la Fédération « se sont réservés la faculté d'interpréter et d'appliquer les dispositions prévues au Protocole », « l'interprétation correcte des textes normatifs applicables commandait qu'ils soient appliqués de manière à ce que » les laboratoires qu'il représente soient reconnus au 1<sup>er</sup> juin 2009 (avis de différend, par. 3 et 14). L'arbitre ne répond pas directement à l'argument, mais nous signalons que si le Protocole prévoit bel et bien que les laboratoires doivent répondre à tous les critères de l'art. 4.2 pour être reconnus, cette reconnaissance doit aussi faire l'objet d'une

to a decision by the negotiating parties, which are not required to apply those criteria mechanically.

[45] Furthermore, Dr. Guérin does not, nor did he do so before the council of arbitration, contest the validity of the decision-making mechanism provided for in the Protocol, but had he done so, it is our opinion that this argument would also fail. It was open to the Ministère and the Fédération, under s. 19 of the Act, to reserve this decision for themselves and to establish the appropriate mechanism by means of the Framework Agreement. No one is disputing that the negotiating parties had the authority to create a digitization fee by amending their Framework Agreement as they did. And they also had the authority to decide on the procedure for obtaining the new fee. Thus, the agreement between the parties could, for example, have included a list of recognized laboratories without setting out other criteria or providing for a recognition mechanism. The parties instead decided — with the approval of the Conseil du trésor, and as it was open to them to do — to create a different mechanism that would enable them to adapt to the flexibility of their agreement and the evolving situation of medical imaging laboratories in Quebec.

[46] This, moreover, is why this type of decision-making mechanism is not uncommon in the public health system. The appellant, the Attorney General of Quebec, noted in this Court, although this comparative argument had not been made before the council of arbitration, that agreements concluded under the Act often establish several fee classes and sometimes confer on the negotiating parties, either directly or through a parity committee, the task of reaching an agreement and specifying which institutions or professionals will be able to obtain the fees having regard to needs and changing circumstances. Likewise, it is not uncommon for such agreements to provide that the negotiating parties may put an end to any dispute, even an individual dispute, by way of an agreement (A.F., at paras. 44 and 57; see, for example, s. 24.04 of the *Entente relative à l'assurance maladie et à l'assurance hospitalisation entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec*, A.R., at p. 222; s. 24.04 of the *Entente*

décision des parties négociantes, lesquelles ne sont pas contraintes d'appliquer ces critères de façon mécanique.

[45] En outre, le D<sup>r</sup> Guérin ne conteste pas et n'a pas contesté devant le conseil d'arbitrage la validité du mécanisme décisionnel prévu au Protocole, mais s'il le faisait, nous sommes d'avis que cet argument devrait aussi échouer. Le Ministère et la Fédération pouvaient se réserver cette décision et établir au moyen de l'Accord-cadre le mécanisme décisionnel approprié, en vertu de l'art. 19 de la Loi. Personne ne conteste que les parties négociantes ont le pouvoir de créer un honoraire de numérisation en modifiant leur Accord-cadre comme elles l'ont fait. De même, elles ont le pouvoir de déterminer les modalités d'accès à ce nouvel honoraire. Ainsi, l'entente conclue entre les parties aurait pu inclure, par exemple, une liste de laboratoires reconnus, sans prévoir d'autres critères ou un mécanisme de reconnaissance. Les parties ont plutôt décidé — avec l'approbation du Conseil du trésor et comme il leur était loisible de le faire — de créer un mécanisme différent qui leur permettrait de s'adapter à la nature flexible de leur entente et à la situation évolutive des laboratoires d'imagerie médicale au Québec.

[46] C'est d'ailleurs pourquoi ce type de mécanisme décisionnel n'est pas inhabituel dans le réseau public de la santé. Bien que cet argument comparatif n'ait pas été soumis au conseil d'arbitrage, l'appelante, la Procureure générale du Québec, a indiqué devant notre Cour que les ententes conclues en vertu de la Loi établissent souvent plusieurs catégories d'honoraires et confient parfois aux parties négociantes, directement ou par l'entremise d'un comité paritaire, la tâche de s'entendre et de préciser les établissements ou les professionnels qui auront accès à ces honoraires, selon les besoins et l'évolution des situations. De même, il n'est pas rare qu'elles prévoient que les parties négociantes peuvent mettre fin à tout différend par une entente, même lorsqu'il s'agit d'un différend individuel (m.a., par. 44 et 57; voir par exemple l'art. 24.04 de l'*Entente relative à l'assurance maladie et à l'assurance hospitalisation entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec*, d.a., p. 222; art. 24.04 de l'*Entente relative*

*relative à l'assurance maladie entre le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec et l'Association des chirurgiens dentistes du Québec*, A.R., at p. 232; s. 17.04 of the *Entente relative à l'assurance maladie entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association professionnelle des optométristes du Québec*, A.R., at p. 240; s. 7.05 of the *Entente relative à l'assurance maladie entre l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et le ministre de la Santé et des Services sociaux*, A.R., at p. 246; transcript, at pp. 42-44).

[47] It was therefore reasonable for the arbitrator to conclude that if he were to rule on the dispute, the effect would be to alter the negotiated content of the Protocol by stripping the negotiating parties of their exclusive discretion under the Protocol and reducing the recognition of laboratories to nothing more than the application of the criteria set out in s. 4.2, which cannot be the case. In other words, even if the arbitrator had decided to correct the interpretation of the conditions of s. 4.2(iv) of the Protocol and their application to the laboratories represented by Dr. Guérin, it would have been impossible for him to grant recognition in place of the negotiating parties.

[48] In this regard, it cannot of course, with all due respect, be argued that the arbitrator's decision on this question was "incorrect" solely because Dr. Guérin's proceeding concerns "[a] dispute resulting from the interpretation or application of an agreement" within the meaning of s. 54 of the Act. The determination of whether the dispute is arbitrable cannot be limited to that section alone. Even though Dr. Guérin's dispute results from the interpretation and application of the Framework Agreement, the terms of the Protocol — according to which it is the negotiating parties that are to decide on and designate the laboratories that will be recognized for the purposes of the digitization fee (s. 4.5) — cannot be disregarded.

[49] In light of the principles from *Dunsmuir*, it is therefore our opinion that the arbitrator's solution falls within "a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law" (*Dunsmuir*, at para. 47). We believe on this

*à l'assurance maladie entre le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec et l'Association des chirurgiens dentistes du Québec*, d.a., p. 232; art. 17.04 de l'*Entente relative à l'assurance maladie entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et l'Association professionnelle des optométristes du Québec*, d.a., p. 240; art. 7.05 de l'*Entente relative à l'assurance maladie entre l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires et le ministre de la Santé et des Services sociaux*, d.a., p. 246; transcription, p. 42-44).

[47] Ainsi, il était raisonnable pour l'arbitre de conclure que trancher le litige aurait eu pour effet de modifier le contenu négocié du Protocole en privant les parties négociantes de la discrétion que ce dernier leur octroie exclusivement et en ramenant la reconnaissance des laboratoires à la seule application des critères prévus à l'art. 4.2, ce qui ne saurait être le cas. En d'autres termes, même si l'arbitre avait décidé de rectifier l'interprétation des conditions du par. 4.2iv) du Protocole et leur application aux laboratoires que le D<sup>r</sup> Guérin représente, il lui aurait tout de même été impossible d'accorder la reconnaissance en lieu et place des parties négociantes.

[48] Sous ce rapport, l'on ne peut bien sûr soutenir, avec égards pour l'opinion contraire, que la décision de l'arbitre sur cette question serait « incorrecte » au seul motif que le recours du D<sup>r</sup> Guérin soulèverait « [u]n différend qui résulte de l'interprétation ou de l'application d'une entente », aux termes de l'art. 54 de la Loi. L'analyse du caractère arbitral du différend ne peut se limiter à ce seul article. Même si le différend du D<sup>r</sup> Guérin résulte de l'interprétation et de l'application de l'Accord-cadre, l'on ne peut occulter les termes du Protocole, qui stipulent que ce sont les parties négociantes qui déterminent et désignent les laboratoires qui sont reconnus aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation (art. 4.5).

[49] Au vu des enseignements de l'arrêt *Dunsmuir*, nous sommes donc d'avis que la solution retenue par l'arbitre appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). À ce chapitre, nous estimons

point that the motion judge and the majority of the Court of Appeal did not ask themselves the right question before concluding that the arbitration award was unreasonable.

*C. Dr. Guérin Does Not Have Standing*

[50] In light of this conclusion, it is not strictly necessary to address the second issue, that of standing. Indeed, this was not a determinative aspect of the arbitration award. On the other hand, it was essentially on this issue that the Superior Court and the majority of the Court of Appeal based their conclusion that the decision was unreasonable. With respect, we are of the opinion that it was in any event reasonable for the arbitrator to conclude that Dr. Guérin did not have standing because, under the Framework Agreement and the Act, only the Fédération can submit such a dispute to a council of arbitration.

(1) Only the Fédération Has Standing to Submit This Dispute to Arbitration

[51] On this point, the arbitrator noted that the Act gives the Fédération a monopoly of representation that permits it to negotiate the terms of the Protocol and to bind all its members, who cannot then contest the outcome of the negotiation by way of arbitration. In his view, this means that Dr. Guérin did not have standing to submit his dispute. We are of the opinion that the arbitrator's decision on this point, albeit brief, and although it in some respects confused this issue with that of whether the dispute was arbitrable, was also reasonable.

[52] As the arbitrator mentioned, medical specialists are bound by the provisions of the Framework Agreement, which the negotiating parties entered into legally (ss. 19 and 21 of the Act; Framework Agreement, schedule 1, s. 3.1). Nothing precludes that agreement from delimiting the recourse to arbitration provided for in the Act. The only limits in this respect are those of the provisions of the Act that specifically indicate situations in which a health professional may submit a notice of dispute

que la juge de première instance et les juges majoritaires de la Cour d'appel ne se sont pas posé la bonne question avant de conclure au caractère déraisonnable de la sentence arbitrale.

*C. Le D<sup>r</sup> Guérin n'a pas l'intérêt requis pour agir*

[50] Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas strictement nécessaire d'aborder la seconde question en litige, celle relative à l'intérêt pour agir. D'ailleurs, il ne s'agit pas d'un élément déterminant de la sentence arbitrale. À l'inverse, c'est essentiellement sur cette question que la Cour supérieure et la majorité de la Cour d'appel se sont fondées pour conclure que la sentence était déraisonnable. Avec égards, nous sommes d'avis qu'il était de toute façon raisonnable pour l'arbitre de conclure que le D<sup>r</sup> Guérin n'avait pas l'intérêt requis pour agir puisque, en vertu de l'Accord-cadre et de la Loi, seule la Fédération peut faire trancher ce type de différend par le conseil d'arbitrage.

(1) Seule la Fédération a l'intérêt requis pour porter ce différend à l'arbitrage

[51] Sur ce point, l'arbitre souligne que la Loi confère à la Fédération un monopole de représentation qui lui permet de négocier le contenu du Protocole et de lier l'ensemble de ses membres, lesquels ne peuvent ensuite contester le résultat de cette négociation par voie d'arbitrage. À ses yeux, le D<sup>r</sup> Guérin n'a donc pas l'intérêt requis pour former son différend. Nous sommes d'avis que la décision de l'arbitre sur ce point, quoiqu'elle soit brève et qu'elle confonde à certains égards cette question et celle du caractère arbitrable du différend, est également raisonnable.

[52] Comme l'indique l'arbitre, les médecins spécialistes sont liés par les dispositions de l'Accord-cadre, qui a été conclu légalement par les parties négociantes (art. 19 et 21 de la Loi; Accord-cadre, annexe 1, art. 3.1). Or, rien n'empêche que cette entente définisse les contours du recours à l'arbitrage prévu à la Loi. Les seules limites à cet égard sont celles des dispositions de la Loi qui prévoient spécifiquement les situations où un professionnel de la santé peut soumettre un avis de différend directement au conseil

directly to a council of arbitration: where the RAMQ has refused a payment or required the reimbursement of an amount, or in the case of a disagreement related to a professional services contract with a health institution (ss. 22.0.1 and 22.2 of the Act). The negotiating parties reiterated these two situations in their arbitration procedure, but for other disagreements related to the application of the Framework Agreement, they provided, as it was open to them to do, that only the Fédération may submit a collective dispute (Framework Agreement, schedule 1, ss. 20.2 to 20.5).

[53] Under the Framework Agreement, therefore, the Fédération is [TRANSLATION] “the only organization representing medical specialists” both for the negotiation and for the application of any agreement entered into under s. 19 of the Act (Framework Agreement, schedule 1, s. 3.1). The Fédération thus exercises all recourses of the members it represents, with the exception of those that are expressly reserved for medical specialists by the Act or the Framework Agreement (*Noël v. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207, at para. 41). In short, except in the case of a dispute with respect to fees, medical specialists are always represented by the Fédération in arbitration proceedings.

[54] In the case at bar, as the arbitrator rightly noted, there can be no dispute with respect to fees that would entitle Dr. Guérin to have recourse to arbitration under the Framework Agreement and the Act. The digitization fee cannot be claimed before the laboratories have been recognized, since it is that recognition that gives rise to an entitlement to the fee. Nor is there a collective dispute between the negotiating parties, as they are in agreement on the designation of the laboratories. So there is nothing under either the Framework Agreement or the Act that entitles the physician to submit a notice of dispute of this nature directly to the council of arbitration.

[55] Dr. Guérin asserts that, despite the provisions of the Framework Agreement, s. 54 of the Act entitles him to have recourse directly to arbitration, without having the Fédération act as an intermediary,

d’arbitrage. C’est le cas lorsqu’il s’agit de contester un refus de paiement ou une demande de remboursement de la RAMQ, ou encore de régler une mésentente relative à un contrat de services professionnels avec un établissement de santé (art. 22.0.1 et 22.2 de la Loi). Les parties négociantes ont repris ces deux situations dans leur procédure d’arbitrage, mais en ce qui a trait aux autres désaccords relatifs à l’application de l’Accord-cadre, elles ont prévu, comme il leur était loisible de le faire, que seule la Fédération peut former un différend collectif (Accord-cadre, annexe 1, art. 20.2 à 20.5).

[53] Ainsi, aux termes de l’Accord-cadre, la Fédération est « le seul organisme représentatif des médecins spécialistes », tant pour la négociation que pour l’application de toute entente conclue en vertu de l’art. 19 de la Loi (Accord-cadre, annexe 1, art. 3.1). Elle exerce donc tous les recours des membres qu’elle représente, sauf ceux qui sont expressément réservés aux médecins spécialistes par la Loi ou par l’Accord-cadre (*Noël c. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207, par. 41). Bref, sauf s’il s’agit d’un différend en contestation d’honoraires, un médecin spécialiste est représenté en tout temps par la Fédération pour les besoins d’un arbitrage.

[54] En l’espèce, comme l’arbitre l’a noté à juste titre, il ne peut y avoir de différend en contestation d’honoraires qui permette au D<sup>r</sup> Guérin d’avoir recours à l’arbitrage en vertu de l’Accord-cadre et de la Loi. L’honoraire de numérisation ne peut être réclamé avant que les laboratoires soient reconnus puisque c’est la reconnaissance qui y donne droit. En outre, il n’existe aucun différend collectif entre les parties négociantes, car elles s’entendent toutes deux sur la désignation des laboratoires. Dès lors, que ce soit aux termes de l’Accord-cadre ou de la Loi, rien ne permet au médecin de soumettre directement un avis de différend de cette nature au conseil d’arbitrage.

[55] Le D<sup>r</sup> Guérin affirme que malgré les dispositions de l’Accord-cadre, l’art. 54 de la Loi lui permet d’avoir recours à l’arbitrage directement, sans passer par la Fédération, pour tout différend

for any dispute resulting from the application or interpretation of the agreement. This argument was endorsed by the Superior Court and the majority of the Court of Appeal, and their decisions focused on it. Although the arbitrator did not discuss the interpretation of s. 54, it is our opinion that the main purpose of this section, which was drafted in broad language, is to establish the exclusive nature of the tribunal's jurisdiction, not to define standing or determine who may submit a dispute. Not only is the section totally silent as regards the standing issue, but the context of the Act as a whole also confirms this interpretation. The legislature provided for specific situations in which a health professional may have recourse to arbitration (ss. 22.0.1 and 22.2 of the Act). But the provisions in question would serve no useful purpose if s. 54 nonetheless entitled health professionals to submit every possible type of dispute. To interpret s. 54 without taking those sections into account would be inconsistent with the modern principle of statutory interpretation, according to which "it is impossible to determine the meaning of words in the absence of context" (P.-A. Côté, with the collaboration of S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at p. 46; see also *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). Consequently, even if s. 54 is of public order pursuant to s. 104.1 of the Act, it does not constitute a basis for circumventing the provisions of the Framework Agreement that limit the cases in which recourse can be had to arbitration.

[56] The arbitrator's conclusion on this question is supported by *Pérès v. Québec (Commission de la fonction publique)*, 2000 CanLII 18759 (Que. Sup. Ct.), a case that was similar to the one at bar. In *Pérès*, several employees of the federal public service had been transferred to the provincial public service. A parity committee made up of union and management representatives had been created to determine each employee's classification on the basis of job levels of the provincial public service (paras. 17-19). The committee had rendered a unanimous decision, and some employees then wanted to appeal that decision to the Commission

résultant de l'application ou de l'interprétation de l'entente. Cet argument est repris par la Cour supérieure et la majorité de la Cour d'appel, qui en font un élément central de leurs décisions. Bien que l'arbitre ne se soit pas prononcé sur l'interprétation de l'art. 54, nous sommes d'avis que cet article, rédigé en termes larges, a pour principal objectif de définir la compétence exclusive du tribunal, et non de délimiter l'intérêt pour agir ou de déterminer l'identité de ceux qui peuvent former un différend. Non seulement le libellé de l'article n'aborde aucunement la question de l'intérêt pour agir, mais le contexte global de la Loi confirme aussi cette interprétation. Le législateur a prévu les situations spécifiques dans lesquelles un professionnel de la santé peut avoir recours au mécanisme d'arbitrage (art. 22.0.1 et 22.2 de la Loi). Or, ces dispositions n'auraient aucun effet utile si l'art. 54 permettait de toute façon aux professionnels de la santé de soulever tout différend, quel qu'il soit. Interpréter l'art. 54 sans tenir compte de ces articles s'inscrirait en faux avec le principe moderne d'interprétation des lois suivant lequel « le sens des mots ne peut pas être déterminé en dissociation du contexte » (P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4<sup>e</sup> éd. 2009), par. 158; voir aussi *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87). Partant, même si l'art. 54 est d'ordre public en vertu de l'art. 104.1 de la Loi, il ne permet pas de contourner les dispositions de l'Accord-cadre qui circonscrivent l'accès au recours à l'arbitrage.

[56] La conclusion de l'arbitre sur cette question est étayée par la décision *Pérès c. Québec (Commission de la fonction publique)*, 2000 CanLII 18759 (C.S. Qc), rendue dans un cas similaire à la présente espèce. Dans cette affaire, plusieurs employés de la fonction publique fédérale avaient été transférés à la fonction publique provinciale. Un comité paritaire composé de représentants syndicaux et de représentants patronaux avait été créé afin de statuer sur le classement de chaque employé selon les niveaux d'emplois de la fonction publique provinciale (par. 17-19). Ce comité avait rendu une décision unanime, et certains employés avaient par la suite

de la fonction publique (paras. 22-24). The Commission declined jurisdiction, holding that it could not intervene in the negotiating process that had been incorporated into the collective agreement in accordance with the *Public Service Act*, CQLR, c. F-3.1.1 (paras. 27-28). The Superior Court upheld that decision, holding that the individuals represented by their union were bound by the agreement and its classification process and could not circumvent them by way of a complaint to the Commission (paras. 37-38). In other words, [TRANSLATION] “[t]his classification agreement [was] binding on [the individuals in question] in the same way that a new collective agreement would [have been] binding on them” (para. 40). The situation in *Pères* resembled the one in the instant case. Because the negotiating parties agreed on the designation of the laboratories in accordance with the Framework Agreement and the Act, it is not possible for the physician to appeal that decision to a council of arbitration. The decision is binding on the physician in the same way that the Framework Agreement entered into by the parties is binding on him.

[57] Lastly, the arbitrator stated, although perhaps ambiguously, that Dr. Guérin [TRANSLATION] “cannot be allowed to ask a council of arbitration . . . to modify in respect to him the rules that the parties to the Framework Agreement, and they alone, negotiated” (para. 57). In our opinion, contrary to what both the Superior Court and the majority of the Court of Appeal maintained, and Dr. Guérin now argues, what the arbitrator meant by this was not that Dr. Guérin was attempting to modify the conditions set out in s. 4.2 of the Protocol. Moreover, that is not what Dr. Guérin was doing. What we understand from para. 57 is that the arbitrator was merely pointing out that if the council of arbitration were to review a decision with respect to recognition that had been negotiated jointly by the parties, it would be altering the substance of the rules the parties had validly established. From this perspective, he was right to say that Dr. Guérin was in fact trying to change the rules of the Framework Agreement. To conclude that the arbitrator erred in his characterization of the issue or by asking the wrong question is to read too much into the words of the arbitration award.

voulu la contester auprès de la Commission de la fonction publique (par. 22-24). La Commission a décliné compétence, étant d’avis qu’elle ne pouvait intervenir dans le processus de négociation qui avait été incorporé à la convention collective, conformément à la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1 (par. 27-28). La Cour supérieure a confirmé la décision et conclu que les personnes représentées par leur syndicat étaient liées par l’entente et son processus de classement, et qu’elles ne pouvaient pas les contourner par voie de plainte auprès de la Commission (par. 37-38). Autrement dit, ces individus étaient « liés par cette entente en matière de classement au même titre qu’ils [auraient été] liés par une nouvelle convention collective » (par. 40). Il s’agit d’une situation similaire à celle considérée ici. Puisque les parties négociantes se sont entendues sur la désignation des laboratoires conformément à leur Accord-cadre et à la Loi, il n’est pas possible pour le médecin de remettre en question cette détermination devant un conseil d’arbitrage. Le médecin est lié par celle-ci de la même façon qu’il est lié par l’Accord-cadre intervenu entre les parties.

[57] Enfin, l’arbitre a affirmé, bien que de façon peut-être ambiguë, que le D<sup>r</sup> Guérin « ne peut pas être admis à demander à un conseil d’arbitrage de modifier, à son égard, les règles que les parties à l’Accord-cadre, et exclusivement elles, ont négocié[es] » (par. 57). À notre avis, contrairement à ce qu’ont soutenu la Cour supérieure et la majorité de la Cour d’appel, et que reprend le D<sup>r</sup> Guérin, l’arbitre ne laisse pas entendre par là que ce dernier tente de modifier les conditions énoncées à l’art. 4.2 du Protocole. Le D<sup>r</sup> Guérin ne le fait d’ailleurs pas. Selon nous, au par. 57, l’arbitre signale simplement que la remise en question, par le conseil d’arbitrage, d’une décision de reconnaissance négociée conjointement par les parties modifierait la nature des règles qu’elles ont valablement établies. En ce sens, il a raison d’affirmer que le D<sup>r</sup> Guérin tente bel et bien de changer les règles prévues à l’Accord-cadre. Conclure que l’arbitre aurait commis une erreur en qualifiant la question à trancher ou en se posant la mauvaise question fait dire à la sentence arbitrale ce qu’elle ne dit pas.

(2) The Effect of Accepting Dr. Guérin's Position Would Be an Untenable Increase in Numbers of Arbitration Cases

[58] Not only is Dr. Guérin's position not justified having regard to the Framework Agreement and the Act, but we also feel that accepting it would lead to consequences that the parties neither anticipated nor intended. Although the arbitrator did not discuss this in his decision, we note that if, as Dr. Guérin suggests, s. 54 of the Act were interpreted so as to authorize any physician affected by a decision resulting from the interpretation or the application of the Framework Agreement or any similar agreement to contest that decision before a council of arbitration individually, nothing would preclude another person affected by a similar decision from availing himself or herself of the same remedy, too. Thus, the thousands of medical specialists and other health professionals to whom the scheme of the Act applies could then have recourse to the arbitration mechanism.

[59] Furthermore, health institutions, and even third parties such as contractors or patients, could also have recourse to arbitration if a decision resulting from the interpretation or application of an agreement affected them directly. This would result in an untenable increase in numbers of arbitration cases under s. 54 of the Act. We cannot imagine that to have been the legislature's intention as regards the purpose and scope of that section.

*D. A Physician Who Feels Aggrieved Has a General Law Remedy*

[60] Finally, contrary to what the majority of the Court of Appeal asserted (at para. 35 of their reasons), Dr. Guérin is not without recourse. The courts would have jurisdiction if he were to allege that the Fédération had not properly discharged its duty of representation.

[61] In the general law of civil liability, an association that has, as the Fédération does, an exclusive

(2) Donner raison au D<sup>r</sup> Guérin entraînerait un accroissement intenable du recours à l'arbitrage

[58] Non seulement la thèse du D<sup>r</sup> Guérin ne se justifie pas au regard de l'Accord-cadre et de la Loi, mais nous estimons qu'y faire droit aurait aussi des conséquences que les parties n'ont ni envisagées ni voulues. Bien que l'arbitre n'ait pas soulevé ce point dans sa sentence, nous notons que, si comme le D<sup>r</sup> Guérin le suggère, l'art. 54 de la Loi était interprété de façon à autoriser tout médecin touché par une décision découlant de l'interprétation ou de l'application de l'Accord-cadre ou d'une entente similaire à contester individuellement cette décision devant un conseil d'arbitrage, rien n'empêcherait une autre personne touchée par une décision de même nature de se prévaloir elle aussi du recours. Ainsi, les milliers de médecins spécialistes et autres professionnels de la santé qui sont soumis au régime de la Loi pourraient alors avoir recours au mécanisme d'arbitrage.

[59] En outre, des établissements de santé, voire des tiers comme des entrepreneurs ou des patients, pourraient aussi avoir recours à l'arbitrage lorsqu'une décision résultant de l'interprétation ou de l'application d'une entente les toucherait directement. Il en résulterait un accroissement insoutenable du recours à l'arbitrage prévu à l'art. 54 de la Loi. Nous ne pouvons concevoir que telle ait été l'intention du législateur quant au but et à la portée de cet article.

*D. Le médecin qui s'estime lésé conserve un recours en droit commun*

[60] Enfin, contrairement à ce qu'affirme la majorité de la Cour d'appel (au par. 35 de ses motifs), le D<sup>r</sup> Guérin n'est pas dépourvu de tout recours. Les tribunaux de droit commun conservent leur compétence dans l'éventualité où il estimerait que la Fédération ne s'est pas bien acquittée de son obligation de représentation.

[61] Suivant le droit commun de la responsabilité civile, une association qui dispose, comme la

power of representation also has “a duty . . . to perform its representative function properly” (*Noël*, at para. 46; *Syndicat des techniciens et techniciennes du cinéma et vidéo du Québec v. Mancone*, [2002] R.J.Q. 2905 (C.A.)). This duty of representation “prohibits four types of conduct: bad faith, discrimination, arbitrary conduct and serious negligence” (*Noël*, at paras. 47-48; *Centre hospitalier Régina Ltée v. Labour Court*, [1990] 1 S.C.R. 1330, at pp. 1344-47). It originates in the general law, not just in the *Labour Code*, as the majority of the Court of Appeal seem to have said (para. 35). If Dr. Guérin can establish that the Fédération engaged in one of these types of conduct in its dealings with him, he will be entitled to bring an action against it in court and to be compensated for the resulting harm.

## VI. Conclusion

[62] In short, given that the negotiating parties chose to reserve for themselves the full discretion to decide on and designate the laboratories that will be eligible to receive the digitization fee, the arbitrator’s decision that this dispute was not one that could be submitted to arbitration under the Act was reasonable.

[63] It was also reasonable for the arbitrator to conclude that Dr. Guérin did not have standing to submit the notice of dispute to the council of arbitration. His decision was justified having regard to the Fédération’s monopoly of representation. It was also justified by the fact that no provision of either the Framework Agreement or the Act entitles a medical specialist to submit a dispute directly to a council of arbitration other than where the RAMQ has refused a payment or in a case involving a professional services contract with a health institution.

[64] The courts below accordingly erred in intervening to overturn the arbitration award. We would allow the appeal and restore the decision of the council of arbitration, with costs to the appellant in all courts.

Fédération, d’un pouvoir exclusif de représentation a aussi « une obligation d’exécuter correctement sa fonction représentative » (*Noël*, par. 46; *Syndicat des techniciens et techniciennes du cinéma et vidéo du Québec c. Mancone*, [2002] R.J.Q. 2905 (C.A.)). Ce devoir de représentation « interdit quatre types de conduite : la mauvaise foi, la discrimination, le comportement arbitraire et la négligence grave » (*Noël*, par. 47-48; *Centre hospitalier Régina Ltée c. Tribunal du travail*, [1990] 1 R.C.S. 1330, p. 1344-1347). Il découle du droit commun, et non uniquement du *Code du travail* comme semble l’affirmer la majorité de la Cour d’appel (par. 35). Si le D<sup>r</sup> Guérin est en mesure d’établir que la Fédération a adopté l’une de ces conduites à son endroit, il lui est dès lors loisible d’intenter un recours contre elle devant les tribunaux de droit commun et d’être indemnisé du préjudice ainsi causé.

## VI. Conclusion

[62] En résumé, vu le choix des parties négociantes de se réserver l’entière discrétion de déterminer et de désigner les laboratoires admissibles au versement de l’honoraire de numérisation, la sentence de l’arbitre selon laquelle il ne s’agit pas d’un différend arbitral au sens de la Loi est raisonnable.

[63] Il lui était également raisonnable de conclure que le D<sup>r</sup> Guérin n’avait pas l’intérêt requis pour soumettre cet avis de différend au conseil d’arbitrage. Sa décision se justifie au regard du monopole de représentation de la Fédération. Elle est également justifiée par le fait qu’aucune disposition de l’Accord-cadre ou de la Loi ne permet à un médecin spécialiste de soumettre un différend directement au conseil d’arbitrage, sauf pour refus de paiement de la RAMQ ou relativement à un contrat de services professionnels conclu avec un établissement de santé.

[64] En conséquence, les cours inférieures sont intervenues à tort pour renverser la sentence arbitrale. Nous sommes d’avis d’accueillir l’appel et de rétablir la décision du conseil d’arbitrage, avec dépens en faveur de l’appelante devant toutes les cours.

The following are the reasons delivered by

[65] BROWN AND ROWE JJ. — We have read the reasons of our colleagues, Wagner and Gascon JJ. While we agree in the result, we see the matters of the council of arbitration’s jurisdiction and of Dr. Guérin’s standing before the council differently.

[66] In brief, we are of the view that the issue of the capacity of the arbitrator to hear Dr. Guérin’s matter raised a question of jurisdiction, not of arbitrability. Applying the standard of correctness, we find that the arbitrator erred in concluding that he did not have jurisdiction to hear the matter. As to the matter of Dr. Guérin’s standing, we agree with our colleagues Wagner and Gascon JJ. that the arbitrator’s decision on this point is reviewable for reasonableness and that it was reasonable, but we approach the identification of the appropriate standard of review from a different starting point. In our view, standing questions become jurisdictional where the tribunal is confined by the terms of its statutory grant of authority to hear only from a certain class of complainants. Because this was not the case here, reasonableness review is appropriate.

[67] We also agree with our colleagues that, as this Court said in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 59, questions of jurisdiction or *vires* refer to “the narrow sense of whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry”. Identifying questions of jurisdiction is therefore, on this Court’s jurisprudence, a straightforward matter: they arise “where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter” (*Dunsmuir*, at para. 59).

[68] We acknowledge that the Court has also observed, in *obiter dicta*, that “[s]ince *Dunsmuir*, [it] has not identified a single true question of

Version française des motifs rendus par

[65] LES JUGES BROWN ET ROWE — Nous avons pris connaissance des motifs des juges Wagner et Gascon. Bien que nous souscrivions au résultat auquel arrivent nos collègues, nous abordons différemment la question de la compétence du conseil d’arbitrage et celle de l’intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin devant ce dernier.

[66] Nous estimons en somme que le pouvoir de l’arbitre d’entendre ou non la contestation du D<sup>r</sup> Guérin soulève une question de compétence, et non d’arbitrabilité. Suivant la norme de la décision correcte, nous sommes d’avis que l’arbitre a eu tort de conclure qu’il n’avait pas compétence pour entendre l’affaire. En ce qui concerne l’intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin, nous convenons avec nos collègues les juges Wagner et Gascon que la décision de l’arbitre est susceptible de contrôle selon la norme de la raisonnable et qu’elle est raisonnable, mais le point de départ de notre détermination de la norme de contrôle applicable diffère. À notre sens, une question relative à l’intérêt pour agir constitue une question de compétence lorsque, suivant le libellé de sa loi habilitante, le tribunal administratif a seulement le pouvoir de se saisir de demandes de plaignants d’une catégorie donnée. Comme ce n’est pas le cas en l’espèce, un contrôle selon la norme de la décision raisonnable s’impose.

[67] Nous convenons également avec nos collègues que, comme le dit la Cour dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 59, la compétence s’entend « au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question ». Décider à partir de la jurisprudence de la Cour qu’une question donnée en est une de compétence ou non est assez simple : il y a question de compétence lorsque « le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question » (*Dunsmuir*, par. 59).

[68] Nous reconnaissons que la Cour dit par ailleurs, dans une remarque incidente, que « [d]epuis *Dunsmuir*, [elle] n’[a] relevé aucune [véritable

jurisdiction” or “seen such a situation” (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 34-35). The reason for this may be that an administrative tribunal’s jurisdiction (decisions on which are reviewable for *correctness*) is established and confined by its enabling (“home”) statute (the interpretation of which is presumptively reviewable for *reasonableness*). While, as we make clear below, we do not in these reasons presume to cut this Gordian knot, we maintain that the mere fact that this Court has not discerned a question of jurisdiction since *Dunsmuir* does not mean that such questions have ceased to exist, nor that we should be blind to one when it clearly manifests itself. Indeed, the consequences of failing to identify a jurisdictional question as such are serious: “as a matter of either constitutional law or legislative intent, a tribunal must be correct on certain issues in the sense that the courts and not the tribunal have the last word on what is ‘correct’” (*Alberta Teachers’ Association*, at para. 94, per Cromwell J., concurring). This “core principl[e]” of judicial review was laid down by the Court in *Dunsmuir*:

Administrative powers are exercised by decision makers according to statutory regimes that are themselves confined. A decision maker may not exercise authority not specifically assigned to him or her. By acting in the absence of legal authority, the decision maker transgresses the principle of the rule of law. Thus, when a reviewing court considers the scope of a decision-making power or the jurisdiction conferred by a statute, the standard of review analysis strives to determine what authority was intended to be given to the body in relation to the subject matter. This is done within the context of the courts’ constitutional duty to ensure that public authorities do not overreach their lawful powers . . . . [para. 29]

[69] Here, the arbitrator saw his capacity to hear Dr. Guérin’s matter as raising precisely that — a question of jurisdiction (arbitration award, at paras. 31 and 34, reproduced in A.R., at p. 25) — as did Grenier J. at the Superior Court (2013 QCCS 6950, at paras. 17-19 (CanLII)), the majority at the

question de compétence] » ou qu’« aucune ne s’est présentée » (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 34-35). La raison en est peut-être que la compétence d’un tribunal administratif (la décision s’y rapportant étant assujettie à la norme de la décision *correcte*) est établie et circonscrite par sa loi habilitante (ou « constitutive ») (dont l’interprétation est présumée emporter l’application de la norme de la décision *raisonnable*). Comme nous l’indiquons clairement ci-après, nous n’avons pas la prétention, dans les présents motifs, de trancher ce nœud gordien. Nous estimons cependant que le seul fait que la Cour n’a relevé aucune question de compétence depuis *Dunsmuir* ne signifie pas que ce genre de question a cessé d’exister ni que nous devons faire fi d’une telle question lorsqu’elle se présente clairement. L’omission de reconnaître l’existence d’une question de compétence est en effet lourde de conséquences : « suivant le droit constitutionnel ou l’intention du législateur, la décision du tribunal administratif sur certaines questions doit être correcte, et ce sont les cours de justice qui décident en dernier ressort quelle est la décision “correcte” » (*Alberta Teachers’ Association*, par. 94, le juge Cromwell, motifs concordants). Ce « principl[e] fundamenta[l] » du contrôle judiciaire est énoncé par la Cour dans *Dunsmuir* :

Les décideurs administratifs exercent leurs pouvoirs dans le cadre de régimes législatifs qui sont eux-mêmes délimités. Ils ne peuvent exercer de pouvoirs qui ne leur sont pas expressément conférés. S’ils agissent sans autorisation légale, ils portent atteinte au principe de la primauté du droit. C’est pourquoi lorsque la cour de révision se penche sur l’étendue d’un pouvoir décisionnel ou de la compétence accordée par la loi, l’analyse relative à la norme de contrôle vise à déterminer quel pouvoir le législateur a voulu donner à l’organisme en la matière. Elle le fait dans le contexte de son obligation constitutionnelle de veiller à la légalité de l’action administrative . . . . [par. 29]

[69] En l’espèce, l’arbitre a considéré que son pouvoir de connaître de la contestation du D<sup>r</sup> Guérin soulevait précisément une question de compétence (sentence arbitrale, par. 31 et 34, reproduits dans le d.a., p. 25). Le juge Grenier de la Cour supérieure (2013 QCCS 6950, par. 17-19 (CanLII)), les juges

Court of Appeal (2015 QCCA 1726, at paras. 27 and 42 (CanLII)) and the dissenting judge at the Court of Appeal (para. 85). It is difficult to see the question otherwise, as it involved, in the language of *Dunsmuir*, “the tribunal . . . explicitly determin[ing] whether its statutory grant of power g[ave] it the authority to decide a particular matter” (para. 59).

[70] Our colleagues Wagner and Gascon JJ., however, say that jurisdiction was not at issue here; rather, they view the matter as one of arbitrability. It is true that an issue is not arbitrable before a tribunal that has no jurisdiction to hear it. That said, arbitrability is distinct from jurisdiction and standing. Jurisdiction is about who has competence to decide what issues. Standing is about who can participate in the proceedings. Arbitrability, however, is akin to justiciability, in that it goes to whether the issue is capable of being considered legally and determined by the application of legal principles and techniques (by, in this case, the arbitrator). In our respectful view, the majority risks undermining the coherence of the analytical structure in administrative law by mischaracterizing questions of jurisdiction and standing as questions of arbitrability. The question of whether the arbitrator had the authority to decide on Dr. Guérin’s matter was, as we say and as this Court’s own jurisprudence demonstrates, clearly jurisdictional.

[71] It follows that the arbitrator had to answer this question correctly (*Dunsmuir*, at para. 59; D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at topics 14:4331 and 14:4521). And, in our view, in declining to hear Dr. Guérin’s matter, he did not. By s. 54 of the *Health Insurance Act*, CQLR, c. A-29, the Quebec National Assembly gave the council of arbitration exclusive jurisdiction to hear “dispute[s] resulting from the interpretation or application of an agreement”. The matter raised by Dr. Guérin — specifically, a dispute concerning how the agreement between the Fédération des médecins spécialistes du

majoritaires de la Cour d’appel (2015 QCCA 1726, par. 27 et 42 (CanLII)) et la juge dissidente de la Cour d’appel (par. 85) opinent dans le même sens. Il est difficile d’y voir un autre type de question étant donné qu’il s’agit, pour reprendre les termes employés dans *Dunsmuir*, de « . . . déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur [a] investi [le tribunal administratif] l’autoris[ai]ent à trancher une question » (par. 59).

[70] Or, selon nos collègues les juges Wagner et Gascon, la compétence ne serait pas en cause dans la présente affaire; il s’agirait plutôt d’une question d’arbitrabilité. Une question n’est certes pas arbitrable devant un tribunal administratif dépourvu du pouvoir de statuer sur elle. Cela dit, il faut distinguer l’arbitrabilité de la compétence et de l’intérêt pour agir. La compétence s’intéresse à qui peut trancher quoi. L’intérêt pour agir s’intéresse à qui peut prendre part à une instance. L’arbitrabilité, elle, s’apparente à la justiciabilité en ce qu’il s’agit de savoir si une question peut ou non faire l’objet d’un examen au regard du droit et être tranchée (en l’espèce, par l’arbitre) par application de principes et de techniques juridiques. À notre humble avis, les juges majoritaires risquent de miner la cohérence du cadre analytique propre au droit administratif en tenant à tort une question de compétence ou d’intérêt pour agir pour une question d’arbitrabilité. Selon nous et suivant la jurisprudence de la Cour, la question de savoir si l’arbitre avait le pouvoir d’entendre la contestation du D<sup>r</sup> Guérin constitue nettement une question de compétence.

[71] L’arbitre devait donc statuer correctement sur cette question (*Dunsmuir*, par. 59; D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec l’appui de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), sujets 14:4331 et 14:4521). Or, selon nous, en refusant d’entendre la contestation du D<sup>r</sup> Guérin, il n’a pas statué correctement. Par l’adoption de l’art. 54 de la *Loi sur l’assurance maladie*, RLRQ, c. A-29, l’Assemblée nationale du Québec a investi le conseil d’arbitrage du pouvoir exclusif d’entendre tout « différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente ». La contestation du D<sup>r</sup> Guérin, qui découle d’un différend sur l’application à son établissement de l’entente liant la

Québec (“Fédération”) and the Minister of Health and Social Services (“Minister”) operated with respect to his facility — was clearly a “dispute resulting from the interpretation or application of an agreement”.

[72] But who can bring such a dispute to arbitration? Were this dispute between the Minister and the Fédération, either would have standing to do so. Does, however, Dr. Guérin have standing to bring a “dispute resulting from the interpretation or application of an agreement” to arbitration? Our colleagues Wagner and Gascon JJ. say that the arbitrator’s decision that Dr. Guérin did not have standing is reviewable for reasonableness, and that it was reasonable. We agree. Their reasons, however, in our respectful view, elide two important points: first, questions of standing *can* be jurisdictional (in which case decisions thereon are reviewable for correctness); and second, this being so, further explanation of why the arbitrator’s decision on standing was reviewable for reasonableness is called for.

[73] The first point is straightforward. Standing is often described as raising a question of jurisdiction:

Administrative adjudicators must comply with the terms of their statutory grants of authority. On occasion, it may be necessary for a tribunal to determine *explicitly* whether or not the grant authorizes it to decide a particular matter. When this situation arises, as where there are two intersecting administrative schemes, or there is a question of an applicant’s standing to institute proceedings, whether or not a claim is statute-barred, the resulting decision will usually be subject to review by the courts on the “correctness” standard of review. [Footnotes omitted; underlining added.]

(Brown and Evans, at topic 14:4331)

[74] Similarly, in *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309, at para. 10, this Court described a question of standing as “jurisdictional”.

Fédération des médecins spécialistes du Québec (« Fédération ») et le ministre de la Santé et des Services sociaux (« Ministre »), constitue manifestement un « différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente ».

[72] Mais qui peut soumettre un tel différend à l’arbitrage? Si le différend opposait le Ministre à la Fédération, tous deux auraient intérêt pour agir. Le D<sup>r</sup> Guérin a-t-il, lui, intérêt pour soumettre à l’arbitrage un « différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente »? De l’avis de nos collègues les juges Wagner et Gascon, la décision de l’arbitre selon laquelle le D<sup>r</sup> Guérin n’a pas intérêt pour agir est susceptible de contrôle selon la norme de la raisonabilité et elle est raisonnable. Nous sommes d’accord. Nous estimons toutefois que leurs motifs font abstraction de deux éléments importants. Premièrement, une question relative à l’intérêt pour agir *peut* constituer une question de compétence (auquel cas la décision devient susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte). Deuxièmement, et par conséquent, il convient d’étouffer les raisons pour lesquelles la décision de l’arbitre quant à l’intérêt pour agir est en l’espèce susceptible de contrôle au regard de la norme de la raisonabilité.

[73] Le premier élément est assez simple. On dit souvent de l’intérêt pour agir qu’il soulève une question de compétence :

[TRADUCTION] Un tribunal administratif doit se conformer à sa loi habilitante. Il peut arriver qu’il doive décider *explicitement* si celle-ci confère ou non le pouvoir de statuer sur une question en particulier. Dans ce cas, comme lorsque, par exemple, deux régimes administratifs se chevauchent ou lorsque la question est de savoir si un demandeur a intérêt pour engager une instance, qu’il y ait prescription ou non, la décision rendue est alors habituellement susceptible de contrôle par une cour de justice selon la norme de la « décision correcte ». [Notes en bas de page omises; nous soulignons.]

(Brown et Evans, sujet 14:4331)

[74] De même, dans *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309, par. 10, la Cour dit de l’intérêt pour agir qu’il relève de la « compétence ».

Our colleagues Wagner and Gascon JJ., citing *Alberta Teachers' Association*, at para. 33, say that the Court's conclusion in *Northrop Grumman* was the product of “pre-*Dunsmuir* jurisprudence applying a correctness standard to this type of decision, not on the Court finding a true question of jurisdiction” (para. 35). With great respect, this explanation is simply not grounded in a tenable reading of *Northrop Grumman*. While the Court did indeed look in that case to pre-*Dunsmuir* jurisprudence, its conclusion that the matter raised a question of jurisdiction was expressed with exclusive reference to the nature of the question posed: “The issue on this appeal is jurisdictional in that it goes to whether the [Canadian International Trade Tribunal] can hear a complaint initiated by a non-Canadian supplier under the [Agreement on Internal Trade]. Accordingly, the standard of review is correctness” (para. 10 (emphasis added)).

[75] We also acknowledge that, as our colleagues observe, by referring to a decision of the Federal Court of Appeal, the case law cited by the authors Brown and Evans in support of their statement that questions of standing are jurisdictional is inconsistent. This is unsurprising, as the jurisprudence is indeed inconsistent, having injected confusion even into the definition of a question of jurisdiction itself. (Contrast *Dunsmuir*, at para. 59 (“true jurisdiction questions arise where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter”) with *Alberta Teachers' Association*, at para. 42 (“I am unable to provide a definition of what might constitute a true question of jurisdiction”).)

[76] But again, none of this means that questions of jurisdiction have ceased to exist. While our colleagues do not suggest otherwise, their reasons do not explain precisely *why* the question of Dr. Guérin's standing is *not* jurisdictional — or, more precisely, why the presumption, stated by the majority in *Alberta Teachers' Association*, that this is not a question of jurisdiction but rather a question

Citant le par. 33 d'*Alberta Teachers' Association*, nos collègues les juges Wagner et Gascon affirment que, dans *Northrop Grumman*, la Cour tire sa conclusion « en suivant une jurisprudence [. . .] antérieure à *Dunsmuir*, qui applique cette norme au type de décision en cause, et non en relevant une question qui touche véritablement à la compétence » (par. 35). Soit dit en tout respect, cette explication ne prend pas du tout appui sur une interprétation défendable de *Northrop Grumman*. Dans cette affaire, la Cour a certes considéré la jurisprudence antérieure à *Dunsmuir*, mais sa conclusion selon laquelle une question de compétence était soulevée ne s'appuyait que sur la nature de la question en cause : « En l'espèce, la Cour est saisie d'une question de compétence étant donné qu'il s'agit de décider si le [Tribunal canadien du commerce extérieur] peut entendre une plainte présentée en vertu de l'[Accord sur le commerce intérieur] par un fournisseur non canadien. Par conséquent, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte » (par. 10 (nous soulignons)).

[75] À l'instar de nos collègues qui le font observer en se référant à un arrêt de la Cour d'appel fédérale, nous reconnaissons également que la jurisprudence invoquée par les auteurs Brown et Evans pour affirmer que l'intérêt pour agir relève de la compétence est contradictoire. Ce n'est guère étonnant, car la jurisprudence est effectivement contradictoire et a semé la confusion en ce qui concerne la définition même d'une question de compétence. (Il suffit de comparer l'énoncé du par. 59 de *Dunsmuir* (« une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question ») à celui du par. 42 d'*Alberta Teachers' Association* (« je ne peux offrir de définition quant à ce qui peut constituer une question touchant véritablement à la compétence »).)

[76] Mais là encore, on ne peut en conclure que les questions de compétence ont cessé d'exister. Nos collègues ne disent pas le contraire, mais leurs motifs ne précisent pas *en quoi* l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin n'est pas une question de compétence ou, de manière encore plus circonscrite, en quoi la présomption établie par les juges majoritaires dans *Alberta Teachers' Association* et voulant qu'il ne

of statutory interpretation, was not rebutted. Nor do they explain what would have been required to rebut it. Of course, this is precisely the difficulty which Cromwell J. identified in his concurring reasons in *Alberta Teachers' Association*:

My colleague suggests that true questions of jurisdiction or *vires* arise so rarely when a tribunal is interpreting its home statute that it may be asked whether “the category of true questions of jurisdiction exists” and further that “the interpretation by the tribunal of ‘its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity’ should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review” (para. 34). There is no indication of how, if at all, this presumption could be rebutted. I have two difficulties with this position.

The first difficulty concerns elevating to a virtually irrefutable presumption the general guideline that a tribunal’s interpretation of its “home” statute will not often raise a jurisdictional question. This goes well beyond saying that “[d]eference will usually result” with respect to such questions (as in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 54) or that “courts should usually defer when the tribunal is interpreting its own statute and will only exceptionally apply a correctness standard when interpretation of that statute raises a broad question of the tribunal’s authority” (as in *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at para. 34). . . . Creating a presumption without providing guidance on how one could tell whether it has been rebutted does not, in my respectful view, provide any assistance to reviewing courts. The second difficulty concerns the suggestion that jurisdictional questions may not in fact exist at all. Respectfully, these propositions undermine the foundation of judicial review of administrative action. [Underlining added; paras. 91 and 92.]

[77] To be clear, we do not doubt the authority of *Alberta Teachers' Association* as a decision of this Court. Rather, we point out that its application is logically and practically impeded by the unresolved

s’agisse pas d’une question de compétence, mais bien d’une question d’interprétation législative, n’est pas réfutée. Ils omettent aussi d’expliquer ce qu’il aurait fallu pour la réfuter. Telle est évidemment la difficulté même que relève le juge Cromwell dans *Alberta Teachers' Association* (motifs concordants) :

Mon collègue laisse entendre qu’il arrive si rarement qu’un tribunal administratif appelé à interpréter sa loi constitutive soit saisi d’une question touchant véritablement à la compétence qu’il est permis de se demander si « la catégorie des véritables questions de compétence existe », et il ajoute qu’« il convient de présumer que l’interprétation par un tribunal administratif de “sa propre loi constitutive ou [d’]une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie” est une question d’interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire » (par. 34). Nulle précision n’est donnée quant à la manière dont cette présomption peut être réfutée, si toutefois elle peut l’être. Je vois là deux difficultés.

La première tient à ce qu’on élève au rang de présomption pour ainsi dire irréfutable l’énoncé général voulant que l’interprétation par un tribunal administratif de sa loi constitutive soulève rarement une question de compétence. C’est aller beaucoup plus loin que ne le fait notre Cour lorsqu’elle affirme (dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 54) que « la déférence est habituellement de mise » à cet égard ou (dans *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 34) que « la déférence est habituellement de mise lorsque le tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive et [qu’]il convient d’appliquer la norme de la décision correcte uniquement dans des cas exceptionnels, c’est-à-dire lorsque l’interprétation de cette loi soulève la question générale de la compétence du tribunal ». [ . . . ] Soit dit en tout respect, la création d’une présomption sans précision de la manière dont on peut déterminer si elle est réfutée ou non n’aide en rien les cours siégeant en révision. En deuxième lieu, je ne peux convenir que les questions de compétence pourraient en fait ne pas exister du tout. Avec tout le respect que je dois à mon collègue, ces propos minent l’assise du contrôle judiciaire des actes de l’Administration. [Nous soulignons; par. 91-92.]

[77] Nous ne mettons pas en doute l’autorité de l’arrêt *Alberta Teachers' Association*. Nous constatons plutôt que son application est entravée sur les plans logique et pratique par le problème non

problem — indeed, the analytical incoherence — which Cromwell J. identified therein, and of which this case presents an obvious instance. As we say, we do not presume to cut this Gordian knot here; and nor do our colleagues. We maintain, however, that it follows from the foregoing, particularly the statements of this Court in *Dunsmuir* and *Northrop Grumman*, and from the commentary on the subject, that more needs to be said than our colleagues say about why Dr. Guérin’s standing does not raise a jurisdictional question. It is not, again with respect, solely a matter of home statutes, presumed expertise and deference. Otherwise, reasonableness review of the arbitrator’s decision on Dr. Guérin’s standing would operate in marked tension with this Court’s statement in *Northrop Grumman*. The two must be reconciled.

[78] As this Court stressed in *Dunsmuir*, “determining the applicable standard of review is accomplished by establishing legislative intent” (para. 30). A court determining the standard of review to be applied to an administrative tribunal’s decision on a question of standing must therefore examine the text of the statutory grant of power. In *Northrop Grumman*, for instance, the standing issue was whether a non-Canadian supplier could bring a complaint regarding military procurement under the *Canadian International Trade Tribunal Act*, R.S.C. 1985, c. 47 (4th Supp.). The Court resolved this issue by first looking to s. 30.11(1) of that Act, which provides that “a potential supplier may file a complaint with the Tribunal concerning any aspect of the procurement process that relates to a designated contract and request the Tribunal to conduct an inquiry into the complaint”. It then noted that s. 3(1) of the *Canadian International Trade Tribunal Procurement Inquiry Regulations*, SOR/93-602, further provides that a “designated contract” is one described in certain trade agreements, including the *Agreement on Internal Trade*, (1995) 129 Can. Gaz. I, 1323, which requires that the supplier under a “designated contract” be a “Canadian supplier”.

résolu — l’incohérence d’ordre analytique en fait — que le juge Cromwell y relève et qui se présente manifestement en l’espèce. Rappelons que nous n’avons pas la prétention de trancher ce nœud gordien en l’espèce, et nos collègues non plus. Cependant, au vu de ce qui précède, en particulier les énoncés de la Cour dans les arrêts *Dunsmuir* et *Northrop Grumman*, et de la doctrine sur le sujet, nous croyons qu’il faut étoffer les motifs pour lesquels nos collègues estiment que l’intérêt pour agir du D’Guérin ne constitue pas une question de compétence. Soit dit encore en tout respect, ce n’est pas seulement une affaire de loi habilitante, d’expertise présumée et de déférence, car sinon contrôler la décision de l’arbitre concernant l’intérêt pour agir du D’Guérin selon la norme de la raisonabilité irait manifestement à l’encontre de l’opinion de la Cour dans *Northrop Grumman*. Les deux doivent être conciliés.

[78] Dans *Dunsmuir*, la Cour signale que « la norme de contrôle applicable [est déterminée] en fonction de l’intention du législateur » (par. 30). La cour de justice appelée à déterminer la norme de contrôle applicable à la décision d’un tribunal administratif sur l’intérêt pour agir doit donc examiner le libellé de la disposition habilitante. Dans *Northrop Grumman*, par exemple, la question qui se posait sur le plan de l’intérêt pour agir était celle de savoir si un fournisseur non canadien pouvait, sous le régime de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. 1985, c. 47 (4<sup>e</sup> suppl.), présenter une plainte concernant un marché public de produits militaires. Pour trancher, la Cour examine d’abord le par. 30.11(1), qui dispose que « [t]out fournisseur potentiel peut [. . .] déposer une plainte auprès du Tribunal concernant la procédure des marchés publics suivie relativement à un contrat spécifique et lui demander d’enquêter sur cette plainte ». Elle relève ensuite que suivant le par. 3(1) du *Règlement sur les enquêtes du Tribunal canadien du commerce extérieur sur les marchés publics*, DORS/93-602, un « contrat spécifique » est un contrat visé par certains accords commerciaux, dont l’*Accord sur le commerce intérieur*, (1995) 129 Gaz. Can. I, 1323, lequel exige que, dans un « contrat spécifique », le fournisseur soit un « fournisseur canadien ».

[79] The significance of the foregoing is this: the statutory grant in *Northrop Grumman*, taken together with its regulations and the *Agreement on Internal Trade* which those regulations referentially incorporated, explicitly restricted the class of suppliers which could bring a complaint. This is what made standing a jurisdictional question in that case: the tribunal was confined by the terms of its grant to hear only from a certain class of complainants. For the tribunal to have heard from anyone else would have exceeded the scope of its grant, thereby amounting to jurisdictional error.

[80] This brings us to the reason why the matter of Dr. Guérin's standing to appear before the council of arbitration in this case does not present a question of jurisdiction. Recall that the arbitrator's statutory grant of power is contained in s. 54 of the *Health Insurance Act* which reads, in relevant part:

A dispute resulting from the interpretation or application of an agreement is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction.

[81] The passive text in s. 54 of "is submitted" ("*est soumis*"), unaccompanied by any qualification upon who *does* the actual "submitting", stands in contrast to the language of the statutory grant in *Northrop Grumman* ("Canadian supplier"). The arbitrator's decision on Dr. Guérin's standing was, as our colleagues Wagner and Gascon JJ. say, reviewable for reasonableness, but principally because the jurisdiction of councils of arbitration is not statutorily confined under s. 54 to hearing matters brought from certain classes of persons.

[82] One final point. While we agree with our colleagues that the arbitrator's decision regarding Dr. Guérin's standing was reasonable, we do not share their "floodgates" concern (paras. 58-59) arising from the potential proliferation of matters coming before councils of arbitration should Dr. Guérin

[79] Ce qu'il faut retenir de ce qui précède est que la disposition qui conférait au tribunal administratif son pouvoir dans *Northrop Grumman*, de pair avec le règlement et l'*Accord sur le commerce intérieur* incorporé par renvoi par ce règlement, restreignait expressément la catégorie des fournisseurs admis à présenter une plainte. C'est pourquoi, dans cette affaire, l'intérêt pour agir soulevait une question de compétence : *le libellé de la disposition qui lui conférait son pouvoir* permettait seulement au tribunal administratif de se saisir des plaintes d'une catégorie de personnes donnée. S'il avait entendu la plainte de qui que ce soit d'autre, il aurait outrepassé son pouvoir, ce qui aurait constitué une erreur touchant à la compétence.

[80] Cela nous amène à la raison pour laquelle l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin vis-à-vis du conseil d'arbitrage ne soulève pas en l'espèce une question de compétence. Il faut se souvenir que l'arbitre tire son pouvoir de l'art. 54 de la *Loi sur l'assurance maladie*, dont voici le passage pertinent :

Un différend qui résulte de l'interprétation ou de l'application d'une entente est soumis à un conseil d'arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile.

[81] La forme passive — « est soumis » (en anglais, « *is submitted* ») — est employée sans précision de l'identité de la partie *qui* « soumet » le différend, contrairement à ce qui est le cas dans la disposition en cause dans *Northrop Grumman* (un « fournisseur canadien »). Ainsi, la décision de l'arbitre concernant l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin est, comme l'affirment nos collègues les juges Wagner et Gascon dans leurs motifs, susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, mais elle l'est principalement parce que, aux termes de l'art. 54, le pouvoir d'un conseil d'arbitrage ne se limite pas à entendre les différends soumis par une catégorie de personnes en particulier.

[82] Une dernière remarque s'impose. Bien que nous convenions avec nos collègues du caractère raisonnable de la décision de l'arbitre sur l'intérêt pour agir du D<sup>r</sup> Guérin, nous ne partageons pas leur crainte d'un accroissement insoutenable du recours à l'arbitrage (par. 58-59) advenant que le D<sup>r</sup> Guérin

be granted standing. While they see this as militating against granting standing, we respectfully see this concern as tending to cut the other way. The more persons who are placed in the difficult position in which Dr. Guérin finds himself, the more compelling the basis for allowing him and others to have their disputes heard by an impartial decision-maker.

English version of the reasons delivered by

[83] CÔTÉ J. (dissenting) — I cannot improve on what my colleagues Brown and Rowe JJ. say on the standard of review to be applied with respect to the arbitrator’s jurisdiction. I therefore concur with them on that issue. In other words, I am of the opinion that the determination of whether it was open to the arbitrator to hear the case of the respondent, Dr. Ronald Guérin, raises a true question of jurisdiction, and that the appropriate standard in this regard is correctness. I agree with Brown and Rowe JJ. that the arbitrator erred in concluding that he did not have jurisdiction to hear the case before him.

[84] I have also read what my colleagues Brown and Rowe JJ. say on the standard of review to be applied on the issue of the respondent’s standing, but in my view, their reasoning should have led them to conclude that, in this case, the appropriate standard in this regard is correctness. There are circumstances in which the issue of standing is a question of jurisdiction, and in such a case, the appropriate standard of review is correctness (*Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309, at para. 10). In the case at bar, I am of the opinion that whether the respondent had standing is a question of jurisdiction, because the arbitrator’s interpretation of the *Health Insurance Act*, CQLR, c. A-29 (“HIA”), and the *Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (“Framework Agreement”) leads to the conclusion that he cannot hear any dispute submitted by a medical specialist, except one with respect to fees.

se voie reconnaître l’intérêt pour agir. Cette éventualité milite selon eux contre la reconnaissance de l’intérêt pour agir alors que, selon nous, elle milite en sa faveur. En effet, plus il y a de personnes dans la situation difficile où se trouve le D<sup>r</sup> Guérin, plus il est impérieux de permettre que leurs différends soient soumis à un décideur impartial.

Les motifs suivants ont été rendus par

[83] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — Je ne saurais mieux dire que mes collègues les juges Brown et Rowe en ce qui a trait à la détermination de la norme de contrôle applicable à la question de la compétence de l’arbitre. Je souscris donc à leurs motifs quant à cette question. En d’autres mots, je suis d’avis que la question de savoir si l’arbitre pouvait entendre l’affaire de l’intimé, le D<sup>r</sup> Ronald Guérin, soulève une question véritable de compétence, et que c’est la norme de la décision correcte qui s’y applique. Comme les juges Brown et Rowe, je suis d’avis que l’arbitre a erré en concluant qu’il n’avait pas la compétence pour entendre l’affaire dont il était saisi.

[84] J’ai également pris connaissance de la discussion par mes collègues les juges Brown et Rowe portant sur la détermination de la norme de contrôle applicable à la question de l’intérêt de l’intimé pour agir, sauf qu’à mon avis, sur la base de leur raisonnement, ils auraient dû conclure que la norme applicable en l’espèce à la question de l’intérêt pour agir est celle de la décision correcte. En effet, la question de l’intérêt pour agir peut parfois en être une de compétence, auquel cas la norme de révision applicable est celle de la décision correcte (*Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309, par. 10). En l’espèce, je suis d’avis que la question de l’intérêt pour agir en est une de compétence puisqu’ici, selon l’interprétation que fait l’arbitre de la *Loi sur l’assurance maladie*, RLRQ, c. A-29 (« LAM »), et de l’*Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l’application de la Loi sur l’assurance maladie* (« Accord-cadre »), il ne peut entendre un différend logé par un médecin spécialiste, sauf s’il s’agit d’un différend relatif à une contestation d’honoraires.

[85] However, even if the reasonableness standard is applied on this issue, I am of the opinion that the arbitrator erred in concluding that the respondent did not have standing in this case. The only point of contention between myself and Brown and Rowe JJ. that merits further discussion thus relates to the review of the arbitrator’s decision on whether the respondent had standing.

A. *The Arbitrator’s Decision Is Unreasonable*

[86] In applying the reasonableness standard, this Court must determine whether the arbitrator’s decision is justified, transparent and intelligible, as well as whether it falls within a range of “possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 47). In my opinion, this question must be answered in the negative: the arbitrator’s decision is not defensible in respect either of the facts or of the law.

[87] More specifically, the arbitrator’s conclusion that the respondent did not have standing to submit his dispute is unreasonable insofar as it is based on (1) a mischaracterization of the nature of the dispute and (2) a misinterpretation of s. 54 of the HIA.

(1) The Arbitrator’s Conclusion Is Based on a Mischaracterization of the Nature of the Dispute

[88] My colleagues Wagner and Gascon JJ. state that “the arbitrator concluded that the subject matter of Dr. Guérin’s proceeding was a declaration recognizing the laboratories for the period at issue in the application” and that, “[i]n considering the motion for judicial review, the Superior Court and the Court of Appeal were limited to determining whether the arbitration award was reasonable, including in relation to the subject matter of the dispute” (paras. 39 and 41). They thus appear to be suggesting that the determination of the subject matter of a dispute is binding on the courts and that such a determination is not subject to judicial review. Yet it is clear that judicial review is appropriate where an administrative decision maker

[85] Toutefois, toujours sur cette question, même en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable, je suis d’avis que l’arbitre a erré en concluant que l’intimé n’avait pas l’intérêt pour agir en l’espèce. Le seul point de discordance avec les juges Brown et Rowe qui mérite d’être discuté plus longuement porte donc sur le contrôle de la décision de l’arbitre au sujet de l’intérêt pour agir de l’intimé.

A. *La décision de l’arbitre est déraisonnable*

[86] Sous la norme de contrôle de la décision raisonnable, cette Cour doit déterminer si la décision de l’arbitre est justifiée, transparente et intelligible, ainsi que si elle appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47). À mon avis, il faut répondre par la négative à cette question : la décision de l’arbitre ne se justifie ni au regard des faits ni au regard du droit.

[87] Plus précisément, la conclusion de l’arbitre selon laquelle l’intimé n’avait pas l’intérêt pour longer son différend est déraisonnable dans la mesure où elle se fonde (1) sur une caractérisation erronée de la nature du différend et (2) sur une interprétation erronée de l’art. 54 de la LAM.

(1) La conclusion de l’arbitre est fondée sur une caractérisation erronée de la nature du différend

[88] Selon mes collègues les juges Wagner et Gascon, « l’arbitre a conclu que l’objet du recours du D<sup>r</sup> Guérin était de déclarer les laboratoires reconnus pour la période visée par la demande » et « [e]n révision judiciaire, le rôle de la Cour supérieure et de la Cour d’appel se limitait à déterminer si la sentence arbitrale était raisonnable, y compris en ce qui touche l’objet du litige » (par. 39 et 41). Ils semblent ainsi suggérer que la détermination de l’objet d’un litige lie les tribunaux et qu’une telle détermination n’est pas sujette à révision judiciaire. Or, il est évident que l’identification erronée de l’objet d’un litige par un décideur administratif peut être matière à révision judiciaire. Une conclusion d’un décideur administratif pourrait être déraisonnable parce qu’elle est fondée

mischaracterizes the subject matter of a dispute. An administrative decision maker's conclusion can be unreasonable if it is based on a mischaracterization of the dispute before him or her. In my view, that is exactly what has happened in this case.

[89] The arbitrator noted that [TRANSLATION] “[a] member or a group of members of the [Fédération des médecins spécialistes du Québec] cannot go back on the recommendation of the joint committee that was endorsed by the Fédération des médecins spécialistes and have it reviewed and modified by way of arbitration” (arbitration award, at para. 52, reproduced in A.R., at p. 29). He concluded on this basis that the respondent could not “be allowed to ask a council of arbitration . . . to modify in respect of him the rules that the parties to the Framework Agreement, and they alone, negotiated” (para. 57).

[90] But that is a mischaracterization of the nature of the dispute. The respondent did not ask that the rules negotiated by the parties to the Framework Agreement be modified. On the contrary, his challenge was related to how the Fédération des médecins spécialistes du Québec and the Régie de l'assurance maladie du Québec had interpreted and applied the conditions for recognition. He characterized the subject matter of the dispute as follows in his notice of dispute:

[TRANSLATION]

1. The dispute concerns the interpretation and application of s. 4.1(iv) of the Protocole concernant la radiologie diagnostique of the Accord-cadre entre le Ministre de la santé et des services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie, which was introduced by Amendment 49, and subsequently replaced by Amendment 54, to that agreement;
2. The dispute stems from decisions by the defendants to recognize the medical imaging laboratories (MILs) in which the plaintiff and his mandators practise for the purposes of the digitization fee provided for in the Protocole concernant la radiologie diagnostique, effective June 21, 2011;

sur une mauvaise caractérisation du litige dont il est saisi. À mon avis, c'est exactement ce qui s'est produit en l'espèce.

[89] L'arbitre notait qu'«[u]n membre ou un regroupement de membres de la [Fédération des médecins spécialistes du Québec] ne peut faire le chemin inverse et par voie d'arbitrage faire critiquer et modifier la recommandation du comité conjoint avalisée par la Fédération des médecins spécialistes » (sentence arbitrale, par. 52, reproduite au d.a., p. 29). Il a donc conclu que l'intimé ne pouvait « pas être admis à demander à un conseil d'arbitrage de modifier, à son égard, les règles que les parties à l'Accord-cadre, et exclusivement elles, ont négocié[es] » (par. 57).

[90] Or, il s'agit là d'une qualification erronée de la nature du litige. L'intimé n'a jamais demandé que soient modifiées les règles que les parties à l'Accord-cadre ont négociées. Au contraire, c'est l'interprétation et l'application des conditions de reconnaissance par la Fédération des médecins spécialistes du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec qui étaient contestées par l'intimé. C'est ainsi qu'il a qualifié l'objet du différend dans son avis de différend :

1. Le différend porte sur l'interprétation et l'application de l'article 4.1 iv) du Protocole concernant la radiologie diagnostique de l'Accord-cadre entre le Ministre de la santé et des services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie, introduit par la Modification 49 puis remplacé par la Modification 54 de cet accord;
2. Le différend résulte de décisions des défendeurs par lesquelles ils reconnaissent les laboratoires d'imagerie médicale (LIM) au sein desquels exercent le demandeur et ses mandants aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation prévu au Protocole concernant la radiologie diagnostique, avec prise d'effet le 21 juin 2011;

3. The plaintiff submits that a correct interpretation of the provisions establishing the applicable rules would have led to their being applied such that, as a result of the defendants' decisions to recognize the MILs in question, the plaintiff and his mandators may claim from the Régie de l'assurance maladie du Québec the digitization fees provided for in the Protocole since June 1, 2009; [Reproduced at para. 2 of the arbitration award.]

[91] The respondent in fact concedes that he would not have standing to contest the conditions of an agreement that has been duly entered into under s. 19 of the HIA. What he was arguing before the arbitrator was instead that the conditions for recognizing a laboratory for the purposes of the digitization fee provided for in the agreement had been incorrectly *interpreted and applied*, and that the laboratories at issue should therefore have been recognized for the purposes of the digitization fee for the period in question.

[92] That is exactly what he requested from the arbitrator in his notice of dispute:

[TRANSLATION]

**MAY IT PLEASE** the council of arbitration to grant the following conclusions:

**DECLARE** that as of June 1, 2009, the medical imaging laboratories named below should have been recognized for the purposes of section 4 of the Protocole concernant la radiologie diagnostique of the Accord-cadre entre le Ministre de la santé et des services sociaux et la Fédération de médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie, introduced by Amendment 49 to that agreement; [Emphasis added; arbitration award, at para. 2.]

[93] I agree with Schragger J.A., writing for the majority of the Court of Appeal, that the [TRANSLATION] “physician contests the application to his . . . specific situation of the existing conditions provided for in section 4. What the respondent is asking does not amount to a request to (re)negotiate section 4 when what is in issue is the interpretation and application of the section proposed by the Fédération” (2015 QCCA 1726, at para. 39 (CanLII)).

3. Le demandeur soumet que l'interprétation correcte des textes normatifs applicables commandait qu'ils soient appliqués de manière à ce que les décisions des défendeurs de reconnaître les LIM concernés permettent au demandeur et à ses mandants de réclamer auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec les honoraires de numérisation prévus au Protocole depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009; [Reproduit au par. 2 de la sentence arbitrale.]

[91] L'intimé concède d'ailleurs qu'il n'aurait pas l'intérêt pour agir en contestation des critères d'une entente dûment conclue en vertu de l'art. 19 de la LAM. Plutôt, l'intimé prétendait devant l'arbitre que les conditions de reconnaissance d'un laboratoire aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation prévu par l'entente avaient été *erronément interprétées et appliquées*, et que les laboratoires en cause auraient conséquemment dû être reconnus aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation pour la période en question.

[92] C'est exactement ce qu'il demandait à l'arbitre dans son avis de différend :

**LE CONSEIL D'ARBITRAGE** est prié de faire droit aux conclusions qui suivent :

**DÉCLARER** qu'en date du 1<sup>er</sup> juin 2009, les laboratoires d'imagerie médicale dont les noms suivent devaient être reconnus aux fins de l'article 4 du Protocole concernant la radiologie diagnostique de l'Accord-cadre entre le Ministre de la santé et des services sociaux et la Fédération de médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie, introduit par la Modification 49 de cet accord; [Je souligne; sentence arbitrale, par. 2.]

[93] Je suis d'accord avec le juge Schragger qui s'exprime pour la majorité de la Cour d'appel lorsqu'il dit que le « médecin conteste l'application à sa situation particulière des conditions existantes et prévues à l'article 4. Or, ce que demande l'intimé n'équivaut pas à demander la (re)-négociation de l'article 4 quand il est question de l'interprétation et l'application de l'article proposé par la Fédération » (2015 QCCA 1726, par. 39 (CanLII)).

[94] The arbitrator’s characterization of the nature of the dispute in this case thus completely disregards the notice of dispute that instituted the proceeding.

[95] In my opinion, given that the conclusion that the respondent did not have standing is founded on a mischaracterization of the nature of the dispute, it cannot be said to be reasonable in that it does not fall within a range of “possible, acceptable outcomes which are defensible in respect” of the pleading filed to institute the dispute and the declaration the respondent was asking the arbitrator to make (*Dunsmuir*, at para. 47). I am not suggesting that the arbitrator was necessarily bound by the characterization proposed by the respondent. Rather, what I am saying is that to find that the arbitrator’s decision was justified, transparent and intelligible, we must at the very least be in a position to understand why he reached the decision he did. That is not the case here.

(2) The Arbitrator’s Conclusion Is Based on a Misinterpretation of Section 54 of the HIA

[96] In concluding that the respondent did not have standing, the arbitrator interpreted s. 54 of the HIA narrowly, thereby disregarding the applicable principles of interpretation to such an extent as to overlook the fact that the section exists. For example, he made the following comments at paras. 48-49:

[TRANSLATION] For the council of arbitration to be able to intervene in a case such as this, it would have been necessary for there to be a clear provision, either in the Act, where there is none, or in the Framework Agreement, to the effect that a medical specialist or a group of medical specialists has the power either to negotiate for recognition or to institute an arbitration proceeding to contest the recommendation made by the joint committee [under] section 4.4 [of the Protocole concernant la radiologie diagnostique] that they deem unsatisfactory.

The negotiating parties did not intend to give the council of arbitration a power of oversight in this regard, nor did they give individuals or groups the right to contest a recommendation of the joint committee or the implementation of such a recommendation by the Régie [de

[94] La façon dont l’arbitre a caractérisé la nature du différend en l’espèce fait donc complètement fi de l’avis de différend qui l’instituait.

[95] À mon avis, dans la mesure où elle se fonde sur une caractérisation erronée de la nature du différend, on ne peut dire que la conclusion voulant que l’intimé n’avait pas l’intérêt pour agir est raisonnable, puisque celle-ci n’appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard » de la procédure instituant le différend et eu égard à la déclaration que l’intimé demandait à l’arbitre d’émettre (*Dunsmuir*, par. 47). Je ne suggère pas que l’arbitre était nécessairement lié par la caractérisation du différend proposé par l’intimé. Ma position, plutôt, est que pour que sa décision soit jugée justifiée, transparente et intelligible, nous devons au moins être en mesure de comprendre pourquoi l’arbitre a décidé comme il l’a fait. Ce n’est pas le cas en l’espèce.

(2) La conclusion de l’arbitre est fondée sur une interprétation erronée de l’art. 54 de la LAM

[96] Pour en arriver à la conclusion que l’intimé n’avait pas l’intérêt pour agir, l’arbitre a interprété l’art. 54 de la LAM restrictivement, faisant ainsi fi des principes d’interprétations applicables, au point d’ignorer l’existence de cette disposition. Par exemple, il note ce qui suit aux par. 48-49 :

Pour que le conseil d’arbitrage puisse intervenir en semblable matière, il aurait fallu qu’il existât soit dans la Loi, ce qui n’est pas le cas, soit à l’Accord-cadre un texte clair donnant à un médecin spécialiste ou un regroupement de tels médecins, le pouvoir soit de négocier l’accès à la reconnaissance, soit de contester en arbitrage la recommandation jugée insatisfaisante faite par le comité conjoint [à] l’article 4.4 [du Protocole concernant la radiologie diagnostique].

Les parties négociantes n’ont pas voulu donner au conseil d’arbitrage un droit de regard en cette matière, pas plus qu’elles n’ont permis la contestation individuelle ou collective d’une recommandation du comité conjoint ou de sa mise en application par la Régie de

l'assurance maladie du Québec], which has the authority to [TRANSLATION] “follow up on notices received from the negotiating parties that contain information needed to apply or to cease applying the digitization fee in a designated laboratory and sector of radiological activity (section 4.6 of [the Protocole concernant la radiologie diagnostique]).”

He added the following at para. 52:

[TRANSLATION] A member or a group of members of the [Fédération] cannot go back on the recommendation of the joint committee that was endorsed by the Fédération des médecins spécialistes and have it reviewed and modified by way of arbitration. Nowhere in the [HIA] or in the Framework Agreement can a provision be found that authorizes the council of arbitration to substitute its own opinion for that of the joint committee and its own decision for that made by the negotiating parties further to the joint committee's report. If the negotiating parties had intended to confer on a member of the [Fédération] or a group of its members the right to contest a recommendation of the joint committee before a council of arbitration, they would have had to state clearly that the joint committee's work and conclusions could be contested and modified by means of the dispute procedure.

[97] In my opinion, the legal basis whose existence was called into question by the arbitrator is in fact found in s. 54 of the HIA, which reads as follows:

**54.** A dispute resulting from the interpretation or application of an agreement is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction.

The composition of the council of arbitration and the appointment of its members may be determined in an agreement. If the composition and appointment are not so determined, they are determined by the Minister of Labour after consultation with the bodies representing professionals in the field of health.

[98] I agree with the majority of the Court of Appeal that [TRANSLATION] “section 54 of the [HIA] is a ‘clear provision’ in that it is drafted in broad language that does not admit, either implicitly or contextually, of a construction that limits standing to apply for arbitration to the Fédération and the Ministère” (para. 34 (footnote omitted)).

laquelle c'est l'autorité de donner « suite aux avis transmis par les parties négociantes et comportant l'information nécessaire à l'application ou à la cessation de l'application de l'honoraire de numérisation dans un laboratoire et un secteur d'activités radiologiques désignées (article 4.6 [du Protocole concernant la radiologie diagnostique]). »

Au paragraphe 52, il renchérit comme suit :

Un membre ou un regroupement de membres de la [Fédération] ne peut faire le chemin inverse et par voie d'arbitrage faire critiquer et modifier la recommandation du comité conjoint avalisée par la Fédération des médecins spécialistes. Nulle part dans la [LAM] ni dans l'Accord-cadre ne trouvera-t-on un texte permettant au conseil d'arbitrage de substituer son opinion à celle du comité conjoint et à la détermination que font à la suite du dépôt de son rapport, les parties négociantes. Si les parties négociantes avaient voulu qu'un membre de la [Fédération] ou un groupe de ceux-ci puisse contester une recommandation du comité conjoint, devant un conseil d'arbitrage, il aurait fallu qu'elles s'en expriment clairement à l'effet que le travail et les conclusions du comité conjoint pouvaient par voie de différend être remis en question et modifiés.

[97] À mon avis, le fondement juridique dont l'arbitre questionne l'existence se trouve justement dans l'art. 54 de la LAM, qui prévoit ce qui suit :

**54.** Un différend qui résulte de l'interprétation ou de l'application d'une entente est soumis à un conseil d'arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile.

La composition du conseil d'arbitrage et la nomination de ses membres peuvent être déterminées dans une entente. À défaut, elles sont déterminées par le ministre du Travail après consultation des organismes représentatifs des professionnels de la santé.

[98] Je partage l'avis de la majorité de la Cour d'appel lorsqu'elle dit que « l'article 54 de la [LAM] est un “texte clair” dans le sens où il est rédigé en termes larges qui ne permettent pas d'ajouter implicitement ou contextuellement une interprétation qui limite à la Fédération et au Ministère l'intérêt requis pour demander l'arbitrage » (par. 34 (note en bas de page omise)).

[99] I also agree with the conclusion of the majority of the Court of Appeal that [TRANSLATION] “[t]he arbitrator limited the application of section 54 [of the HIA] partly on the basis of sections 20.2 and 20.5 of Schedule 1 to the Framework Agreement” and that “[t]his is an error of law, and the resulting interpretation of the arbitrator is neither rational nor a possible outcome on this issue” (para. 29). I note that s. 20.2 of schedule 1 to the Framework Agreement sets out the procedure for submitting a dispute with respect to fees and that s. 20.5 of that same schedule provides that the Fédération may file a collective dispute against the Minister, the Régie de l’assurance maladie du Québec or an institution.

[100] In allowing the preliminary exceptions that had been submitted to him, the arbitrator completely disregarded the fundamental principle of the hierarchy of rules, which may be summarized as follows:

[TRANSLATION] In any legal system, there is a hierarchy of legal rules: at its foundation is the Constitution, upon which ordinary statutes are based, followed by regulations and, finally, particular administrative acts and actual acts of execution. The principles of supremacy of the Constitution and parliamentary supremacy are what could be considered the constitutional base of our administrative law. This leads to the fundamental rule that every government power is necessarily a delegated power, that every government act derives its only force from an Act of Parliament or of a legislature. That is what the Supreme Court stated in 1943: “[E]very order in council, every regulation, . . . every order, whether emanating immediately from His Excellency the Governor General in Council or from some [other] agency, derives its legal force . . . from [an] Act of Parliament” . . . .

This principle applies to regulations, which are considered to be “delegated legislation”, as well as to specific decisions and to contracts.

(P. Garant, with P. Garant and J. Garant, *Droit administratif* (6th ed. 2010), at p. 200)

[101] It follows from this principle that the scope of schedule 1 to the Framework Agreement must depend on that of the HIA, not the reverse.

[99] J’abonde aussi dans le même sens que la majorité de la Cour d’appel lorsqu’elle conclut que « l’arbitre a limité l’application de l’article 54 [de la LAM] en se basant en partie sur les articles 20.2 et 20.5 de l’Annexe 1 de l’Accord-cadre » et que « [c]eci est une erreur de droit et l’interprétation de l’arbitre qui en résulte n’est ni rationnelle ni une issue possible au débat » (par. 29). Je rappelle que l’art. 20.2 de l’annexe 1 de l’Accord-cadre prévoit les modalités d’un recours en contestation des honoraires, et que l’art. 20.5 de la même annexe prévoit que la Fédération peut former un différend collectif contre le Ministre, la Régie ou un établissement.

[100] L’arbitre, en accueillant les objections préliminaires dont il était saisi, a complètement ignoré le principe fondamental de la hiérarchie des normes, qu’on peut résumer ainsi :

Dans tout système juridique, il existe une hiérarchie des normes juridiques ; à la base il y a la Constitution, sur laquelle se fondent les lois ordinaires, puis il y a les règlements et enfin les actes administratifs particuliers et les actes matériels d’exécution. Les principes de la supériorité de la Constitution et de la suprématie du Parlement sont ce qu’on pourrait appeler la base constitutionnelle de notre droit administratif. De là découle la règle fondamentale qui veut que tout pouvoir de l’Administration est nécessairement un pouvoir délégué, que tout acte de l’Administration tire sa seule force d’une loi du Parlement ou de la législature. C’est ce que la Cour suprême affirmait en 1943 : « Tout arrêté en conseil, tout règlement, tout ordre, émanant directement du gouvernement en conseil ou de quelque autre agent, tire sa force d’une loi du Parlement » . . . .

Ce principe s’applique aux actes réglementaires, considérés comme étant de la « législation déléguée », comme aux décisions particulières et aux contrats.

(P. Garant, avec la collaboration de P. Garant et J. Garant, *Droit administratif* (6<sup>e</sup> éd. 2010), p. 200)

[101] Il découle de ce principe que c’est la portée de l’annexe 1 de l’Accord-cadre qui doit dépendre de la LAM et non l’inverse. Interpréter la portée

To interpret the scope of a statute by reference to the delegated legislation and the contracts it authorizes (in this case, the Framework Agreement) does violence to the structure of the legal framework established by the HIA. Such a line of reasoning is as wrong as trying to define the scope and substance of a right guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the basis of how it has been implemented by the legislature.

[102] Sections 20.2 and 20.5 of schedule 1 to the Framework Agreement thus cannot take precedence over s. 54 of the HIA and limit its scope absent an express statutory provision to that effect. The HIA is a statute of public order (s. 104.1) that cannot be rendered inapplicable by an agreement. Its public order status precludes the parties from entering into an agreement that would deny s. 54 any effect with regard to the respondent (*Syndicat de la fonction publique du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2010 SCC 28, [2010] 2 S.C.R. 61, at para. 41). In my opinion, an interpretation that suggests otherwise cannot be said to be reasonable.

[103] Moreover, s. 41 of 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”. It follows that the right provided for in s. 54 of the HIA to submit any dispute resulting from the interpretation or application of an agreement to a council of arbitration must be construed broadly and liberally.

[104] Section 54 of the HIA is drafted in broad, clear language. It is “[a] dispute resulting from the interpretation or application of an agreement [that] is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction.” The scope of the section cannot be restricted by an agreement, because no possible restrictions are provided for in the HIA.

d’une loi en référant à la législation déléguée et aux contrats qu’elle autorise (l’Accord-cadre en l’occurrence) fait violence à la structure de l’ordre juridique mis en place par la LAM. Un tel raisonnement est aussi erroné que celui qui tenterait de circonscrire la portée et le contenu d’un droit garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés* en s’inspirant de la façon dont il a été mis en œuvre par le législateur.

[102] Les articles 20.2 et 20.5 de l’annexe 1 de l’Accord-cadre ne peuvent donc avoir préséance sur l’art. 54 de la LAM et limiter sa portée en l’absence d’une disposition législative expresse à cet effet. La LAM est une loi d’ordre public (art. 104.1) qui ne saurait être rendue inapplicable par une entente. Son caractère d’ordre public empêche les parties de conclure une entente qui priverait l’art. 54 d’effet à l’égard de l’intimé (*Syndicat de la fonction publique du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2010 CSC 28, [2010] 2 R.C.S. 61, par. 41). À mon avis, on ne peut dire d’une interprétation qui suggère autrement qu’elle est raisonnable.

[103] De plus, l’art. 41 de la *Loi d’interprétation*, RLRQ, c. I-16, prévoit 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 ». Il s’ensuit que le droit, prévu à l’art. 54 de la LAM, de soumettre à un conseil d’arbitrage tout différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente doit recevoir une interprétation large et libérale.

[104] L’article 54 de la LAM est rédigé en des termes larges et clairs. C’est « [u]n différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente [qui] est soumis à un conseil d’arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile. » Sa portée ne peut être restreinte par une entente puisque la LAM ne prévoit pas de restriction possible.

[105] As the motion judge noted, the word “dispute” in s. 54 of the HIA is not defined in that Act, which means that it is necessary to refer to the standard dictionary definitions. She quoted the definition from the *Petit Robert*, according to which a *différend* (dispute) is a [TRANSLATION] “[d]isagreement resulting from a difference of opinion or the competing interests of two or more people” (2013 QCCS 6950, at para. 24 (CanLII); see also *Le Petit Robert* (new ed. 2012), at p. 736). The majority of the Court of Appeal agreed and added another definition from the *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, according to which a *différend* is a [TRANSLATION] “disagreement between two or more people” (para. 24, quoting H. Reid, with S. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (4th ed. 2010), at p. 202).

[106] In my opinion, when the negotiating parties [TRANSLATION] “decide on and designate the general radiology laboratories that will be recognized for the purposes of the digitization fee” pursuant to s. 4.5 of the Protocole concernant la radiologie diagnostique, they are interpreting and applying the agreement within the meaning of s. 54 of the HIA. A dispute submitted to the arbitrator thus results from a difference of opinion between the medical specialists and the negotiating parties. There is no reason to limit the scope of s. 54 of the HIA, and in particular the concept of a “dispute” within the meaning of that section, to disagreements between the Fédération and the Minister as the arbitrator did.

[107] Nor can it be said, as my colleagues Wagner and Gascon JJ. suggest, that the Fédération’s monopoly of representation also extends to the interpretation and application of the agreement. It is true that the Fédération has a monopoly recognized by the Minister, which, moreover, the respondent does not dispute, for the purpose of negotiating an agreement under s. 19 of the HIA. However, the Fédération’s monopoly is limited to the conclusion of such an agreement. The view that the Fédération’s monopoly also extends to the application of the agreement cannot really be reconciled with the fact that, generally speaking, “[t]he function of the [Régie de l’assurance maladie du Québec is] to administer and implement the programs of the health insurance plan instituted

[105] Comme la juge de première instance le remarque, le terme « différend » à l’art. 54 de la LAM n’est pas défini dans celle-ci et puisqu’il est ainsi, il faut s’en remettre aux définitions usuelles et courantes. Elle cite la définition du *Petit Robert*, selon laquelle un différend constitue un « [d]ésaccord résultant d’une différence d’opinions, d’une opposition d’intérêts entre deux ou plusieurs personnes » (2013 QCCS 6950, par. 24 (CanLII); voir aussi *Le Petit Robert* (nouv. éd. 2012), p. 736). La majorité de la Cour d’appel abonde en ce sens et ajoute une autre définition, celle du *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, selon laquelle un différend constitue un « désaccord entre deux ou plusieurs personnes » (par. 24, citant H. Reid, avec la collaboration de S. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (4<sup>e</sup> éd. 2010), p. 202).

[106] À mon avis, lorsque les parties négociantes « déterminent et désignent les laboratoires de radiologie générale qui sont reconnus aux fins de l’application de l’honoraire de numérisation » en application de l’art. 4.5 du Protocole concernant la radiologie diagnostique, elles interprètent et appliquent l’entente au sens de l’art. 54 de la LAM. Le différend soumis à l’arbitre résulte alors d’une différence d’opinions entre les médecins spécialistes et les parties négociantes. Il n’y a pas lieu de limiter la portée de l’art. 54 de la LAM, particulièrement son concept de « différend », aux désaccords entre la Fédération et le Ministre comme l’a fait l’arbitre.

[107] On ne peut dire non plus que le monopole représentatif détenu par la Fédération s’étend également à l’interprétation et à l’application de l’entente comme le suggèrent mes collègues les juges Wagner et Gascon. Certes, la Fédération détient un monopole, reconnu par le ministre, et que l’intimé ne conteste pas d’ailleurs, afin de négocier une entente en vertu de l’art. 19 de la LAM. Toutefois, l’étendue du monopole de la Fédération se termine avec la conclusion d’une telle entente. La position voulant que le monopole de la Fédération s’étende également à l’application de l’entente se réconcilie difficilement avec le fait que, généralement, « [l]a Régie a pour fonction d’administrer et d’appliquer les programmes du régime d’assurance maladie institué

by the [HIA] and any other program entrusted to it by law or by the Government” (*An Act respecting the Régie de l’assurance maladie du Québec*, CQLR, c. R-5, s. 2). That is why the HIA entitles a medical specialist to submit a question relating to the interpretation or application of the Framework Agreement to arbitration in accordance with ss. 22.0.1 and 22.2 of the HIA where the Régie de l’assurance maladie du Québec refuses to pay him or her a fee or requests the reimbursement of such a fee. This being said, the existence of these specific recourses, in which the opposing parties are the medical specialist and the Régie de l’assurance maladie du Québec, in no way diminishes the existence and the scope of the broader remedy provided for in s. 54 of the HIA for any other dispute resulting from the interpretation or application of an agreement, in which it would be possible for the opposing parties to be a medical specialist and the Fédération.

[108] I also note that my colleagues’ position regarding the scope of the Fédération’s monopoly is based on principles of Quebec labour law (*Noël v. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 SCC 39, [2001] 2 S.C.R. 207, at para. 41). Yet the scheme of the HIA contains no specific provision authorizing the Fédération to exercise all the recourses the Framework Agreement grants to medical specialists as is the case with the labour law scheme established by the *Labour Code*, CQLR, c. C-27, s. 69. In my opinion, it is not wise to import labour law principles, such as that of the monopoly of representation granted to a union, into the scheme of the HIA unless that Act expressly provides for this.

[109] Wagner and Gascon JJ. state that the interpretation of s. 54 of the HIA that I propose would result in an unacceptable or inappropriate increase in arbitration cases. In this regard, I adopt the argument of my colleagues Brown and Rowe JJ. that, on the contrary, “[t]he more persons who are placed in the difficult position in which Dr. Guérin finds himself, the more compelling the basis for allowing him and others to have their disputes heard by an impartial decision-maker” (para. 82). This of course supports the view that it was unreasonable for the arbitrator to conclude that the respondent

par la [LAM] ainsi que tout autre programme que la loi ou le gouvernement lui confie » (*Loi sur la Régie de l’assurance maladie du Québec*, RLRQ, c. R-5, art. 2). C’est pourquoi la LAM permet à un médecin spécialiste de porter en arbitrage une question d’interprétation ou d’application de l’Accord-cadre conformément aux art. 22.0.1 et 22.2 de la LAM, lorsque la Régie refuse de lui verser un honoraire ou en réclame le remboursement. Cela dit, l’existence de ces recours spécifiques, lesquels opposent le médecin spécialiste et la Régie, ne réduisent aucunement l’existence et la portée du recours plus large prévu par l’art. 54 de la LAM pour tout autre différend résultant de l’interprétation ou de l’application d’une entente, lequel pourrait notamment opposer le médecin spécialiste et la Fédération.

[108] Je note également que la position de mes collègues quant à la portée du monopole de la Fédération repose sur des principes du droit du travail québécois (*Noël c. Société d’énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, [2001] 2 R.C.S. 207, par. 41). Or, le régime de la LAM ne comprend pas de disposition spécifique permettant à la Fédération d’exercer tous les recours que l’Accord-cadre accorde aux médecins spécialistes, comme c’est le cas pour le régime du droit du travail mis en place par le *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 69. Il n’est pas sage, à mon avis, d’importer des principes du droit du travail, tel que celui du monopole de représentation accordé à un syndicat, dans le régime de la LAM sans que celui-ci ne le spécifie expressément.

[109] Selon les juges Wagner et Gascon, l’interprétation de l’art. 54 de la LAM que je propose entraînerait un accroissement inacceptable ou inapproprié du recours à l’arbitrage. À cet égard, je fais mien l’argument de mes collègues les juges Brown et Rowe voulant qu’au contraire, « plus il y a de personnes dans la situation difficile où se trouve le D<sup>r</sup> Guérin, plus il est impérieux de permettre que leurs différends soient soumis à un décideur impartial » (par. 82). Cela milite certainement en faveur de la position qu’il était déraisonnable pour l’arbitre de conclure que l’intimé n’avait pas l’intérêt pour

did not have standing and in so doing to prevent the respondent from applying to the forum provided for by the legislature for submitting a dispute resulting from the interpretation or application of an agreement.

[110] On this last point, Wagner and Gascon JJ. consider that the arbitrator did not leave the respondent without recourse, as “[t]he courts would have jurisdiction if he were to allege that the Fédération had not properly discharged its duty of representation” (para. 60). But it is unrealistic to argue that the courts would have been an appropriate forum for the respondent, since, as my colleagues in fact acknowledge, the Fédération’s duty of representation is limited to certain types of conduct: bad faith, discrimination, arbitrary conduct and serious negligence (*Noël*, at para. 48). In the instant case, the respondent alleges that the Fédération misinterpreted and misapplied the conditions for recognizing his laboratory for the purposes of the digitization fee provided for in the agreement, which does not correspond to any of the types of conduct to which my colleagues refer.

[111] In sum, in addition to disregarding the fundamental principle of the hierarchy of rules by limiting the scope of the HIA by reference to the agreement it authorizes, the arbitrator failed to apply the relevant principles of interpretation as codified by the legislature. The arbitrator’s conclusion that the respondent did not have standing was based on an erroneously restrictive construction of the HIA and did not fall within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the applicable principles of interpretation (*Dunsmuir*, at para. 47). It was therefore unreasonable.

## B. Conclusion

[112] In my opinion, the arbitrator erred in concluding that he did not have jurisdiction to hear the respondent’s dispute. He also erred in concluding that the respondent did not have standing. I would therefore dismiss the appeal.

agir, empêchant ainsi l’intimé d’avoir accès au forum prévu par le législateur pour soumettre un différend qui résulte de l’interprétation ou de l’application d’une entente.

[110] Sur ce dernier point, les juges Wagner et Gascon sont d’avis que l’arbitre n’a pas retiré à l’intimé tous ses recours, car « [l]es tribunaux de droit commun conservent leur compétence dans l’éventualité où il estimerait que la Fédération ne s’est pas bien acquittée de son obligation de représentation » (par. 60). Or, il est illusoire de prétendre que les tribunaux de droit commun auraient été un forum approprié pour l’intimé puisque, comme mes collègues le reconnaissent pourtant, le devoir de représentation de la Fédération se limite à certains types de conduite : la mauvaise foi, la discrimination, le comportement arbitraire et la négligence grave (*Noël*, par. 48). En l’espèce, l’intimé allègue que la Fédération a mal interprété et appliqué les conditions de reconnaissances de son laboratoire aux fins de l’application de l’honoraire de numérisation prévu par l’entente, ce qui ne correspond à aucun des types de conduites auxquels mes collègues font allusion.

[111] En somme, en plus de faire fi du principe fondamental de la hiérarchie des normes en limitant la portée de la LAM en prenant appui sur l’entente qu’elle autorise, l’arbitre a également omis d’appliquer les principes d’interprétation pertinents et codifiés par le législateur. La conclusion de l’arbitre selon laquelle l’intimé n’avait pas l’intérêt pour agir repose sur une interprétation erronément restrictive de la LAM et n’appartient pas aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des principes d’interprétation applicables (*Dunsmuir*, par. 47). Elle est donc déraisonnable.

## B. Conclusion

[112] À mon avis, l’arbitre a erré en concluant qu’il n’avait pas la compétence requise pour entendre le différend logé par l’intimé. Il a également erré en concluant que l’intimé n’avait pas l’intérêt pour agir. Je rejetterais donc l’appel.

## APPENDIX

**(Relevant Statutory and Contractual Provisions)***Health Insurance Act, CQLR, c. A-29*

**22.0.1.** Whenever the Board [the Régie de l'assurance maladie du Québec] believes that a professional in the field of health or a third person has exacted payment from an insured person in contravention of this Act, where nothing in the regulations so permits, or has claimed an amount exceeding the amount that would have been paid by the Board to a health professional subject to the application of an agreement for insured services furnished to an insured person who failed to present his health insurance card, claim booklet or eligibility card, it shall reimburse the amount so paid by the beneficiary and notify the professional or the third person in writing thereof. The Board shall make such a reimbursement solely where the insured person applies therefor in writing within one year after the date of payment.

An amount so reimbursed and the administrative costs prescribed constitute a debt toward the Board and may be recovered from the professional in the field of health or third person by compensation or otherwise, on the expiry of a period of 30 days from the date of the notice.

Within six months of the compensation, the professional in the field of health may appeal from the Board's decision before the Superior Court or the Court of Québec according to their respective jurisdictions or, in the case of a question of interpretation or application of an agreement, before a council of arbitration established under section 54. The burden of proving that the decision of the Board is ill-founded is on the health professional.

**22.2.** Where the Board believes that services for which payment is claimed by a professional in the field of health or for which he has obtained payment in the preceding 36 months were services furnished in non-conformity with the agreement, the Board may refuse payment for such services or have them reimbursed by compensation or otherwise, as the case may be. Disputes resulting from this paragraph are settled by the council of arbitration instituted by section 54.

Where, after an investigation, the Board believes that services for which payment is claimed by a professional in the field of health or for which he has obtained

## ANNEXE

**(Dispositions législatives et contractuelles pertinentes)***Loi sur l'assurance maladie, RLRQ, c. A-29*

**22.0.1.** Lorsque la Régie est d'avis qu'un professionnel de la santé ou un tiers a exigé paiement d'une personne assurée à l'encontre de la présente loi, alors que rien dans les règlements ne le permet ou a exigé plus que le montant qui aurait été payé par la Régie à un professionnel soumis à l'application d'une entente pour les services assurés fournis à une personne assurée qui n'a pas présenté sa carte d'assurance maladie, son carnet de réclamation ou sa carte d'admissibilité, elle rembourse à la personne assurée la somme ainsi versée et en avise par écrit le professionnel de la santé ou le tiers. La Régie effectue un tel remboursement uniquement lorsque la personne assurée lui en fait la demande écrite dans l'année suivant la date du paiement.

Une somme ainsi remboursée et les frais d'administration prescrits constituent une dette envers la Régie et peuvent être recouvrés de ce professionnel de la santé ou de ce tiers par compensation ou autrement, à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de la date de cet avis.

Dans les six mois de la compensation, le professionnel de la santé peut se pourvoir à l'encontre de la décision de la Régie devant la Cour supérieure ou la Cour du Québec, selon leur compétence respective ou, lorsqu'il s'agit d'une question d'interprétation ou d'application d'une entente, devant un conseil d'arbitrage créé en vertu de l'article 54. Il incombe au professionnel de la santé de prouver que la décision de la Régie est mal fondée.

**22.2.** Lorsque la Régie est d'avis que des services dont le paiement est réclamé par un professionnel de la santé ou pour lesquels il a obtenu paiement au cours des 36 mois précédents, étaient des services fournis non conformément à l'entente, elle peut refuser le paiement de ces services ou procéder à leur remboursement par compensation ou autrement, selon le cas. Les différends résultant du présent alinéa sont tranchés par le conseil d'arbitrage institué par l'article 54.

Lorsque la Régie, suite à une enquête, est d'avis que des services dont le paiement est réclamé par un professionnel de la santé ou pour lesquels il a obtenu paiement

payment in the 36 preceding months were services that have not been furnished, that he has not furnished in person or that he has falsely described, or services that were non-insured services, services not considered insured by regulation or services not established as insured services by regulation, the Board may refuse payment for such services or have them reimbursed by compensation or otherwise, as the case may be.

Where the Board decides to refuse payment for services or to make compensation, it must inform the professional in the field of health of the reasons for its decision.

In the cases provided for in this section, the burden of proof that the decision of the Board is ill-founded, is on the professional in the field of health.

A professional in the field of health who wishes to appeal a decision of the Board before the Superior Court or the Court of Québec according to their respective jurisdictions, must do so within six months of receiving such decision.

For the purposes of this Act and within the scope of the basic prescription drug insurance plan, the second, third, fourth and fifth paragraphs, adapted as required, apply to an institution.

**54.** A dispute resulting from the interpretation or application of an agreement is submitted to a council of arbitration, to the exclusion of any court of civil jurisdiction.

The composition of the council of arbitration and the appointment of its members may be determined in an agreement. If the composition and appointment are not so determined, they are determined by the Minister of Labour after consultation with the bodies representing professionals in the field of health.

*Framework Agreement between the Minister of Health and Social Services and the Fédération des médecins spécialistes du Québec for the purposes of the Health Insurance Act (Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie)*

au cours des 36 mois précédents, étaient des services qui n'ont pas été fournis, qu'il n'a pas fournis lui-même ou qu'il a faussement décrits, ou des services non assurés, des services non considérés comme assurés par règlement ou des services non déterminés comme services assurés par règlement, elle peut refuser le paiement de ces services ou procéder à leur remboursement par compensation ou autrement, selon le cas.

Lorsque la Régie décide de refuser le paiement de services ou de procéder à compensation, elle doit informer le professionnel de la santé des motifs de sa décision.

Dans les cas prévus au présent article, il appartient au professionnel de la santé de prouver que la décision de la Régie est non fondée.

Le professionnel de la santé qui veut se pourvoir d'une décision de la Régie devant la Cour supérieure ou la Cour du Québec, selon leur compétence respective, doit le faire dans les six mois de la réception de cette décision.

Pour l'application de la présente loi dans le cadre du régime général d'assurance médicaments, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas s'appliquent à un établissement en y faisant les adaptations nécessaires.

**54.** Un différend qui résulte de l'interprétation ou de l'application d'une entente est soumis à un conseil d'arbitrage, exclusivement à tout tribunal de juridiction civile.

La composition du conseil d'arbitrage et la nomination de ses membres peuvent être déterminées dans une entente. À défaut, elles sont déterminées par le ministre du Travail après consultation des organismes représentatifs des professionnels de la santé.

*Accord-cadre entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins spécialistes du Québec aux fins de l'application de la Loi sur l'assurance maladie*

[TRANSLATION]

**SCHEDULE 1.**

**TITLE 1.**

**GENERAL**

**SECTION 3.**

*REPRESENTATION*

**3.1** The Minister recognizes the Fédération as the only organization representing medical specialists for the negotiation and application of any agreement concerning medical services and medical administrative duties performed in hospital centres.

This recognition shall be binding on the Board and on all institutions.

**TITLE V.**

**ARBITRATION PROCEDURE**

**SECTION 20.**

*DISPUTE*

**20.1** A dispute shall be filed by a medical specialist or by the Fédération in accordance with this title.

There are two types of disputes: the dispute with respect to fees and the collective dispute.

**1. DISPUTE WITH RESPECT TO FEES**

**20.2** A medical specialist may submit a dispute in response to a refusal of payment or a request for reimbursement by the Board.

A physician who has not submitted an application for review shall file such a dispute within six months of receipt of the Board's decision concerning a refusal of payment or a request for reimbursement.

A physician who has submitted an application for review shall file such a dispute within six months of receipt of

**ANNEXE 1.**

**TITRE 1.**

**DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

**ARTICLE 3.**

*REPRÉSENTATION*

**3.1** La Ministre reconnaît la Fédération comme le seul organisme représentatif des médecins spécialistes pour la négociation et l'application de toute entente relative aux services médicaux ainsi qu'aux fonctions médico-administratives exercées en centre hospitalier.

Cette reconnaissance engage la Régie et tout établissement.

**TITRE V.**

**PROCÉDURE D'ARBITRAGE**

**ARTICLE 20.**

*DIFFÉREND*

**20.1** Un différend est logé par un médecin spécialiste ou la Fédération, conformément au présent titre.

On distingue le différend en contestation d'honoraires et le différend collectif.

**1. DIFFÉREND EN CONTESTATION D'HONORAIRES**

**20.2** Un médecin spécialiste auquel la Régie oppose un refus de paiement ou demande un remboursement, peut former un différend.

Pour le médecin qui n'a pas présenté de demande de révision, ce différend doit être logé dans les six mois de la réception de la décision de la Régie concernant un refus de paiement ou une demande de remboursement.

Pour le médecin qui a présenté une demande de révision, ce différend doit être logé dans les six mois de la

the Board's decision further to the submissions process provided for in section 15.

The filing of a notice of dispute terminates the submissions process.

The Fédération may, in the same circumstances, act on behalf of one or more medical specialists.

**20.3** A dispute with respect to fees shall not be heard if it is within the exclusive jurisdiction of the Commission des Affaires sociales.

**20.4** A medical specialist may submit a dispute against an institution in the event of a disagreement regarding the application of his professional services contract.

## 2. COLLECTIVE DISPUTE

**20.5** The Fédération may file a collective dispute against the Minister, the Board or an institution.

It may in so doing raise any disagreements relating to the application of this agreement.

It may also contest any administrative instrument — such as a directive, a decree, a contract of affiliation or an organization plan — that it considers to be in contravention of this agreement.

. . . .

## SCHEDULE 5

**LABORATORY MEDICINE TARIFF** [*Tarif de la médecine de laboratoire*]

. . . .

**DIAGNOSTIC RADIOLOGY PROTOCOL** [*Protocole concernant la radiologie diagnostique*]

. . . .

## SECTION 4.

***DIGITIZATION FEE: RECOGNITION OF LABORATORIES***

**4.1** For the purpose of promoting the digitization of radiology equipment in general radiology laboratories, a digitization fee (R=9) shall be applicable in laboratories that are recognized by the negotiating parties for the designated sectors of radiological activity.

réception de la décision de la Régie qui fait suite au processus de représentations prévu à l'article 15.

La production d'un avis de différend met fin au processus de représentations.

La Fédération peut, dans les mêmes circonstances, agir pour le compte d'un ou plusieurs médecins spécialistes.

**20.3** Il n'y a pas ouverture au différend en contestation d'honoraires, si le litige est de la compétence exclusive de la Commission des Affaires sociales.

**20.4** Un médecin spécialiste peut former un différend contre un établissement, s'il y a litige au sujet de l'application de son contrat de services professionnels.

## 2. DIFFÉREND COLLECTIF

**20.5** La Fédération peut former un différend collectif contre la Ministre, la Régie ou un établissement.

Elle peut ainsi soulever tout désaccord au sujet de l'application de cette entente.

Elle peut, de même, attaquer tout instrument administratif — tels une directive, une circulaire, un contrat d'affiliation ou un plan d'organisation — qu'elle prétend être en contravention de cette entente.

. . . .

## ANNEXE 5

**TARIF DE LA MÉDECINE DE LABORATOIRE**

. . . .

**PROTOCOLE CONCERNANT LA RADIOLOGIE DIAGNOSTIQUE**

. . . .

## ARTICLE 4.

***HONORAIRE DE NUMÉRISATION : RECONNAISSANCE DES LABORATOIRES***

**4.1** Afin de favoriser la numérisation des équipements radiologiques dans les laboratoires de radiologie générale, un honoraire de numérisation (R=9) est applicable dans les laboratoires reconnus par les parties négociantes et pour les secteurs d'activités radiologiques désignés.

For the pursuit of that purpose, three separate areas of activity shall be recognized: general radiology, mammography and fluoroscopy.

**4.2** In order to be recognized, a general radiology laboratory identified in the list provided for in section 1 shall satisfy the following conditions:

- (i) All the equipment of the laboratory that is used in the sector of radiological activity for which the digitization fee is being claimed must be digitized;
- (ii) In respect of the digitization fee applicable in either the mammography or the fluoroscopy sector of activity, all the equipment used in the general radiology sector of activity must also be digitized;
- (iii) The laboratory must have a PACS that is compatible with the mandatory standards for the archiving of pictures in the regional diagnostic imaging repository and for feeding this repository in accordance with its archiving capacity via a network connection to which the laboratory is given access.

The costs of the network connection up to the market cost of a standard business line shall be borne by the laboratory; all additional costs shall be borne by the Ministère de la Santé et des Services sociaux or another organization it designates.

- (iv) All the radiology equipment and the PACS used in a general radiology laboratory for which a digitization fee is being requested (hereinafter referred to as the “radiology equipment”) shall belong to and mainly benefit medical specialists in radiology practising in the context of the health insurance plan (hereinafter referred to as the “radiologists”).

**4.3** A medical specialist in radiology who wishes to obtain recognition of a general radiology laboratory for the purposes of the digitization fee shall submit an application to that effect to the negotiating parties.

He shall indicate the sector of radiological activity for which the digitization fee is being requested and provide all information and documents that will be needed in order to analyze his application and that

À cette fin, on reconnaît trois secteurs d’activités distincts, soit la radiologie générale, la mammographie et la fluoroscopie.

**4.2** Afin d’être reconnu, un laboratoire de radiologie générale identifié au répertoire prévu à l’article 1 doit satisfaire aux conditions suivantes :

- i) L’ensemble des équipements du laboratoire qui sont utilisés dans le secteur d’activités radiologiques pour lequel l’honoraire de numérisation est demandé doivent être numérisés;
- ii) Pour l’honoraire de numérisation applicable dans les secteurs d’activités de la mammographie ou de la fluoroscopie, l’ensemble des équipements utilisés dans le secteur d’activités de la radiologie générale doivent également être numérisés;
- iii) Le laboratoire doit disposer d’un PACS compatible aux normes exigées pour l’archivage des images dans le dépôt régional d’imagerie diagnostique et, via un lien réseau auquel on lui donne accès, alimenter ce dépôt régional selon ses capacités d’archivage.

Les frais du lien réseau sont à la charge du laboratoire, jusqu’à concurrence du coût du marché pour une ligne commerciale standard, tous frais excédentaires étant à la charge du ministère de la Santé et des Services sociaux ou d’un autre organisme qu’il désigne.

- iv) L’ensemble de l’équipement radiologique et le PACS utilisés dans le laboratoire de radiologie générale pour lequel un honoraire de numérisation est demandé (ci-après désignés les « équipements radiologiques ») doivent appartenir et profiter majoritairement à des médecins spécialistes en radiologie qui exercent dans le cadre du régime d’assurance maladie (ci-après désignés les « médecins radiologistes »).

**4.3** Le médecin spécialiste en radiologie qui souhaite obtenir la reconnaissance d’un laboratoire de radiologie générale aux fins de l’application de l’honoraire de numérisation doit présenter une demande à cet effet aux parties négociantes.

Il doit indiquer le secteur d’activités radiologiques pour lequel l’honoraire de numérisation est demandé et fournir toute l’information et la documentation nécessaire à l’analyse de sa demande et

will show that the conditions set out in section 4.2 have been satisfied.

- 4.4** There shall be established a joint committee composed of equal numbers of representatives of the Fédération and the Ministère de la Santé et des Services sociaux to which shall be referred any applications for recognition submitted under section 4.3 for the purposes of the digitization fee.

After analyzing an application, the joint committee shall make a recommendation to the negotiating parties.

- 4.5** Further to the joint committee's recommendations, the negotiating parties shall decide on and designate the general radiology laboratories that will be recognized for the purposes of the digitization fee together with the applicable sectors of radiological activity.
- 4.6** The Board shall follow up on notices received from the negotiating parties that contain information needed to apply or to cease applying the digitization fee in a designated laboratory and sector of radiological activity.

*Appeal allowed with costs in all courts, CÔTÉ J. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Bernard, Roy (Justice Québec), Montréal.*

*Solicitors for the respondent: Bélanger Sauvé, Montréal.*

*Solicitors for the intervener Fédération des médecins spécialistes du Québec: Munionseil avocats inc., Montréal.*

permettant de constater que les conditions mentionnées à l'article 4.2 sont rencontrées.

- 4.4** Est créé un comité conjoint composé en parts égales de représentants de la Fédération et du ministère de la Santé et des Services sociaux auxquelles sont soumises les demandes de reconnaissance présentées en vertu de l'article 4.3 aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation.

Au terme de son analyse, le comité conjoint fait une recommandation aux parties négociantes.

- 4.5** Suite aux recommandations du comité conjoint, les parties négociantes déterminent et désignent les laboratoires de radiologie générale qui sont reconnus aux fins de l'application de l'honoraire de numérisation ainsi que le secteur d'activités radiologiques visé.
- 4.6** La Régie donne suite aux avis transmis par les parties négociantes et comportant l'information nécessaire à l'application ou à la cessation d'application de l'honoraire de numérisation dans un laboratoire et un secteur d'activités radiologiques désignés.

*Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours, la juge CÔTÉ est dissidente.*

*Procureurs de l'appelante : Bernard, Roy (Justice Québec), Montréal.*

*Procureurs de l'intimé : Bélanger Sauvé, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante la Fédération des médecins spécialistes du Québec : Munionseil avocats inc., Montréal.*