COURT OF APPEAL OF NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

21-15-CA

SCHOLTEN'S HANWELL LTD.

SCHOLTEN'S HANWELL LTD.

APPELLANT APPELANTE

- and -

THE NEW BRUNSWICK LIOUOR Corporation CORPORATION, a Crown established pursuant to the New Brunswick Liquor Corporation Act and the PROVINCE OF NEW BRUNSWICK as represented by the Minister of Finance

RESPONDENTS

Scholten's Hanwell Ltd. v. The New Brunswick Liquor Corporation et al., 2017 NBCA 1

CORAM:

The Honourable Justice Quigg The Honourable Justice Green The Honourable Justice French

Appeal from a decision of the Court of Queen's

Bench:

February 17, 2015

History of case:

Decision under appeal:

2015 NBOB 43

Preliminary or incidental proceedings:

Appeal heard: April 27, 2016

Judgment rendered: January 5, 2017

Reasons for judgment by: The Honourable Justice French - et -

SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, une corporation de la Couronne constituée par la Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick, et PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, représentée par le Ministre des Finances

INTIMÉES

Scholten's Hanwell Ltd. c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick et autre, 2017 NBCA 1

CORAM:

l'honorable juge Quigg l'honorable juge Green l'honorable juge French

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la

Reine:

le 17 février 2015

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :

2015 NBBR 43

Procédures préliminaires ou accessoires :

Appel entendu: le 27 avril 2016

Jugement rendu: le 5 janvier 2017

Motifs de jugement : l'honorable juge French Concurred in by:

The Honourable Justice Quigg The Honourable Justice Green

Counsel at hearing:

For the appellant:

Daniel Peter Laurent Leger

For the respondent New Brunswick Liquor

Corporation:

Clarence Lee Bennett and Nicholas Neil Russon

For the respondent Province of New Brunswick:

Keith Mullin

THE COURT

The appeal is dismissed.

Souscrivent aux motifs : l'honorable juge Quigg l'honorable juge Green

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante:

Daniel Peter Laurent Leger

Pour l'intimée Société des alcools du Nouveau-

Brunswick:

Clarence Lee Bennett et Nicholas Neil Russon

Pour l'intimée Province du Nouveau-Brunswick :

Keith Mullin

LA COUR

L'appel est rejeté.

The judgment of the Court was delivered by

FRENCH, J.A.

I. Introduction

- Brunswick Liquor Corporation in 2014 for establishing agency stores is *ultra vires*. It submits the Corporation's authority under the *Liquor Control Act*, R.S.N.B. 1973, c. L-10 (the "*Act*") is limited to the ability to establish agency stores "in a limited number of small communities, where NB Liquor would not otherwise establish liquor stores". It says the new policy, which effectively allows the Corporation "to appoint agents in any geographic location in the province", regardless of such considerations as whether the public is already being served, is beyond the Corporation's authority. The Corporation denies the *Act* limits its ability to appoint agents, as Scholten's asserts, and notes the *Act* expressly permits it to appoint agents to sell liquor "where it believes the public can be better served [...] upon such terms and conditions as the Corporation considers appropriate". The Corporation says the new policy is well within the authority and discretion conferred on it by the *Act*.
- [2] Scholten's also submits the approval of the new policy, in August 2014, and the near simultaneous decision to issue a new Request for Proposals for an agency store in Hanwell, were undertaken contrary to its legitimate expectations. It says the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Finance, represented in March 2013, that the Ombudsman would first investigate and report on the Corporation's prior, and failed, Request for Proposals process to establish an agency store in Hanwell.
- [3] Scholten's submissions, made in an application for judicial review in 2014, were rejected by a judge of the Court of Queen's Bench and Scholten's appeals his decision.

II. Factual background

[4] Scholten's application to the Court of Queen's Bench was not its first to that court in connection with the Corporation's agency store program.

One year before bringing the current application, Scholten's successfully applied to the Court of Queen's Bench for an order quashing a decision of the Corporation appointing Power Plus Technology Inc. an agent for a location in Hanwell (see *Dignam et al v. New Brunswick Liquor Corp. et al*, 2014 NBQB 109, 419 N.B.R. (2d) 277). That earlier application is part of the background to the application which is the focus of this appeal.

In November 2012, the Corporation issued a Request for Proposals for agency stores in a number of locations throughout New Brunswick, including Hanwell. Scholten's and Power Plus Technology Inc. responded by each submitting a proposal for the Hanwell location. Scholten's had been a retail operator in the area for some time. In February 2013, the Corporation selected Power Plus Technology Inc.

In March 2013, Scholten's wrote to the Ombudsman requesting a review of the Request for Proposals process. Scholten's also wrote to the Minister of Finance expressing serious concerns regarding the selection process. The Minister responded, by letter dated March 22, 2013, indicating, among other things, he would write a letter to request the Ombudsman independently review the Corporation's process for assessing responses to the Request for Proposals. This letter is the principal basis for Scholten's current claim that its legitimate expectations were not met when the Corporation, before any investigation was undertaken by the Ombudsman, adopted, in 2014, a new agency store policy and issued a new Request for Proposals for the Hanwell area.

[8] In April 2013, Scholten's filed an application for judicial review of the process selecting Power Plus Technology Inc. By a decision made on April 30, 2014, Scholten's application was allowed and the Corporation's decision quashed. The judge

concluded the Corporation did not follow the procedure set out in the Request for Proposals and, as a result, the process was unfair.

[9] Following this decision, the Corporation undertook a review of the Request for Proposals process and its agency store policy. In a letter to Scholten's legal counsel dated July 2, 2014, Brian Harriman, the President and CEO of the Corporation, explained the review of the Request for Proposals process:

I have previously stated publicly, and it continues to be the case, that NB Liquor will be going back to the drawing board with respect to developing a fair RFP process for the award of agency stores. Prior to its completion, the new process will be thoroughly reviewed by our independent legal counsel to ensure that the RFP process and the internal processes of NB Liquor in awarding a contract pursuant to the RFP are as fair and transparent as is reasonably possible in a commercial context. We have committed to this publicly and this continues to be the case.

- [10] On August 20, 2014, Mr. Harriman emailed Scholten's counsel with an updated timeline regarding a new Request for Proposals process and the date the Corporation's Board of Directors would be presented with a new agency store policy for approval.
- [11] On August 27, 2014, Scholten's filed the current application with the Court of Queen's Bench, seeking an order that the Corporation wait for recommendations of the Ombudsman before adopting a new agency store policy.
- On August 29, 2014, the Board of Directors of the Corporation considered and approved a new agency store policy (the "New Policy") and on September 5, 2014, the Corporation issued a Request for Proposals for the appointment of an agent in Hanwell (the "Second Request for Proposals").
- [13] On September 9, 2014, Scholten's amended its application to claim the New Agency Store Policy was inconsistent with the authority granted the Corporation

under the *Liquor Control Act* and thus was *ultra vires*. Scholten's also brought a motion, seeking an interlocutory injunction to prevent the Corporation from proceeding with the Second Request for Proposals. The motion was dismissed on September 17, 2014. The relevant amendment to Scholten's application seeks the following order:

[T]he August 29, 2014 decision of the Corporation's Board of Directors to adopt a[n] Agency Store Policy contrary to statutory authority granted to it pursuant to the New Brunswick *Liquor Control Act* be removed into this Honourable Court and quashed as *ultra vires* the Corporation.

- [14] On September 29, 2014, the Ombudsman wrote to the Corporation indicating he was not proceeding with an investigation.
- [15] Scholten's application was heard in October and November 2014, and was dismissed by decision dated February 17, 2015.

III. Grounds of Appeal

[16] The grounds of appeal assert the application judge:

- 1. erred in law, having found that the Corporation's interpretation of its power to appoint agents, as set out in s. 40.1(1) of the *Act* and the New Policy, is consistent with its purposes, as set out in the *New Brunswick Liquor Corporation Act*, R.S.N.B 1973, c. N-6.1, and is, therefore, reasonable;
- 2. made a palpable and overriding error in rejecting uncontested facts and inferring facts not in evidence, in concluding that Scholten's failed to provide a factual basis to confirm a legitimate expectation and erred in not confirming a breach of such legitimate expectation; and
- 3. made a palpable and overriding error in failing to rule on Scholten's objections to the introduction of evidence.

IV. Analysis

A. The 1st Ground - Submission the New Agency Store Policy is Ultra Vires

- [17] At the root of Scholten's first ground of appeal is its assertion the New Policy provides for the appointment of agents in a manner that is not permitted by s. 40.1(1) of the *Act* and is thus, *ultra vires* the Corporation.
- [18] The source of the Corporation's power/corporate capacity and its ability to carry on operations related to the sale of liquor in New Brunswick may be found in both in the *New Brunswick Liquor Corporation Act* and the *Liquor Control Act*.
- [19] The *New Brunswick Liquor Corporation Act* establishes the Corporation and sets out both its purposes and its powers. Its purposes, as set out in s. 3, are as follows:
 - (a) to carry on the general business of manufacturing, buying, importing and selling liquor of every kind and description,
- a) d'exercer l'activité commerciale générale consistant à fabriquer, à acheter, à importer et à vendre des boissons alcooliques de quelque genre ou désignation que ce soit;
- (b) to promote the responsible consumption of liquor,
- b) de promouvoir la consommation responsable de boissons alcooliques;
- (c) to participate in the development of the liquor industry in the Province,
- c) de participer au développement du secteur des boissons alcooliques dans la province;
- (d) to meet the needs of its customers, and
- d) de répondre aux besoins des consommateurs;
- (e) to provide suitable financial revenues for the Province.

[20]

e) de fournir à la province des recettes convenables.

The Corporation's powers, addressed in s. 4, are as follows:

anything that the Corporation considers necessary or convenient for, or incidental or conducive to, the carrying out of its purposes and also to do such other things as a company is empowered to do under subsection 14(1) of the *Companies Act*.

The Corporation has the power to do La Société a le pouvoir d'accomplir tout ce qu'elle estime nécessaire, approprié, accessoire ou favorable à la réalisation de son objet et également d'accomplir les autres actes qu'une compagnie a le pouvoir de faire en vertu du paragraphe 14(1) de la Loi sur les compagnies.

[21] The Liquor Control Act prohibits the sale of liquor within the province, except as provided in the Act or regulations (see: sections 132 and 199). As an exception to this general prohibition, the Act authorizes the Corporation to sell liquor. Section 38(1) provides as follows:

The Corporation may sell to a person who is not prohibited by law from possessing and consuming liquor such liquor as that person is entitled to purchase in conformity with the provisions of this Act and the regulations.

La Société peut vendre à toute personne à qui la loi n'interdit pas de posséder ni de consommer des boissons alcooliques une boisson alcoolique que cette personne a le droit d'acheter conformément à la présente loi et aux règlements.

In 1989, the Act was amended to expressly permit the Corporation to sell [22] liquor through "agents", by the addition of s. 40.1. The first ground of appeal turns on the interpretation of this provision. Scholten's submits s. 40.1(1) does not permit the Corporation to appoint agents according to the purposes and guidelines set out in the New Policy. Section 40.1(1) provides as follows:

Notwithstanding any other provision of this Act, the Corporation may, where it believes the public can be better served, appoint upon such terms and conditions as the Corporation considers appropriate a person as an agent of the Corporation to sell liquor on behalf of the Corporation.

Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, la Société peut, lorsqu'elle croit que le public peut être mieux servi, nommer selon les modalités et conditions qu'elle estime appropriées une personne à titre de représentant de la Société pour vendre des boissons alcooliques au nom de la Société.

[23] Scholten's submits the intent of s. 40.1(1) is to confer on the Corporation the discretion to appoint agents "to sell liquor in a limited number of small communities, where NB liquor would not otherwise establish liquor stores". It maintains the appointment of agents as contemplated by New Policy is not permitted by s. 40.1(1) and, as a consequence, it says the New Policy is *ultra vires* the Corporation.

In summary, Scholten's submits that because the New Policy does not provide restrictions on the distance between stores, does not require consultation with the community and does not contain any limitations on the location of agency stores, the New Policy provides for the appointment of agents in a manner that is beyond the discretion conferred on the Corporation by s. 40.1(1). Scholten's says that in order for the Corporation to have the authority to appoint agents in the unfettered manner contemplated by the New Policy, s. 40.1(1) would have to be amended to expressly confer such a broad discretion.

In support of its interpretation of s. 40.1(1), and in particular its submission the legislative intent of the section is to permit the Corporation to appoint agents in the limited circumstances it describes, Scholten's sought to have the application judge and this Court rely on the legislative debates that preceded the section's passing in 1989. The tone of the debates identified by Scholten's reflects an expectation, at that time, that the appointment of agents would proceed slowly and in limited locations, where such was required to provide service to the public in areas where service did not then exist. Scholten's points out that, from 1989 until the passage of the New Policy in 2014, the Corporation operated under a policy that confined the appointment of agents to circumstances which, it submits, fell within the scope of the restricted discretion conferred by s. 40.1(1), and as was contemplated during the legislative debates.

Scholten's also argues its submission respecting the intent of s. 40.1(1) is consistent with the legislative intent of other jurisdictions which, like New Brunswick, amended liquor control legislation to permit the appointment of agents to sell liquor but clearly did <u>not</u> confer on their Crown corporations (responsible for the sale of liquor) a broad or unlimited discretion to do so. Scholten's identified six Canadian jurisdictions which, by legislation or regulation, qualify or restrict the authority of their Crown corporations to appoint agents. In some jurisdictions, the legislation requires that a

decision to appoint an agent have the approval of a Minister of the Crown or the municipality affected. The existence of such limitations on the authority to appoint agents stands in stark contrast to the absence of any such limitations in s. 40.1(1).

Under this first ground of appeal, Scholten's submits the application judge erred in law when he concluded s. 40.1(1) was not ambiguous and it was not necessary or appropriate to turn to the legislative debates to assist in its interpretation. Scholten's also submits the application judge erred in concluding the Corporation was only required to be reasonable, and not correct, in its exercise of the discretion conferred by s. 40.1(1) and further, it says he erred in concluding that the Corporation's approval of the New Policy was a reasonable exercise of that discretion.

It is my view the application judge was correct in rejecting Scholten's submission that s. 40.1(1) is ambiguous and that the legislative debates ought to be used to aid in its interpretation. It is also my view he was correct in determining that the review of the Corporation's exercise of the discretion conferred by s. 40.1(1) was to be undertaken pursuant to a reasonableness standard. Further, in my opinion, the application judge did not commit reversible error in concluding that the approval of the New Policy was a reasonable exercise of the discretion conferred.

There is no dispute respecting the principles of statutory interpretation. The words of legislation are to be read in context - in their grammatical and ordinary sense, "harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament [or the legislature]" (see: *Imperial Tobacco Canada Limited et al. v. Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick*, 2010 NBCA 35, 357 N.B.R. (2d) 160 per Drapeau C.J.N.B., at para 22 quoting *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.* (*Re*), [1998] 1 S.C.R. 27, [1998] S.C.J. No. 2 (QL)).

[30] The application judge correctly characterized the Corporation's approval of the New Policy, in relation to the appointment of agents, as an exercise of the authority and discretion conferred on it by s. 40.1(1), an exercise that is entitled to deference and

subject to review on the basis of reasonableness. This was well explained by the application judge when he said:

The issue before this Court concerns the interpretation by the respondent of the provision in the *LCA* permitting it to establish agency stores "where it believes the public can be better served." This Act is a "home and related statute" and the issue is not of central importance to the legal system thus engaging the "going-in presumption" that reasonableness is the standard of review.

In *City of Montreal v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, the Court stated at paragraphs 36 and 37:

36. The conclusion that such a decision-making power exists resolves the question of the appropriate standard of review. In the instant cases, the appropriate standard is reasonableness, which is particularly suited to reviewing the exercise of a statutory discretion. Where such a discretion exists, exercising it can lead to the adoption of varying opinions and solutions depending on the application of the relevant legal principles to the facts of the case, and on reviewing a decision of this nature, the court must show deference to the administrative decision-maker (*Khosa*, at paras. 59-60, per Binnie J.).

37. The decisions challenged by the appellant relate to the management of federal Crown property. They involve acts of administration in respect of which the courts should, as a general rule, remain deferential. I readily acknowledge that it is not the role of judges to manage Crown property. ...

The Board's decision in adopting the ASP involved the exercise of its statutory discretion in the management of a provincial Crown Corporation and is therefore entitled to deference. Consequently, I find that the standard of review this court should apply in reviewing NBLC's adoption of the ASP is that of reasonableness. [paras. 64-66]

In rejecting Scholten's submission that s. 40.1(1) is ambiguous, and the legislative debates leading to its passage ought to be considered to aid in its interpretation, the application judge explained:

The applicant submits that the wording of Section 40.1(1) is ambiguous and that it is therefore necessary for the Court to refer to the debates in the Legislature leading to the enactment of this provision in order to determine its meaning. I disagree.

What the applicant describes as ambiguous is, in my view, better described as broad. Simply because a legislative provision is worded broadly does not mean that resort must be had to the legislative debates that preceded its enactment in order to interpret it. Those debates, unlike for example the reasoning in a judicial decision, are not meant to be precise and do not necessarily reflect the basis on which the ultimate product, i.e. the legislative provision in question, is enacted. Other considerations, such as conferring sufficiently broad authority on a Crown Corporation to allow it to carry out its mandate, are often brought to bear in crafting the wording of a statutory provision.

[paras. 69-70]

The application judge then explained why he did not accept the interpretation of s. 40.1(1) advanced by Scholten's. He found it disregarded the clear expression of an intent to confer a broad discretion on the Corporation. He concluded that to read into s. 40.1(1) the restrictions suggested by Scholten's would be "tantamount to amending" the otherwise clear words of the *Act*. Finally, he rejected Scholten's submission the New Policy was not a reasonable exercise of the discretion conferred on the Corporation by s. 40.1(1). He said:

I find that any fettering of such a broad discretion by this Court would be tantamount to amending the legislation which is a task for the Legislature, not the courts. Moreover, I find that the broad discretion conferred on the Corporation in s. 40.1(1) of the *LCA* is coherent with the purposes of NBLC as set out in section 3 of the *NBLC Act*, *supra*. which are also very broad.

In summary, I find that the applicant has not demonstrated that the ASP adopted by the respondent, NBLC, on August 29, 2014 is *ultra vires* the authority conferred on the Corporation by section 40.1(1) of the *Liquor Control Act*, supra.

I further find that the interpretation by NBLC of its power to appoint agents as set out in Section 40.1(1) of the *Liquor* Control Act supra. and as set out in the Agency Store Program which it passed on August 29, 2014 is consistent with its purposes as set out in the NBLC Act, supra. and is therefore reasonable and I hereby dismiss the applicant's prayer for relief as set out in paragraph (4) of the application. [paras. 76-78]

- [33] It is my view the application judge was correct in rejecting Scholten's submission that s. 40.1(1) is ambiguous and concluding instead its meaning is clear and the discretion conferred broad.
- [34] The object of the Act, as pointed out by Scholten's, is to restrict the sale of liquor except as provided by the Act. This is clear from section 38, referred to above, and section 199(1), which sets out the purpose and intent of the Act, as follows:

are to prohibit transactions in liquor that take place wholly within the Province, except under control as specifically provided by this Act; and every section and provision of this Act shall be construed accordingly.

199(1) The purpose and intent of this Act 199(1) La portée et l'objet de la présente loi consistent à interdire toutes opérations concernant des boissons alcooliques effectuées entièrement dans la province, sauf celles effectuées suivant réglementation expresse de la présente loi; tout article et toute disposition de la présente loi doit s'interpréter dans ce sens.

[35] However, there is no dispute that the Corporation's ability to sell liquor, including through the appointment of agents pursuant to s. 40.1(1), is an exception to the general prohibition that is key to the scheme of the Act. Also beyond dispute is that s. 40.1(1) grants the Corporation permission to appoint agents in the broadest of terms. The Corporation may appoint agents where "it believes the public may be better served... upon such terms and conditions as the Corporation considers appropriate". Further, the section also expressly provides that it applies "notwithstanding any other provision" of the *Act*. It is worth noting that agents appointed to sell liquor must do so subject to the obligations and responsibilities imposed by the *Act* on the Corporation. Section 40.1(2) provides that the *Act* and the regulations relating to the sale of liquor by the Corporation (and to a liquor store established by the Corporation) apply *mutatis mutandis* to agents appointed by the Corporation.

Additionally, s 40.2 permits the Corporation to appoint brewers, winemakers or distillers as agents to sell on behalf of the Corporation. The broad language of both s. 40.1 and 40.2 contrasts with that of many other provisions, where the *Act* is quite precise and prescriptive. While the power to appoint under both sections is as broad, the provisions are not identical and the power under s. 40.1(1) may be fairly characterized as more expansive and less prescriptive than s. 40.2. Reading s. 40.1(1) in the context of the entire section, and the *Act* as a whole, only serves to confirm the intention is to confer a broad discretion.

[37] Further, there is no basis for reading into s. 40.1(1) the restrictions Scholten's asserts are intended to apply to the appointment of agents. Its reference to the legislation and regulations of other jurisdictions, which expressly impose restrictions, does not assist in either the suggestion that s. 40.1(1) is ambiguous or that its intent is more restrictive than the words of the provision stipulate. In my opinion, the restrictions contained in the legislation and/or regulations of other jurisdictions illustrate, if anything, how simple it would have been to impose such restrictions, had that been the intent. In fact, contrary to Scholten's submission, s. 40.1(1) would need to be amended in order for the Corporation to have the authority to appoint agents as contemplated by the New Policy, I agree with the application judge's conclusion that to interpret s. 40.1(1) as imposing the restrictions advanced by Scholten's would be tantamount to amending the provision.

[38] In my opinion, there is no doubt the application judge was correct when he concluded s. 40.1(1) is not ambiguous and the discretion afforded the Corporation is broad.

[39] Finally, I do not agree the application judge made a palpable and overriding error when he concluded the Corporation's approval of the New Policy reflects a reasonable exercise of the discretion conferred by s. 40.1(1) to appoint agents.

[40] Included in his analysis was a review of the purposes of the New Policy, which are as follows:

The agency store program is designed to support ANBL's business objectives, including optimizing net income, promoting social responsibility, improving customer convenience, providing optimal customer service, and providing economic benefits and maximum financial returns for the province.

ANBL expects to benefit from the agency store program by increasing revenues in the local trading area, expanding customer exposure to beverage alcohol products, and improving customer convenience.

The agency store program ensures that participants meet the requirements of the *New Brunswick Liquor Corporation Act* and the *New Brunswick Liquor Control Act* (the "*LCA*") and operate within the terms and conditions established by ANBL.

Scholten's points out the purposes of the New Policy include business objectives of the Corporation that are not a condition of the authority to appoint agents under s. 40.1(1). It argues this evidences the impermissible appointment of agents for reasons that are beyond the authority granted in s. 40.1(1). However, like the application judge, I cannot agree such additional objectives are incompatible with the proper exercise of the authority and discretion to appoint agents, pursuant to s. 40.1(1), "where it believes the public can be better served". The reasonable exercise of that discretion may achieve

more than one purpose. Service to the public and its customers features prominently in the New Policy.

I am also unable to agree with Scholten's submission the application judge's reasons evidence error because he stated: "Moreover, I find that the broad discretion conferred on the Corporation in s. 40.1(1) of the *LCA* is coherent with the purposes of [the Corporation,] as set out in section 3 of the [*New Brunswick Liquor Corporation Act.*]". Read in context, it is clear the application judge did not conclude the Corporation's statutory purposes and/or powers conferred the authority to appoint agents. Rather, the application judge properly focused on whether the New Policy reflected a reasonable exercise of the discretion to appoint agents, as conferred by s. 40.1(1). He merely noted the Corporation's purposes, like the discretion contained in s. 40.1(1), were also broad. This observation correctly highlights the fact that limits on the Corporation's ability to appoint agents is determined by s. 40.1(1), and is not restricted by its statutory purposes or powers.

[43] For these reasons, I would dismiss this ground of appeal.

B. The 2nd Ground – Scholten's Legitimate Expectations

Scholten's application requested that the Court of Queen's Bench quash the decision to <u>not</u> honour "a commitment of March 22, 2013 to seek independent consideration from New Brunswick's Ombudsman" to "improve the agency store program and the selection of successful proponents in future RFPs for agency stores". Responding to a letter from Scholten's, the Minister of Finance committed, in a letter to Scholten's dated March 22, 2013, to write to the Ombudsman and request a review. Specifically, the Minister's letter states:

[...] but without commenting on the merits of the specific complaints set out in your email, I agree that an independent review of the RFP evaluation process generally and the evaluation of the specific proposals received in response to the Hanwell RFP may be in order.

An independent review may assist ANBL in identifying possible improvements in executing the Agency Store Program and in evaluating future agency store proposals.

I am amenable to your proposal that the Ombudsman consider this question and provide any recommendations that the Ombudsman may determine to be appropriate. <u>I</u> will therefore write to the Ombudsman to request consideration of that question. [...]

[Emphasis added]

[45] A few weeks later, in a letter to the Ombudsman dated April 10, 2013, the Minister of Finance stated:

[...] I am amenable to any review that the Office of the Ombudsman considers appropriate. Without commenting on the merits of any specific complaint you have received, I agree that an independent review of the RFP evaluation process generally and the evaluation of the specific proposals received in response to the Hanwell RFP may be in order. An independent review may assist ANBL in identifying possible improvements in executing the Agency Store Program and in evaluating future agency store proposals.

[Emphasis added]

The application judge found that Scholten's did not establish the factual basis to support the assertion the Minister failed to meet his commitment – and its legitimate expectations. He determined the commitment made by the Minister in the March 22, 2013 letter had been satisfied by the request the Minister made in his April 10, 2013 letter to the Ombudsman.

[47] The judge said:

In summary, the applicant's prayer for relief in paragraph (1) of its application is based entirely on the commitment made by the Minister in his letter of March 22, 2013. When that commitment is examined closely in the context of the Record in this application it becomes clear, and I find, that it was not, as alleged by the applicant, to ask the

Ombudsman to review the Agency Store Program itself but rather to ask the Ombudsman to review the RFP process generally and the specific proposals concerning the Hanwell RFP. Moreover, that is precisely what he did. I therefore find that the applicant has failed to provide a factual basis for what it alleges were its legitimate expectations arising from that letter and I dismiss its prayer for relief as set out in paragraph (1) of this application. [para. 51]

Leaving aside the issue of whether the doctrine of legitimate expectations could apply in the circumstances (as the doctrine relates to procedural fairness, see: *Her Majesty the Queen in Right of the Province of New Brunswick, as represented by the Minister of Education v. Kennedy et al.*, 2015 NBCA 58, [2015] N.B.J. No. 251. I cannot agree with Scholten's submission the application judge made a palpable and overriding error in concluding the record did not evidence a factual basis to support an unfulfilled commitment on the part of the Minister.

As part of his analysis, the application judge rejected Scholten's assertion that a statement alleged to have been made by the Minister at a meeting on August 13, 2014, over a year after his letter to the Ombudsman, supported Scholten's claim the Minister had failed to honour his March 22, 2013 commitment. Scholten's submits the application judge erred when he disregarded its uncontested evidence that, at a meeting on August 13, 2014, the Minister "confirmed to me that my request that he honour his commitment of March 22, 2013 would not be honoured". In addressing this evidence, the application judge said:

As for the meeting on August 13, 2014, even if the Minister said what Mr. Scholten attributes to him that, too, is meaningless as the commitment Minister Higgs made had already been honoured. If he did say what Mr. Scholten attributes to him then I can only infer, based on the record before the court, that he must have forgotten that he had already fulfilled his commitment. In my view the letter of July 2, 2014 and Mr. Scholten's recollection of a meeting on August 13, 2014 add nothing to the question of whether or not the applicant had the legitimate expectation it alleges

as a result of the Minister's letter of March 22, 2013. [para. 50]

[50] There is no error in this analysis. Even accepting the evidence of what the Minister is alleged to have said at the August 2014 meeting, it does not alter the nature or extent of the undertaking he made in his March 2013 letter or the fact that it

C. The 3rd Ground – Alleged failure to Rule on Objections to Affidavits

was fulfilled by the written request to the Ombudsman in April 2013.

In my view, this ground of appeal has no merit.

[52] At the hearing before the application judge, Scholten's objected to statements made in the affidavit evidence offered by the Corporation, on the basis it was opinion evidence. On appeal, Scholten's alleges the application judge erred in not ruling on its objections. In view of my reasons for the proposed disposition of the first and second grounds of appeal, the issues raised in this ground are not relevant and need not be addressed.

V. <u>Disposition</u>

[51]

[53] For the reasons set out above, I would dismiss the appeal and order that Scholten's pay costs to each respondent in the amount of \$1000.

LE JUGE FRENCH

I. Introduction

[1] L'appelante, Scholten's Hanwell Ltd., soutient que la politique adoptée en 2014 par la Société des alcools du Nouveau-Brunswick dans le but d'établir des magasins de franchise est *ultra vires*. Elle affirme que le pouvoir que la *Loi sur la réglementation* des alcools, L.R.N.-B. 1973, ch. L-10 (la «Loi»), confère à la Société est limité à la capacité d'établir des magasins de franchise [TRADUCTION] « dans un nombre limité de petites collectivités où Alcool NB n'établirait pas par ailleurs un magasin de la Société ». Elle prétend que la nouvelle politique, qui permet à la Société [TRADUCTION] « de nommer des représentants dans tous les secteurs géographiques de la province », sans tenir compte de critères tels que si la population est déjà desservie, va au-delà du pouvoir de la Société. La Société nie que la Loi limite sa capacité de nommer des représentants, comme le prétend Scholten's, et fait remarquer que la Loi lui permet expressément de nommer des représentants pour vendre des boissons alcoolisées « lorsqu'elle croit que le public peut être mieux servi [...] selon les modalités et conditions qu'elle estime appropriées ». La Société soutient que la nouvelle politique s'inscrit dans les pouvoirs et la discrétion que lui confère la *Loi*.

Scholten's affirme par ailleurs que l'approbation de la nouvelle politique en août 2014 et la décision presque simultanée de lancer un appel de propositions pour un magasin de franchise à Hanwell ont été exprimées à l'encontre de ses attentes légitimes. Elle soutient que la Province du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre des Finances, a indiqué en mars 2013 que l'Ombudsman commencerait par mener une enquête sur le processus d'appel de propositions de la Société pour établir un magasin de franchise à Hanwell, lequel s'était soldé par un échec, pour ensuite présenter un rapport à ce sujet.

[3] Les arguments de Scholten's présentés dans une requête en révision judiciaire en 2014 ont été rejetés par un juge de la Cour du Banc de la Reine et Scholten's interjette appel de sa décision.

II. Contexte factuel

[4] La requête que Scholten's a présentée à la Cour du Banc de la Reine n'était pas la première que l'appelante présentait à cette dernière relativement au programme des magasins de franchise de la Société.

Un an avant de déposer la présente requête, Scholten's a réussi à obtenir de la Cour du Banc de la Reine une ordonnance annulant la décision de la Société d'accorder à Power Plus Technology Inc. un contrat d'exploitation d'un magasin de franchise à Hanwell (voir *Dignam et al. c. New Brunswick Liquor Corp. et al.*, 2014 NBBR 109, 419 R.N.-B. (2^e) 277). Cette requête antérieure fait partie du contexte de la requête visée par le présent appel.

En novembre 2012, la Société a lancé un appel de propositions pour des magasins de franchise dans plusieurs collectivités du Nouveau-Brunswick, y compris Hanwell. Scholten's et Power Plus Technology Inc. ont toutes deux présenté une proposition pour le magasin de franchise de Hanwell. Scholten's exploitait un commerce de détail dans la région depuis un certain temps. En février 2013, la Société a choisi Power Plus Technology Inc.

En mars 2013, Scholten's a écrit à l'Ombudsman pour lui demander d'examiner le processus d'appel de propositions. Elle a également écrit au ministre des Finances pour lui faire part de ses inquiétudes profondes au sujet du processus de sélection. Le ministre a répondu, dans une lettre datée du 22 mars 2013, et a indiqué, entre autres choses, qu'il écrirait une lettre à l'Ombudsman pour lui demander d'entreprendre une étude indépendante du processus d'évaluation des réponses à l'appel de propositions de la Société. Cette lettre est le principal fondement de la prétention

actuelle de Scholten's, soit que ses attentes légitimes n'ont pas été satisfaites lorsque la Société, avant que l'enquête ne soit entreprise par l'Ombudsman, a adopté, en 2014, une nouvelle politique sur les magasins de franchise et lancé un nouvel appel de propositions pour la région de Hanwell.

[8] En avril 2013, Scholten's a déposé une requête en révision judiciaire visant le processus de sélection de Power Plus Technology Inc. Dans une décision rendue le 30 avril 2014, la requête de Scholten's a été accueillie et la décision de la Société a été annulée. La juge a conclu que la Société n'avait pas suivi la procédure énoncée dans l'appel de propositions et que, par conséquent, le processus était inéquitable.

[9] Suite à cette décision, la Société a entrepris une révision de son processus d'appel de propositions et de sa politique sur les magasins de franchise. Dans une lettre datée du 2 juillet 2014, adressée à l'avocat de Scholten's, Brian Harriman, président et chef de la direction de la Société, a expliqué la révision du processus d'appel de propositions :

[TRADUCTION]

J'ai déjà déclaré publiquement qu'Alcool NB allait retourner à la planche à dessin dans le but de mettre au point un processus d'appel de propositions équitable pour ce qui est de l'attribution des magasins de franchise, et cela continue d'être le cas. Avant d'être mis en œuvre, le nouveau processus sera examiné à fond par notre conseiller juridique indépendant afin de faire en sorte que le processus d'appel de propositions et que les procédures internes d'Alcool NB en vue de l'attribution d'un contrat conformément au processus d'appel de propositions soient aussi justes et transparents que possible dans un contexte commercial. Nous nous sommes engagés publiquement à procéder ainsi et cela continue d'être le cas.

[10] Le 20 août 2014, M. Harriman a envoyé un courriel à l'avocat de Scholten's afin de lui faire parvenir un échéancier mis à jour relativement au nouveau processus d'appel de propositions et la date à laquelle on présenterait la nouvelle

politique sur les magasins de franchise au conseil d'administration de la Société pour approbation.

- [11] Le 27 août 2014, Scholten's a déposé la présente requête auprès de la Cour du Banc de la Reine afin d'obtenir une ordonnance enjoignant à la Société d'attendre de recevoir les recommandations de l'Ombudsman avant d'adopter sa nouvelle politique sur les magasins de franchise.
- [12] Le 29 août 2014, le conseil d'administration de la Société a examiné et approuvé la nouvelle politique sur les magasins de franchise (la « nouvelle politique ») et le 5 septembre 2014, la Société a lancé un appel de propositions en vue de la nomination d'un représentant à Hanwell (le « deuxième appel de propositions »).
- Le 9 septembre 2014, Scholten's a modifié sa requête afin de soutenir que la nouvelle politique sur les magasins de franchise était incompatible avec les pouvoirs conférés à la Société par la *Loi sur la réglementation des alcools* et était donc *ultra vires*. Scholten's a également déposé une motion sollicitant une injonction interlocutoire afin d'empêcher la Société de poursuivre son deuxième appel de propositions. La motion a été rejetée le 17 septembre 2014. La modification pertinente qui a été apportée à la requête de Scholten's sollicite l'ordonnance suivante :

[TRADUCTION]

La décision du 29 août 2014 du conseil d'administration de la Société, par laquelle cette dernière a adopté une politique sur les magasins de franchise qui est incompatible avec le pouvoir d'origine législative qui lui est conféré par la *Loi sur la réglementation des alcools*, soit évoquée à la Cour et annulée parce qu'elle est *ultra vires*.

- [14] Le 29 septembre 2014, l'Ombudsman a écrit à la Société pour l'aviser qu'il n'entreprendrait pas d'enquête.
- [15] La requête de Scholten's a été entendue en octobre et en novembre 2014 et a été rejetée dans une décision datée du 17 février 2015.

III. Moyens d'appel

- [16] L'appelante affirme, dans ses moyens d'appel, que le juge saisi de la requête a commis les erreurs suivantes :
 - 1. une erreur de droit en concluant que l'interprétation de la Société de son pouvoir de nommer des représentants, énoncé au par. 40.1(1) de la *Loi* et dans la nouvelle politique, est compatible avec ses objets, énoncés dans la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, L.N.-B. 1974, ch. N-6.1, et est donc raisonnable:
 - 2. une erreur manifeste et dominante en rejetant des faits non contestés, en inférant l'existence de faits qui ne faisaient pas partie de la preuve et en concluant que Scholten's avait omis de fournir un fondement factuel pour confirmer une attente légitime, et une erreur en ne confirmant pas qu'il y avait eu frustration de cette attente légitime;
 - 3. une erreur manifeste et dominante en omettant de statuer sur les objections de Scholten's visant l'introduction d'éléments de preuve.

IV. Analyse

- A. Le premier moyen la nouvelle politique sur les magasins de franchise est ultra vires
- [17] Le premier moyen d'appel de Scholten's a pour fondement son affirmation que la nouvelle politique prévoit la nomination de représentants d'une façon qui n'est pas permise par le par. 40.1(1) de la *Loi* et qu'elle est donc *ultra vires* de la Société.
- [18] La source du pouvoir ou de la capacité de la Société et sa capacité d'exercer des activités liées à la vente de boissons alcoolisées au Nouveau-Brunswick se

trouvent à la fois dans la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* et la *Loi sur la réglementation des alcools*.

a)

[19] La *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* crée la Société et énonce ses objets et pouvoirs. Ses objets, énoncés à l'art. 3, sont les suivants :

- (a) to carry on the general business of manufacturing, buying, importing and selling liquor of every kind and description,
 - générale consistant à fabriquer, à acheter, à importer et à vendre des boissons alcooliques de quelque genre ou désignation que ce soit;

l'activité

commerciale

d'exercer

- (b) to promote the responsible consumption of liquor,
- b) de promouvoir la consommation responsable de boissons alcooliques;
- (c) to participate in the development of the liquor industry in the Province,
- c) de participer au développement du secteur des boissons alcooliques dans la province;
- (d) to meet the needs of its customers, and
- d) de répondre aux besoins des consommateurs;
- (e) to provide suitable financial revenues for the Province.
- e) de fournir à la province des recettes convenables.

[20] Les pouvoirs de la Société, exposés à l'art. 4, sont les suivants :

The Corporation has the power to do anything that the Corporation considers necessary or convenient for, or incidental or conducive to, the carrying out of its purposes and also to do such other things as a company is empowered to do under subsection 14(1) of the *Companies Act*.

La Société a le pouvoir d'accomplir tout ce qu'elle estime nécessaire, approprié, accessoire ou favorable à la réalisation de son objet et également d'accomplir les autres actes qu'une compagnie a le pouvoir de faire en vertu du paragraphe 14(1) de la *Loi sur les compagnies*.

[21] La *Loi sur la réglementation des alcools* interdit la vente de boissons alcoolisées dans la province, sauf en conformité avec la *Loi* et les règlements (voir les art. 132 et 199). À titre d'exception à cette interdiction générale, la *Loi* autorise la Société à vendre des boissons alcoolisées. Le paragraphe 38(1) est libellé ainsi :

is not prohibited by law from possessing and consuming liquor such liquor as that person is entitled to purchase in conformity with the provisions of this Act and the regulations.

The Corporation may sell to a person who La Société peut vendre à toute personne à qui la loi n'interdit pas de posséder ni de consommer des boissons alcooliques une boisson alcoolique que cette personne a le droit d'acheter conformément à la présente loi et aux règlements.

[22] En 1989, la Loi a été modifiée par l'ajout de l'art. 40.1, lequel permet à la Société de vendre des boissons alcoolisées par l'entremise de « représentants ». Le premier moyen d'appel porte sur l'interprétation donnée à cette disposition. Scholten's soutient que le par. 40.1(1) ne permet pas à la Société de nommer des représentants en conformité avec les objectifs et directives énoncés dans la nouvelle politique. Le paragraphe 40.1(1) est ainsi rédigé :

Notwithstanding any other provision of this Act, the Corporation may, where it believes the public can be better served, appoint upon such terms and conditions as the Corporation considers appropriate a person as an agent of the Corporation to sell liquor on behalf of the Corporation.

Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, la Société peut, lorsqu'elle croit que le public peut être mieux servi, nommer selon les modalités et conditions qu'elle estime appropriées une personne à titre de représentant de la Société pour vendre des boissons alcooliques au nom de la Société.

[23] Scholten's prétend que l'intention du par. 40.1(1) est de conférer à la Société le pouvoir discrétionnaire de nommer des représentants [TRADUCTION] « pour vendre des boissons alcoolisées dans un nombre limité de collectivités où Alcool NB n'établirait pas par ailleurs un magasin de la Société ». Elle soutient que la nomination de représentants comme il est prévu dans la nouvelle politique n'est pas permise par le par. 40.1(1) et que, par conséquent, la nouvelle politique est ultra vires de la Société.

[24] En résumé, Scholten's soutient que puisque la nouvelle politique ne prévoit aucune restriction quant à la distance entre les magasins, n'exige aucune consultation de la population de la collectivité et ne prévoit aucune restriction quant à l'emplacement des magasins de franchise, la nouvelle politique permet la nomination de représentants d'une manière qui excède le pouvoir discrétionnaire conféré à la Société par le par. 40.1(1). Selon Scholten's, pour que la Société puisse avoir le pouvoir absolu de nommer des représentants de la façon prévue dans la nouvelle politique, il faudrait que le par. 40.1(1) soit modifié afin de lui conférer expressément ce large pouvoir discrétionnaire.

À l'appui de son interprétation du par. 40.1(1), et tout particulièrement de sa prétention selon laquelle l'intention du législateur en adoptant ce paragraphe est de permettre à la Société de nommer des représentants dans les circonstances limitées qu'elle décrit, Scholten's a demandé au juge saisi de la requête et à notre Cour de se fonder sur les débats législatifs qui ont précédé l'adoption de cette disposition en 1989. Le ton des débats que soulève Scholten's traduit une attente, à l'époque, que la nomination des représentants se ferait lentement et dans des endroits restreints, où il serait nécessaire d'avoir des représentants pour fournir des services à la population là où de tels services n'existaient pas encore. Scholten's signale que, de 1989 jusqu'à l'adoption de la nouvelle politique en 2014, la Société agissait conformément à une politique qui limitait la nomination de représentants aux circonstances qui, prétend-elle, tombaient sous le coup du pouvoir discrétionnaire limité conféré par le par. 40.1(1), comme il avait été envisagé durant les débats législatifs.

Scholten's prétend également que son argument au sujet de l'intention du par. 40.1(1) est compatible avec l'intention des législateurs des autres ressorts qui, comme au Nouveau-Brunswick, ont modifié leur législation sur la réglementation des alcools afin de permettre la nomination de représentants pour vendre des boissons alcoolisées, mais qui n'ont manifestement <u>pas</u> conféré à leurs corporations de la Couronne (responsables de la vente des boissons alcoolisées) un pouvoir discrétionnaire large ou illimité pour le faire. Scholten's a relevé six ressorts canadiens qui, au moyen de lois ou de règlements, ont précisé ou limité le pouvoir de leurs corporations de la Couronne de nommer des représentants. Dans certains ressorts, la législation exige que la décision de nommer un représentant soit approuvée par un ministre de la Couronne ou par la municipalité touchée. L'existence de telles restrictions au pouvoir de nommer des représentants contraste nettement avec l'absence de telles restrictions au par. 40.1(1).

[27]

Dans le cadre de ce premier moyen d'appel, Scholten's prétend que le juge saisi de la requête a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que le par. 40.1(1) n'était pas ambigu et qu'il n'était ni nécessaire ni opportun de se référer aux débats législatifs pour interpréter cette disposition. Scholten's affirme également que le juge saisi de la requête a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la Société n'avait qu'à être raisonnable, et non correcte, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère le par. 40.1(1) et, de plus, elle avance que le juge a commis une erreur lorsqu'il a conclu que l'approbation par la Société de la nouvelle politique constituait un exercice raisonnable de ce pouvoir discrétionnaire.

[28]

À mon avis, le juge saisi de la requête a eu raison de rejeter la prétention de Scholten's selon laquelle le par. 40.1(1) est ambigu et qu'il y aurait lieu d'utiliser les débats législatifs pour interpréter cette disposition. J'estime également que c'est à bon droit qu'il a jugé que l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Société, pouvoir que lui confère le par. 40.1(1), devait être effectué conformément à la norme de la décision raisonnable. De plus, je suis d'avis que le juge saisi de la requête n'a pas commis d'erreur justifiant l'infirmation de sa décision lorsqu'il a conclu que l'approbation par la Société de la nouvelle politique constituait un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire que lui conférait la *Loi*.

[29]

Les parties ne contestent pas les principes d'interprétation législative. Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte en suivant le sens ordinaire et grammatical « qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (voir *Imperial Tobacco Compagnie Limitée et autres c. Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick*, 2010 NBCA 35, 357 R.N.-B. (2^e) 160, le juge en chef Drapeau, au par. 22, citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] A.C.S. n° 2 (OL)).

[30]

Le juge saisi de la requête a bien qualifié l'approbation de la nouvelle politique par la Société, en ce qui concerne la nomination de représentants, d'exercice des pouvoirs et de la discrétion que lui confère le par. 40.1(1), exercice qui commande la

déférence et qui est susceptible de révision suivant la norme de la décision raisonnable. Le juge saisi de la requête a bien expliqué ce point :

[TRADUCTION]

La requête que doit trancher notre Cour vise l'interprétation que donne l'intimée de la disposition de la *Loi sur la réglementation des alcools* qui lui permet d'établir des magasins de franchise « lorsqu'elle croit que le public peut être mieux servi ». Cette loi est une « loi constitutive et une loi connexe » et la question n'est pas d'une importance capitale pour le système juridique. Ainsi, il « devrait être présumé au départ » que la norme de contrôle est celle de la raisonnabilité.

Dans l'arrêt *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, la Cour a affirmé ce qui suit aux par. 36 et 37 :

36. La constatation de l'existence de ce pouvoir de décision dicte la solution du problème du choix de la norme de contrôle. Dans les présents dossiers, la norme de contrôle appropriée est la raisonnabilité de la décision. En effet, cette norme convient particulièrement bien pour contrôler l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire encadré par la loi. L'existence d'un pouvoir de cette nature signifie que son exercice peut entraîner l'adoption d'opinions diverses et de solutions différentes, compte tenu de l'application des principes de droit pertinent aux faits de l'affaire, dont l'examen exigera le maintien d'une attitude de déférence envers le décideur administratif de la part des cours chargées du contrôle judiciaire (Khosa, par. 59-60, le juge Binnie).

37. Les décisions attaquées par l'appelante portent sur la gestion de biens fédéraux de la Couronne. Il s'agit d'actes d'administration à l'égard desquels il convient, en règle générale, que les tribunaux conservent une attitude de déférence. Je reconnais volontiers qu'il n'appartient pas aux juges de l'ordre judiciaire de gérer les biens de l'État. [...]

La décision du conseil d'administration d'adopter la politique sur les magasins de franchise engageait l'exercice du pouvoir discrétionnaire de celui-ci dans la gestion d'une corporation de la Couronne provinciale et commande donc la déférence. Par conséquent, je conclus que la norme de contrôle que doit appliquer notre Cour lors de l'examen de l'adoption de la politique sur les magasins de franchise de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick est celle de la raisonnabilité. [par. 64 à 66]

[31] En rejetant la prétention de Scholten's selon laquelle le par. 40.1(1) est ambigu et qu'il y ait lieu de tenir compte des débats législatifs pour interpréter cette disposition, le juge saisi de la requête a donné l'explication suivante :

[TRADUCTION]

La requérante soutient que le libellé du par. 40.1(1) est ambigu et que, par conséquent, la Cour doit se reporter aux débats législatifs qui ont mené à l'édiction de cette disposition afin de préciser le sens de celle-ci. Je ne suis pas d'accord.

Ce que la requérante décrit comme étant ambigu est, à mon avis, mieux décrit comme étant large. Ce n'est pas parce qu'une disposition législative est libellée en termes généraux qu'il y a lieu de se référer aux débats législatifs qui ont précédé son édiction afin de pouvoir l'interpréter. Ces débats, contrairement au raisonnement qui sous-tend une décision judiciaire, par exemple, ne se veulent pas précis et ne traduisent pas nécessairement le fondement sur lequel le produit final, c'est-à-dire la disposition législative en question, est édicté. D'autres considérations, comme le fait de conférer un pouvoir suffisamment large à une corporation de la Couronne pour lui permettre de remplir son mandat, entrent souvent en ligne de compte pour établir le libellé d'une disposition législative.

[par. 69 et 70]

Le juge saisi de la requête a ensuite expliqué pourquoi il n'acceptait pas l'interprétation du par. 40.1(1) proposée par Scholten's. Il a conclu qu'elle ne tenait pas compte de l'expression claire d'une intention de conférer un pouvoir discrétionnaire large à la Société. Il a conclu qu'introduire dans le par. 40.1(1) les limitations suggérées par Scholten's [TRADUCTION] « équivaudrait à modifier » les termes par ailleurs clairs de la *Loi*. En fin de compte, il a rejeté la prétention de Scholten's selon laquelle la nouvelle

politique n'était pas le résultat de l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à la Société par le par. 40.1(1). Il a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Je conclus que toute entrave à un pouvoir discrétionnaire large par notre Cour équivaudrait à une modification de la législation, tâche qui revient au législateur et non à la Cour. De plus, j'estime que le pouvoir discrétionnaire large conféré à la Société au par. 40.1(1) de la *Loi sur la réglementation des alcools* est compatible avec les objets de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, énoncés dans un libellé très large à l'article 3 de cette même loi, précité.

En résumé, je suis d'avis que la requérante n'a pas démontré que la politique sur les magasins de franchise adoptée par l'intimée, la Société des alcools du Nouveau-Brunswick, le 29 août 2014 est *ultra vires* du pouvoir conféré à la Société par le par. 40.1(1) de la *Loi sur la réglementation des alcools*, précité.

Je suis également d'avis que l'interprétation que donne la Société des alcools du Nouveau-Brunswick de son pouvoir de nommer des représentants, énoncé au par. 40.1(1) de la Loi sur la réglementation des alcools, précité, et dans la politique sur les magasins de franchise qu'elle a adoptée le 29 août 2014 est compatible avec les objets énoncés dans la Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick, précitée, et est donc raisonnable. Je rejette donc la demande de redressement de la requérante figurant au par. (4) de la requête. [par. 76 à 78]

- À mon avis, le juge saisi de la requête a eu raison de rejeter la prétention de Scholten's selon laquelle le par. 40.1(1) est ambigu et de conclure plutôt que son sens est clair et que le pouvoir discrétionnaire conféré est large.
- [34] L'objet de la *Loi*, comme l'a souligné Scholten's, est de limiter la vente des boissons alcoolisées sauf disposition contraire de la *Loi*, ce qui ressort clairement de l'art. 38, mentionné précédemment, et du par. 199(1), qui énonce la portée et l'objet de la *Loi* et dont voici le texte :

are to prohibit transactions in liquor that take place wholly within the Province, except under control as specifically provided by this Act; and every section and provision of this Act shall be construed accordingly.

199(1) The purpose and intent of this Act **199**(1) La portée et l'objet de la présente loi consistent à interdire toutes opérations concernant des boissons alcooliques effectuées entièrement dans la province, sauf celles effectuées suivant réglementation expresse de la présente loi; tout article et toute disposition de la présente loi doit s'interpréter dans ce sens.

[35] Toutefois, nul ne conteste que le pouvoir de la Société de vendre des boissons alcoolisées, y compris par la nomination de représentants au titre du par. 40.1(1), est une exception à l'interdiction générale qui est un élément essentiel de l'esprit de la Loi. Il est également incontestable que le par. 40.1(1) accorde à la Société l'autorisation de nommer des représentants, et ce, dans des termes des plus larges. La Société peut nommer des représentants lorsqu'elle « croit que le public peut être mieux servi [...] selon les modalités et conditions qu'elle estime appropriées ». De plus, l'article prévoit expressément qu'il s'applique « [n]onobstant toute autre disposition » de la Loi. Il convient de noter que les représentants nommés pour vendre des boissons alcoolisées doivent le faire dans le respect des obligations et des responsabilités que la *Loi* impose à la Société. Le paragraphe 40.1(2) prescrit que la *Loi* et les règlements concernant la vente de boissons alcoolisées par la Société (et un magasin de la Société établi par celle-ci) s'appliquent *mutatis mutandis* aux représentants nommés par la Société.

[36] De plus, le par. 40.2 autorise la Société à nommer un brasseur, un fabricant de vin ou un distillateur à titre de représentant pour vendre des boissons alcoolisées au nom de la Société. Le libellé large à la fois de l'art. 40.1 et de l'art. 40.2 fait contraste avec celui de nombreuses autres dispositions, où la Loi est très précise et prescriptive. Bien que le pouvoir de nommer des représentants prévu au par. 40.1(1) et à l'art. 40.2 est large, les dispositions ne sont pas identiques et le pouvoir conféré par le par. 40.1(1) pourrait être qualifié à bon droit de plus large et moins prescriptif que celui conféré par l'art. 40.2. Si on lit le par. 40.1(1) dans le contexte de l'article dans son ensemble, et de la Loi dans son ensemble, cela ne fait que confirmer que l'intention était de conférer un pouvoir discrétionnaire large.

De plus, rien ne fonde à incorporer au par. 40.1(1) les restrictions qui, selon Scholten's, s'appliqueraient à la nomination de représentants. Son renvoi aux lois et aux règlements d'autres ressorts, lesquels imposent expressément des restrictions, n'est d'aucun secours pour ce qui a trait à sa prétention voulant que le par. 40.1(1) est ambigu ou que son intention est plus limitative que ne le précise le libellé de la disposition. À mon avis, les restrictions que contiennent la législation et les règlements des autres ressorts illustrent plutôt comment il aurait été simple d'imposer de telles restrictions, si telle avait été l'intention. En fait, contrairement aux prétentions de Scholten's selon lesquelles il faudrait modifier le par. 40.1(1) pour que la Société puisse avoir le pouvoir de nommer les représentants comme le prévoit la nouvelle politique, je souscris à la conclusion du juge saisi de la requête que le fait d'interpréter le par. 40.1(1) de sorte qu'il impose les restrictions proposées par Scholten's équivaudrait à modifier la disposition.

À mon avis, il ne fait aucun doute que le juge saisi de la requête avait raison lorsqu'il a conclu que le par. 40.1(1) n'est pas ambigu et que le pouvoir discrétionnaire conféré à la Société est large.

Enfin, je ne suis pas d'avis que le juge saisi de la requête a commis une erreur manifeste et dominante lorsqu'il a conclu que l'approbation de la nouvelle politique par la Société traduit un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de nommer des représentants qui lui est conféré par le par. 40.1(1).

[40] Son analyse comporte un examen des objectifs de la nouvelle politique, qui sont les suivants :

[TRADUCTION]

Le programme des magasins de franchise a pour but d'appuyer les objectifs opérationnels de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick, y compris l'optimisation des bénéfices nets, la mise en valeur de la responsabilité sociale, l'amélioration de la commodité pour le client, la maximisation du service à la clientèle et la fourniture d'avantages économiques et des meilleurs rendements économiques possibles pour la province.

La Société des alcools du Nouveau-Brunswick prévoit bénéficier du programme des magasins de franchise en augmentant les revenus dans les régions commerciales locales, en faisant en sorte que les clients puissent prendre connaissance des boissons alcoolisées et en rendant les produits plus accessibles pour la clientèle.

Les participants au programme des magasins de franchise doivent satisfaire aux exigences de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* et de la *Loi sur la réglementation des alcools* et respecter les conditions établies par la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

Scholten's signale que les objectifs de la nouvelle politique visent notamment des objectifs commerciaux de la Société, lesquels ne constituent pas une condition préalable à l'exercice du pouvoir de nommer des représentants qui lui est conféré par le par. 40.1(1). Elle soutient que cela fait preuve d'une nomination de représentants qui est inadmissible, car elle est faite pour des raisons qui excèdent le pouvoir conféré par le par. 40.1(1). Toutefois, tout comme le juge saisi de la requête, je ne puis accepter que les objectifs additionnels ne sont pas compatibles avec l'exercice légitime de l'autorité et du pouvoir discrétionnaire de la Société de nommer des représentants, lesquels sont prévus au par. 40.1(1), « lorsqu'elle croit que le public peut être mieux servi ». L'exercice raisonnable de ce pouvoir discrétionnaire peut servir à plus d'une fin. Le service au public et à sa clientèle occupe une place importante dans la nouvelle politique.

De plus, je ne peux souscrire à la prétention de Scholten's selon laquelle les motifs du juge saisi de la requête traduisent une erreur parce qu'il a affirmé ce qui suit : [TRADUCTION] « De plus, j'estime que le pouvoir discrétionnaire large conféré à la Société au par. 40.1(1) de la *Loi sur la réglementation des alcools* est compatible avec les objets de la [Société], énoncés dans un libellé très large à l'article 3 de [la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*] ». Lorsqu'on lit ces mots dans leur contexte, il est clair que le juge saisi de la requête n'a pas conclu que les objets ou les pouvoirs d'origine législative de la Société lui conféraient le pouvoir de nommer les représentants. Le juge saisi de la requête a plutôt focalisé son attention à bon droit sur la question de

savoir si la nouvelle politique traduisait un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de nommer des représentants, pouvoir conféré par le par. 40.1(1). Il a simplement fait remarquer que les objets de la Société, tout comme le pouvoir discrétionnaire conféré par le par. 40.1(1), étaient également larges. Cette observation fait ressortir à juste titre le fait que le pouvoir de la Société de nommer des représentants relève du par. 40.1(1) et n'est pas limité par ses objets ou pouvoirs d'origine législative.

[43] Pour les motifs qui précèdent, je serais d'avis de rejeter ce moyen d'appel.

B. Le deuxième moyen – les attentes légitimes de Scholten's

Dans sa requête, Scholten's demandait à la Cour du Banc de la Reine d'annuler la décision de <u>ne pas</u> respecter [TRADUCTION] « un engagement pris le 22 mars 2013 d'obtenir une enquête indépendante par l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick » afin [TRADUCTION] « d'améliorer le programme des magasins de franchise et le processus d'évaluation des propositions lors des prochains appels de propositions visant les magasins de franchise ». En réponse à la lettre de Scholten's, le ministre des Finances s'est engagé, dans une lettre datée du 22 mars 2013 adressée à Scholten's, à écrire à l'Ombudsman et à lui demander de mener une enquête. La lettre du Ministre est ainsi rédigée :

[TRADUCTION]

[...] mais sans me prononcer sur le bien-fondé des plaintes spécifiques formulées dans votre courriel, je conviens qu'une enquête indépendante du processus d'appel de propositions en général et de l'évaluation des propositions reçues dans le cadre de l'appel de propositions pour le magasin de franchise de Hanwell peut s'imposer. Une enquête indépendante pourrait aider la Société des alcools du Nouveau-Brunswick à trouver des façons d'améliorer la mise en œuvre du programme des magasins de franchise et l'évaluation des prochaines propositions pour des magasins de franchise.

Je suis ouvert à votre proposition voulant que l'Ombudsman enquête sur cette question et fournisse toute recommandation qu'il pourrait estimer appropriée. <u>Je vais donc écrire à l'Ombudsman pour lui demander d'enquêter sur cette question.</u> [...]

[Je souligne.]

[45] Quelques semaines plus tard, dans une lettre à l'Ombudsman datée du 10 avril 2013, le ministre des Finances a indiqué ce qui suit :

[...] Je suis ouvert à toute enquête que le Bureau de l'Ombudsman estime appropriée. Sans me prononcer sur le bien-fondé de toute plainte spécifique que vous avez reçue, je conviens qu'une enquête indépendante sur le processus d'appel de propositions en général et sur l'évaluation des propositions reçues dans le cadre de l'appel de propositions pour le magasin de franchise de Hanwell peut s'imposer. Une enquête indépendante pourrait aider la Société des alcools du Nouveau-Brunswick à trouver des façons d'améliorer la mise en œuvre du programme des magasins de franchise et l'évaluation des prochaines propositions pour des magasins de franchise.

[Je souligne.]

Le juge saisi de la requête a conclu que Scholten's n'avait pas établi le fondement factuel pour appuyer la prétention que le Ministre a omis de respecter son engagement – et ses attentes légitimes. Il a estimé que l'engagement pris par le Ministre dans sa lettre du 22 mars 2013 avait été satisfait par la demande que le Ministre a adressée à l'Ombudsman dans sa lettre du 10 avril 2013.

[47] Le juge a affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION]

En résumé, la demande de redressement de la requérante qui se trouve au paragraphe (1) de sa requête repose entièrement sur l'engagement pris par le Ministre dans sa lettre du 22 mars 2013. Lorsqu'on examine cet engagement plus attentivement dans le contexte du dossier de la présente requête, il devient évident, et je conclus, qu'il ne s'agissait pas d'un engagement à demander à

l'Ombudsman d'enquêter sur le programme des magasins de franchise, comme le prétend la requérante, mais plutôt d'enquêter sur le processus d'appel de propositions en général et les propositions reçues dans le cadre de l'appel de propositions pour le magasin de franchise de Hanwell. De plus, c'est précisément ce qu'il a fait. Je conclus donc que la requérante a omis de fournir le fondement factuel de ce qu'elle allègue être ses attentes légitimes découlant de cette lettre et je rejette sa demande de redressement énoncée au paragraphe (1) de la présente requête. [par. 51]

Laissant de côté la question de savoir si la doctrine des attentes légitimes pourrait s'appliquer dans les circonstances (en ce qu'elle se rapporte à l'équité procédurale, voir *Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-Brunswick, représentée par le ministre de l'Éducation c. Kennedy et autres*, 2015 NBCA 58, [2015] A.N.-B. n° 251), je ne peux souscrire à la prétention de Scholten's selon laquelle le juge saisi de la requête a commis une erreur manifeste et dominante en concluant que le dossier ne présentait pas un fondement factuel à l'appui du non-respect de l'engagement de la part du Ministre.

Dans le contexte de son analyse, le juge saisi de la requête a rejeté la prétention de Scholten's voulant qu'une déclaration que le Ministre aurait faite pendant une réunion qui a eu lieu le 13 août 2014, plus d'un an après l'envoi de sa lettre à l'Ombudsman, appuie l'allégation de Scholten's selon laquelle le Ministre a omis de respecter l'engagement qu'il avait pris le 22 mars 2013. Scholten's fait valoir que le juge saisi de la requête a commis une erreur lorsqu'il n'a pas tenu compte de sa preuve non contestée selon laquelle, lors d'une réunion qui a eu lieu le 13 août 2014, le Ministre [TRADUCTION] « m'a confirmé qu'il ne serait pas satisfait à ma demande voulant qu'il respecte son engagement pris le 22 mars 2013 ». Lorsqu'il s'est penché sur ces éléments de preuve, le juge saisi de la requête s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION]

En ce qui concerne la réunion du 13 août 2014, même si le Ministre a dit ce que lui attribue M. Scholten, cela également est sans importance puisque l'engagement que le Ministre Higgs avait pris avait déjà été respecté. S'il a effectivement dit ce que M. Scholten affirme qu'il a dit, alors, je ne peux qu'en déduire, sur le fondement du dossier

dont est saisie la Cour, qu'il doit avoir oublié qu'il avait déjà respecté son engagement. À mon avis, la lettre du 2 juillet 2014 et le souvenir qu'a M. Scholten de la réunion du 13 août 2014 n'ajoutent rien à la question de savoir si la requérante avait l'attente légitime qu'elle prétend avoir par suite de la réception de la lettre du Ministre datée du 22 mars 2013. [par. 50]

- [50] Cette analyse ne contient aucune erreur. Même si on accepte la preuve de ce que le Ministre aurait dit à la réunion d'août 2014, cela ne modifie pas la nature ou la portée de l'engagement qu'il a pris dans sa lettre de mars 2013 ou le fait que l'engagement a été respecté lorsqu'il a envoyé une demande écrite à l'Ombudsman en avril 2013.
- [51] À mon avis, ce moyen d'appel est sans fondement.
 - C. Le troisième moyen prétendue omission de statuer sur les objections aux affidavits
- Lors de l'audience devant le juge saisi de la requête, Scholten's s'est opposée aux déclarations faites dans la preuve par affidavit présentée par la Société au motif qu'il s'agissait de preuve sous forme d'opinion. En appel, Scholten's soutient que le juge saisi de la requête a commis une erreur en ne statuant pas sur ses objections. Compte tenu de mes motifs du rejet proposé des premier et deuxième moyens d'appel, les questions soulevées dans le contexte de ce dernier moyen d'appel ne sont pas pertinentes et il n'y a pas lieu de les examiner.

V. <u>Dispositif</u>

[53] Pour les motifs susmentionnés, je rejetterais l'appel et j'ordonnerais à Scholten's de payer des dépens de 1 000 \$ à chacune des intimées.