

The Attorney General of Quebec *Appellant*

and

The Régie des alcools, des courses et des jeux *Appellant*

v.

2747-3174 Québec Inc. *Respondent*

INDEXED AS: 2747-3174 QUÉBEC INC. v. QUEBEC (RÉGIE DES PERMIS D'ALCOOL)

File No.: 24309.

1996: March 27; 1996: November 21.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Civil rights — Fair hearing by independent tribunal — Administrative tribunals — Régie des permis d'alcool — Cancellation of liquor permits on account of disturbance of public tranquility — Structure and operating procedures of Régie — Whether Régie complies with guarantees of independence and impartiality set out in s. 23 of Charter of Human Rights and Freedoms — Scope of s. 23 of Charter — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 23, 56(1) — Act respecting liquor permits, R.S.Q., c. P-9.1, ss. 2, 75, 86(8).

Following a hearing, the directors of the Régie des permis d'alcool du Québec revoked the respondent's liquor permits on the ground of disturbance of public tranquility — a penalty provided for in ss. 75 and 86(8) of the *Act respecting liquor permits* (the "Act"). The respondent brought a motion in evocation in the Superior Court in which it asked (1) that the Régie's decision be quashed and (2) that s. 2 of the Act, which established the Régie, be declared invalid on the basis that the Régie did not comply with the guarantees of independence and impartiality set out in s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*. The Superior Court granted the motion and, by declaring the impugned provision invalid and of no force or effect, called the very existence of the Régie into question. However, the court suspended the effect of the declaration of invalidity for a

Le procureur général du Québec *Appellant*

et

La Régie des alcools, des courses et des jeux *Appelante*

c.

2747-3174 Québec Inc. *Intimée*

RÉPERTORIÉ: 2747-3174 QUÉBEC INC. c. QUÉBEC (RÉGIE DES PERMIS D'ALCOOL)

N° du greffe: 24309.

1996: 27 mars; 1996: 21 novembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Libertés publiques — Audition impartiale par un tribunal indépendant — Tribunaux administratifs — Régie des permis d'alcool — Révocation de permis d'alcool pour cause d'atteinte à la tranquillité publique — Structure et mode de fonctionnement de la Régie — La Régie respecte-t-elle les garanties d'indépendance et d'impartialité imposées par l'art. 23 de la Charte des droits et libertés de la personne? — Domaine d'application de l'art. 23 de la Charte — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23, 56(1) — Loi sur les permis d'alcool, L.R.Q., ch. P-9.1, art. 2, 75, 86(8).

À la suite d'une audition, les régisseurs de la Régie des permis d'alcool du Québec ont révoqué les permis d'alcool de l'intimée pour cause d'atteinte à la tranquillité publique — une sanction fondée sur l'art. 75 et le par. 86(8) de la *Loi sur les permis d'alcool* (la «Loi»). L'intimée a présenté en Cour supérieure une requête en évocation dans laquelle elle a demandé (1) l'annulation de la décision de la Régie et (2) l'invalidation de l'art. 2 de la Loi, qui établit la Régie, alléguant que cet organisme ne respectait pas les garanties d'indépendance et d'impartialité imposées par l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Cour supérieure a accueilli sa requête et, en déclarant invalide et inopérante la disposition contestée, a remis en cause l'existence même de la Régie. La cour a toutefois suspendu pour une période de 12 mois l'effet de cette déclaration

period of 12 months. The Attorney General of Quebec and the Régie appealed the decision. In 1993, the Régie des alcools, des courses et des jeux replaced the Régie des permis d'alcool, but the parties considered the Superior Court proceedings to be as important as ever because of the similarity between the two bodies. The Court of Appeal allowed the appeal in part, declaring s. 2 of the Act to be valid. However, the majority of the court held the reference to s. 75 in s. 86(8) of the Act to be invalid and of no force or effect.

Held: The appeal should be allowed.

Per Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major J.J.: Section 23 of the *Charter* entrenches in Quebec the right of every citizen to a public and fair hearing by an independent and impartial tribunal. The word "tribunal" used in that section is defined in s. 56(1) of the *Charter* as including "any person or agency exercising quasi-judicial functions". Section 56(1) applies to every agency that exercises quasi-judicial functions, even incidentally. Whether or not s. 23 is applicable therefore depends on the characterization of the functions of the agency that are in question. If they are quasi-judicial, the agency is a "tribunal" and must in exercising them comply with the requirements of impartiality and independence. In this case, s. 23 is applicable to the Régie because a decision to cancel a permit on account of disturbance of public tranquility is the result of a quasi-judicial process. The permit holder's rights are clearly affected by the cancellation. While the issuance of a permit may in certain respects be regarded as a privilege, its cancellation has a significant impact on the livelihood of the permit holder, who loses the right to operate his or her business. It is also significant that the process leading to the cancellation of a permit on account of disturbance of public tranquility is similar to that in a court. The Régie may make its decision only after a hearing in the course of which witnesses may be heard, exhibits filed and submissions made. Although there is strictly speaking no *lis inter partes* before the Régie, individuals with conflicting interests may present contradictory versions of the facts at the hearing. Finally, a decision to cancel a permit on the ground of disturbance of public tranquility results from the application of a pre-established standard to specific facts adduced in evidence and is a final judgment protected by a privative clause. Although in making such a decision the Régie may to some extent establish a general policy that it has itself developed, it does so by means of a standard imposed by and set out in the Act. The application of such a policy to specific circum-

d'invalidité. Le procureur général du Québec et la Régie ont interjeté appel de cette décision. En 1993, la Régie des alcools, des courses et des jeux a remplacé la Régie des permis d'alcool, mais les parties ont considéré que le débat engagé en Cour supérieure conservait toute son importance vu la ressemblance entre les deux organismes. La Cour d'appel a accueilli en partie l'appel et déclaré valide l'art. 2 de la Loi. La cour à la majorité a cependant déclaré invalide et inopérante la mention de l'art. 75 contenue au par. 86(8) de la Loi.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major: L'article 23 de la *Charte* consacre dans le contexte québécois le droit de tout citoyen à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Le terme «tribunal» employé à cet article est défini à l'art. 56(1) de la *Charte* et inclut notamment «une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires». L'article 56(1) vise tout organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires, même de façon ancillaire. L'application de l'art. 23 découle donc de la qualification préalable des fonctions en cause de l'organisme. Dans la mesure où ces fonctions sont de nature quasi judiciaire, l'organisme constitue sous cet angle un «tribunal» et doit, à l'occasion de leur exercice, se conformer aux exigences d'impartialité et d'indépendance. En l'espèce, l'art. 23 est applicable à la Régie puisque la décision de révoquer un permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique constitue l'aboutissement d'un processus quasi judiciaire. Il est clair que les droits du détenteur de permis sont mis en cause par la révocation. Si la délivrance d'un permis peut, sous certains aspects, être considérée comme un privilège, sa révocation affecte substantiellement le gagne-pain de son détenteur, qui se voit privé de son droit d'exploiter son entreprise. Il est également significatif que le processus pouvant mener à la révocation d'un permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique s'apparente à celui qui a cours devant les tribunaux judiciaires. La Régie ne peut rendre sa décision qu'après la tenue d'une audition au cours de laquelle des témoins pourront être entendus, des pièces déposées et des représentations faites. Bien qu'il n'existe pas, à proprement parler, de *lis inter partes* devant la Régie, des personnes aux intérêts opposés peuvent présenter des versions contradictoires des faits à l'occasion de l'audition. Enfin, la décision de révoquer le permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique découle de l'application d'une norme préétablie à des faits particuliers auparavant mis en preuve, et constituera un jugement final protégé par une clause privative. Même si en rendant

stances, with the assessment of the facts it presupposes, is a quasi-judicial act.

Although flexibility must be shown toward administrative tribunals when it comes to impartiality, a detailed review of the Régie's structure and multiple functions raises a reasonable apprehension of bias on an institutional level. The Act authorizes employees of the Régie to participate at every stage of the process leading up to the cancellation of a liquor permit, from investigation to adjudication. While a plurality of functions in a single administrative agency is not necessarily problematic, here a person informed about the role of the Régie's lawyers would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. Although the Act and regulations do not define the duties of these jurists, the Régie's annual report and the description of their jobs at the Régie show that they are called upon to review files in order to advise the Régie on the action to be taken, prepare files, draft notices of summons, present arguments to the directors and draft opinions. The annual report and the silence of the Act and regulations leave open the possibility of the same jurist performing these various functions in the same matter. The annual report mentions no measures taken to separate the lawyers involved at different stages of the process. Yet such measures seem essential in the circumstances. The possibility that a jurist who has made submissions to the directors might then advise them in respect of the same matter is disturbing, especially since some of the directors have no legal training. Such a lack of separation of functions in a lawyer raises a reasonable apprehension of bias. Prosecuting counsel must never be in a position to participate in the adjudication process. The functions of prosecutor and adjudicator cannot be exercised together in this manner. Moreover, the Act and regulations authorize the chairman to initiate an investigation, decide to hold a hearing, constitute the panel that is to hear the case and include himself or herself thereon if he or she so desires. Furthermore, the annual report suggests that other directors sometimes make the decision to hold a hearing, and it does not rule out the possibility that they might then decide the case on its merits. While the fact that the Régie, as an institution, participates in the process of investigation, summoning and adjudication is not in itself problematic, the possibility that a particular director could, following the investigation, decide to hold a hearing and could then participate in

une telle décision la Régie peut implanter, dans une certaine mesure, une politique générale dont elle assure l'élaboration, elle le fait par le biais d'une norme imposée et précisée par la Loi. L'application de cette politique à des circonstances particulières, avec l'appréciation des faits que cela suppose, constitue un acte quasi judiciaire.

Bien qu'en matière d'impartialité il y ait lieu de faire preuve de flexibilité à l'endroit des tribunaux administratifs, un examen détaillé de la structure de la Régie et de ses multiples fonctions soulève une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel. La Loi permet à des employés de la Régie d'intervenir à toutes les étapes du processus pouvant mener au retrait d'un permis d'alcool, de l'enquête jusqu'à la décision. Le cumul de plusieurs fonctions au sein d'un même organisme administratif ne pose pas nécessairement problème, mais, en l'espèce, une personne bien renseignée sur le rôle des avocats de la Régie éprouverait une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Bien que la Loi et les règlements ne définissent pas la tâche de ces juristes, le rapport annuel de la Régie, ainsi que la description de leur tâche auprès de la Régie, indiquent qu'ils sont appelés à étudier les dossiers afin de conseiller la Régie sur les actions à prendre, préparer les dossiers, rédiger les avis de convocation, plaider devant les régisseurs et rédiger des opinions. Le rapport annuel et le silence de la Loi et des règlements engendrent la possibilité qu'un même juriste cumule ces fonctions dans un même dossier. Le rapport annuel ne fait état d'aucune mesure de cloisonnement entre les avocats impliqués à diverses étapes du processus. Or, l'existence de telles mesures semble essentielle dans les circonstances. La possibilité que le juriste qui a plaidé devant les régisseurs conseille par la suite ces derniers quant au même litige choque, et ce, d'autant plus que certains régisseurs ne possèdent aucune formation juridique. Une telle confusion de fonctions chez un procureur soulève une crainte raisonnable de partialité. L'avocat poursuivant ne doit, dans aucun cas, être en mesure de participer au processus décisionnel. Les fonctions de poursuivant et de juge ne peuvent cohabiter de la sorte. De plus, la Loi et les règlements permettent au président d'initier une enquête, de décider de tenir une audition, de constituer le banc chargé d'entendre l'affaire, en s'y incluant s'il le désire. De même, le rapport annuel suggère que d'autres régisseurs prennent parfois la décision de tenir une audition, et ce même rapport n'élimine pas la possibilité qu'ils statuent ensuite sur le fond de l'affaire. Même si le fait que la Régie, en tant qu'institution, participe au processus d'enquête, de convocation et de décision ne pose pas un problème en soi, la possibilité

the adjudication process would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. As with the Régie's jurists, a form of separation among the directors involved in the various stages of the process seems necessary to eliminate that apprehension of bias.

The three main components of judicial independence are financial security, security of tenure and institutional independence. Only the last two are in question in this case and, as is the case with impartiality, a certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned. In interpreting s. 23 of the *Charter*, it is necessary to consider the functions and characteristics of the administrative agencies in question. In the instant case, the directors have sufficient security of tenure within the meaning of *Valente*, since sanctions are available for any arbitrary interference by the executive during a director's term of office. The directors' conditions of employment meet the minimum requirements of independence. These do not require that all administrative adjudicators, like judges of courts of law, hold office for life. Fixed-term appointments, which are common, are acceptable. However, the removal of adjudicators must not simply be at the pleasure of the executive. The orders of appointment provide expressly that the directors can be dismissed only for certain specific reasons. In addition, it is possible for the directors to apply to the ordinary courts to contest an unlawful dismissal. Finally, in light of the evidence as a whole, the large number of points of contact between the Régie and the Minister of Public Security does not raise a reasonable apprehension with respect to the Régie's institutional independence. It is not unusual for an administrative agency to be subject to the general supervision of a member of the executive with respect to its management. The essential elements of institutional independence may be summed up as judicial control over the administrative decisions that bear directly and immediately on the exercise of the judicial function. It has not been shown how the Minister of Public Security might influence the decision-making process. The chairman is responsible for monitoring the Régie's day-to-day activities and its various employees, and for preparing the rolls. The fact that the Minister is ultimately responsible for both the Régie and the various police forces conducting investigations would not cause an informed person to have a reasonable apprehension with respect to the independence of the directors. The directors swear an oath requiring them to perform the duties

qu'un régisseur particulier décide, suite à l'enquête, de tenir une audition, et puisse ensuite participer au processus décisionnel, soulèverait chez la personne bien renseignée une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Tout comme dans le cas des juristes de la Régie, une certaine forme de cloisonnement entre les régisseurs impliqués à diverses étapes du processus semble requise afin de dissiper cette crainte de partialité.

Les trois principales composantes de l'indépendance judiciaire sont la sécurité financière, l'inamovibilité et l'indépendance institutionnelle. Seuls les deux derniers éléments sont contestés dans la présente affaire et, comme en matière d'impartialité, une certaine dose de souplesse est de mise envers des organismes administratifs. En interprétant l'art. 23 de la *Charte*, il faut considérer les fonctions et caractéristiques propres aux organismes administratifs en cause. En l'espèce, les régisseurs jouissent d'une inamovibilité suffisante, au sens de l'arrêt *Valente*, puisque toute intervention arbitraire de l'exécutif en cours de mandat pourra être sanctionnée. Les conditions d'emploi des régisseurs se conforment aux exigences minimales d'indépendance. Celles-ci ne requièrent pas que tous les juges administratifs occupent leur fonction à titre inamovible, à l'instar des juges des tribunaux judiciaires. Les mandats à durée déterminée, fréquents, sont acceptables. Il importe toutefois que la destitution des juges administratifs ne soit pas laissée au bon plaisir de l'exécutif. Or, les décrets de nomination prévoient expressément que la destitution des régisseurs ne peut avoir lieu que pour certains motifs précis. Les régisseurs ont aussi la possibilité de s'adresser aux tribunaux de droit commun afin de s'opposer à une destitution illégale. Enfin, au vu de l'ensemble de la preuve, le grand nombre de points de contact existant entre la Régie et le ministre de la Sécurité publique ne soulève pas une crainte raisonnable quant à l'indépendance institutionnelle de la Régie. Il n'est pas inhabituel qu'un organisme administratif soit soumis à la supervision générale d'un membre de l'exécutif quant à sa gestion. Les éléments essentiels de l'indépendance institutionnelle se résument au contrôle par le tribunal des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. Or, il n'a pas été démontré en quoi le ministre de la Sécurité publique pouvait influencer sur le processus décisionnel. Le contrôle quotidien des activités de la Régie et de ses divers employés, ainsi que la confection des rôles, sont du ressort du président. Le fait qu'en dernière analyse le Ministre soit à la fois responsable de la Régie et des divers corps policiers qui font enquête ne soulèverait pas chez une personne bien infor-

of their office honestly and fairly. The Minister's links with the various parties involved are accordingly not sufficient to raise concerns.

Although the structure of the Régie does not meet the requirements of s. 23 of the *Charter*, the various shortcomings that have been identified are not imposed by the constituent legislation or the regulations made thereunder. It is thus not necessary to declare specific provisions of the Act to be inconsistent with the *Charter*. It is sufficient to grant the respondent's motion in evocation and quash the Régie's decision.

Per L'Heureux-Dubé J.: This case is governed solely by administrative law. Administrative law is part of public law and the common law generally applies in Quebec public law, subject to legislative amendments. The common law methodology must therefore be used rather than a methodology based on the civil law. The *Charter* has legal preeminence over the common law because of its quasi-constitutional status. To determine what interaction there is between the common law and quasi-constitutional statute law, it is necessary to begin by analysing, identifying and setting out the applicable common law; the effect of the quasi-constitutional statute law on the common law must then be specified.

The respondent's allegations against the Régie des permis d'alcool du Québec fall under the heads of impartiality and independence. An agency's independence from the executive is a prerequisite for, but is not sufficient to guarantee, impartiality. Tribunals are never perfectly independent; their independence is relative and varies with their decision-making level. When the issue of independence is raised in a judicial review context, the courts must therefore assess the necessary degree of independence in each case based on the nature of the administrative tribunal, the institutional constraints it faces and the preemptory nature of its decisions. While independence can be seen as a continuum, the same is not true of impartiality. An agency can be either impartial or biased: there is no intermediate option. Reasonable apprehension of bias is the indicator that allows this issue to be resolved judicially. If the agency would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases, a legal finding of bias will result. Flexibility comes into play in the specific content of the test for reasonable apprehension of bias in each case. However, such flexibility must

mée une crainte raisonnable quant à l'indépendance des régisseurs. Ceux-ci prononcent un serment les obligeant à remplir les devoirs de leur charge avec honnêteté et justice. Les liens qu'entretient le Ministre avec les divers intervenants ne sont donc pas suffisants pour susciter des inquiétudes.

Bien que la structure de la Régie ne se conforme pas aux exigences prescrites par l'art. 23 de la *Charte*, les diverses imperfections qui ont été identifiées ne sont cependant pas imposées par la loi constitutive ou les règlements accessoires. Il n'est donc pas nécessaire de déclarer que des dispositions précises de la Loi sont incompatibles avec la *Charte*. Il suffit d'accueillir la requête en évocation présentée par l'intimée et d'annuler la décision de la Régie.

Le juge L'Heureux-Dubé: La présente affaire relève uniquement du droit administratif. Le droit administratif fait partie du droit public et la common law s'applique de façon générale en droit public québécois, sous réserve de modifications législatives. On doit donc recourir à la méthodologie de common law, plutôt qu'une méthodologie d'inspiration civiliste. La *Charte*, en vertu de son statut quasi constitutionnel, a préséance juridique sur la common law. Afin de déterminer la corrélation entre la common law et le droit quasi constitutionnel d'origine législative, on doit donc premièrement analyser, identifier et énoncer la common law applicable; ensuite, on doit préciser l'effet du droit quasi constitutionnel d'origine législative sur la common law.

Les reproches formulés par l'intimée contre la Régie des permis d'alcool du Québec tombent sous les chefs de l'impartialité et de l'indépendance. L'indépendance d'un organisme par rapport à l'exécutif est une condition préalable, mais non suffisante, pour garantir l'impartialité. Les tribunaux ne sont jamais parfaitement indépendants; ils sont dans un état d'indépendance relative qui varie en fonction de leur niveau décisionnel. Lorsque la question de l'indépendance est soulevée dans un contexte de révision judiciaire, il revient donc aux cours d'évaluer, dans chaque cas, le degré d'indépendance requis en fonction de la nature du tribunal administratif, des contraintes institutionnelles auxquelles celui-ci est soumis, et du caractère péremptoire des décisions qui en émanent. Alors que l'indépendance peut être conçue sous la forme d'un continuum, il n'en va pas de même de l'impartialité. Un organisme peut être soit impartial, soit partial; il n'y a pas de choix intermédiaire. La crainte raisonnable de partialité est l'indicateur qui permet de trancher la question judiciairement. Si l'organisme génère dans un grand nombre de cas une crainte raisonnable de partialité chez la personne bien

not be shown in respect of impartiality: the requirement of impartiality cannot be relaxed. It is thus the reasonableness of the apprehension that will vary among administrative tribunals, not their intrinsic impartiality. In the present case, the issue of independence is subordinate to that of impartiality for the purposes of analysis. If bias is found, the issue of independence becomes totally moot.

Agencies that perform quasi-judicial or administrative acts are subject to the *nemo iudex in propria sua causa debet esse* rule in accordance, respectively, with the duty to act in accordance with natural justice and the duty to act fairly. Since the acts alleged against the Régie are either administrative or quasi-judicial, they are subject to the duty of impartiality included in the *nemo iudex* rule. Here, the evidence has clearly shown that the Régie would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. It should therefore be found that the Régie is biased on an institutional, organizational level. By implication, the Régie has violated the *nemo iudex* rule and thus breached its duty to act fairly. This breach opens the door to the common law remedies applicable in the circumstances: the Régie's decision can be quashed through a motion in evocation under art. 846 C.C.P. and the provisions of the enabling statute can be declared of no force or effect *inter partes* under arts. 453 *et seq.* C.C.P.

Before examining the effect of the *Charter's* provisions on the common law, it must first be determined whether those provisions are applicable to the instant case. In interpreting ss. 23 and 56(1) of the *Charter*, particularly the concept of a quasi-judicial tribunal, the "modern" methodological approach must be applied. It is time to abandon the method based on the "plain meaning" of words as the basic approach to legal interpretation. According to the modern approach, consideration must be given at the outset not only to the words themselves but also, *inter alia*, to the context, the statute's other provisions, provisions of other statutes *in pari materia* and the legislative history in order to correctly identify the legislature's objective. It is only after reading the provisions with all these elements in mind that a definition will be decided on. This "modern"

renseignée, une conclusion juridique de partialité en découlera. La souplesse entre en jeu dans le contenu spécifique du critère de la crainte raisonnable de partialité dans chaque cas. Mais cette souplesse ne doit pas s'exercer à l'endroit de l'impartialité: l'exigence d'impartialité ne saurait être assouplie. C'est donc le caractère raisonnable de la crainte qui variera en fonction des divers tribunaux administratifs, non pas leur impartialité intrinsèque. En l'espèce, pour les fins de l'analyse, la question de l'indépendance est subordonnée à celle de l'impartialité. Si l'on conclut à l'existence de la partialité, la question de l'indépendance devient purement théorique.

Les organismes qui posent des actes quasi judiciaires ou des actes administratifs sont assujettis à la règle *nemo iudex in propria sua causa debet esse*, en vertu respectivement de l'obligation d'agir conformément à la justice naturelle, ou de l'obligation d'agir équitablement. Puisque les actes reprochés à la Régie sont soit des actes administratifs, soit des actes quasi judiciaires, ils sont donc assujettis à l'obligation d'impartialité comprise dans la règle *nemo iudex*. En l'espèce, la preuve a clairement établi que la Régie a suscité une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas chez la personne bien renseignée. Par conséquent, il y a lieu de conclure à la partialité de la Régie — une partialité institutionnelle de type organisationnel. Par implication, la Régie a enfreint la règle *nemo iudex* et a donc manqué à son obligation d'agir équitablement. Ce manquement ouvre la voie aux recours de common law applicables dans les circonstances, soit un recours en évocation au moyen d'une requête pour faire annuler la décision de la Régie, en vertu de l'art. 846 C.p.c., et un recours en déclaration du caractère inopérant *inter partes* des dispositions de la loi habilitante, en vertu des art. 453 et suiv. C.p.c.

Avant d'examiner l'effet des dispositions de la *Charte* sur la common law, il faut en premier lieu déterminer si ces dispositions s'appliquent en l'espèce. Pour interpréter l'art. 23 et le par. 56(1) de la *Charte*, et particulièrement la notion de tribunal quasi judiciaire, c'est l'approche méthodologique «moderne» qu'il faut appliquer. En tant qu'approche de base en interprétation juridique, il est temps d'abandonner la méthode d'interprétation fondée sur le «sens ordinaire» des mots. Selon l'approche moderne, on doit d'abord considérer notamment, outre le texte, le contexte, les autres dispositions de la loi, celles des autres lois *in pari materia* et l'historique législatif, afin de cerner correctement l'objectif du législateur. Ce n'est qu'après avoir lu les dispositions avec tous ces éléments présents à l'esprit que l'on s'arrêtera sur une définition. Cette méthode d'interprétation

interpretation method has the advantage of bringing out the underlying premises and thus preventing them from going unnoticed, as they would with the "plain meaning" method. In light of the dynamic development of our law and the plurality of perspectives on legal analysis, the era of concealed underlying premises is now over. However, the "plain meaning" method, with its methodological estoppel that prevents the initiation of legal reasoning, is justified in a technical field such as tax law because of the imperatives of stability and predictability of the law; moreover, the use of the "plain meaning" in that area does not have any undesirable side effects.

When ss. 23 and 56(1) of the *Charter* are interpreted in an informed manner using the modern legal interpretation approach, the definition of the term "quasi-judicial" that must be adopted is one that limits its denotation to the "matters of penal significance" category. Section 23 is therefore applicable only to "agencies exercising quasi-judicial functions involving 'matters of penal significance'". The common law remedies are available when an administrative agency makes a quasi-judicial decision in the matters of penal significance category, and ss. 23 and 56(1) of the *Charter* provide other remedies. In particular, in the event of a breach of the duty to be impartial in this category, the aggrieved individual may have the enabling statute struck down *erga omnes*, in whole or in part, under s. 52 of the *Charter*. In the present case, the Régie's decision to cancel the respondent's liquor permit was not a quasi-judicial decision in the matters of penal significance category. This type of decision falls within the "non-penal" category. Accordingly, s. 23 of the *Charter* is not applicable to this case and the *erga omnes* declaratory remedy is not available. The case is governed rather by administrative law and the remedies of evocation and declaration. Since the respondent's application is well founded, there is no reason to decline to exercise the remedial discretion conferred on the courts by the *Code of Civil Procedure*. The motion in evocation must therefore be allowed and the Régie's decision set aside.

Cases Cited

By Gonthier J.

Referred to: *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311;

«moderne» a l'avantage de mettre en lumière les prémisses sous-jacentes et permet ainsi d'éviter qu'elles passent inaperçues comme ce serait le cas avec la méthode du «sens ordinaire». Vu l'évolution dynamique de notre droit, la pluralité des perspectives d'analyse juridique, l'époque des prémisses sous-jacentes dissimulées est maintenant révolue. La méthode du «sens ordinaire», avec sa préclusion méthodologique qui empêche l'enclenchement du raisonnement juridique, se justifie toutefois dans un domaine technique comme le droit fiscal en raison des impératifs de stabilité et de prévisibilité du droit; par ailleurs, dans ce domaine, l'utilisation du «sens ordinaire» ne crée pas d'effets secondaires indésirables.

Lorsqu'on procède à une lecture éclairée de l'art. 23 et du par. 56(1) de la *Charte* conformément à une méthode d'interprétation juridique moderne, c'est la définition de l'expression «quasi judiciaire» dont la portée est limitée à la catégorie des «matières d'importance pénale» qui doit être adoptée. L'article 23 n'est donc applicable qu'à un «organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires dans le domaine des «matières d'importance pénale»». Les recours de common law sont disponibles lorsque l'organisme administratif prend une décision de nature quasi judiciaire dans la catégorie des matières d'importance pénale et les art. 23 et 56(1) de la *Charte* accordent d'autres recours. Notamment, en cas de manquement à l'obligation d'impartialité dans cette catégorie, l'individu lésé peut obtenir l'annulation *erga omnes* totale ou partielle de la loi habilitante, en vertu de l'art. 52 de la *Charte*. En l'espèce, la décision de la Régie de révoquer le permis d'alcool de l'intimée n'était pas une décision quasi judiciaire relevant de la catégorie des matières d'importance pénale. Ce type de décision fait partie de la catégorie «non pénale». Par conséquent, l'art. 23 de la *Charte* est inapplicable dans la présente affaire et le recours déclaratoire *erga omnes* n'est pas disponible. Le litige relève plutôt du droit administratif et des recours en évocation et en déclaration. Puisque la demande de l'intimée est justifiée, il n'y a pas de raison de refuser d'exercer le pouvoir discrétionnaire d'accorder une mesure de redressement que le *Code de procédure civile* confère aux tribunaux. La requête en évocation doit donc être accueillie et la décision de la Régie annulée.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêts mentionnés: *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311;

Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board, [1980] 1 S.C.R. 602; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Minister of National Revenue v. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *Syndicat canadien de la fonction publique v. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648; *Jacob et Bar Le Morency Inc. v. Régie des permis d'alcool du Québec* (1988), 16 Q.A.C. 308; *Taverne Le Relais Inc. v. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1989] R.J.Q. 2490; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Re Sawyer and Ontario Racing Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 673; *Després v. Association des arpenteurs-géomètres du Nouveau-Brunswick* (1992), 130 N.B.R. (2d) 210; *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 76 C.C.C. (3d) 10; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Coffin v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307; *Nantais v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 2465; *Services Asbestos Canadien (Québec) Ltée v. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564; *G.E. Hamel Ltée v. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767; *Société de vin internationale Ltée v. Régie des permis d'alcool du Québec*, J.E. 91-853.

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *Bisaillon v. Keable*, [1980] C.A. 316, rev'd [1983] 2 S.C.R. 60; *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (Ville)* (1986), 3 Q.A.C. 163, rev'd [1989] 1 S.C.R. 705; *Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 S.C.R. 3; *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton*, [1985] 2 S.C.R. 150; *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103; *Uniacke v. Dickson* (1848), 1 N.S.R. 287; *Smith v. National Trust Co.* (1912), 45 S.C.R. 618; *Zaidan Group Ltd. v. London (City)* (1990), 71 O.R. (2d) 65, aff'd [1991] 3 S.C.R. 593; *Frame v. Smith*, [1987] 2 S.C.R. 99; *Bhadoria v. Seneca College of Applied Arts and Technology* (1979), 27 O.R. (2d) 142, rev'd [1981] 2 S.C.R. 181; *Canada Trust Co. v. Ontario Human Rights Commission* (1990),

Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui, [1980] 1 R.C.S. 602; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648; *Jacob et Bar Le Morency Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec* (1988), 16 Q.A.C. 308; *Taverne Le Relais Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1989] R.J.Q. 2490; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Re Sawyer and Ontario Racing Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 673; *Després c. Association des arpenteurs-géomètres du Nouveau-Brunswick* (1992), 130 R.N.-B. (2^e) 210; *Khan c. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 76 C.C.C. (3d) 10; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Coffin c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307; *Nantais c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 2465; *Services Asbestos Canadien (Québec) Ltée c. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564; *G.E. Hamel Ltée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767; *Société de vin internationale Ltée c. Régie des permis d'alcool du Québec*, J.E. 91-853.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *Bisaillon c. Keable*, [1980] C.A. 316, inf. [1983] 2 R.C.S. 60; *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)* (1986), 3 Q.A.C. 163, inf. [1989] 1 R.C.S. 705; *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3; *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150; *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103; *Uniacke c. Dickson* (1848), 1 N.S.R. 287; *Smith c. National Trust Co.* (1912), 45 R.C.S. 618; *Zaidan Group Ltd. c. London (City)* (1990), 71 O.R. (2d) 65, conf. [1991] 3 R.C.S. 593; *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Bhadoria c. Seneca College of Applied Arts and Technology* (1979), 27 O.R. (2d) 142, inf. [1981] 2 R.C.S. 181; *Canada Trust Co. c. Ontario Human Rights Commission* (1990),

1530-0611-1133 (CSO)

69 D.L.R. (4th) 321; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684, leave to appeal refused, [1989] 2 S.C.R. ix; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *In re H. K. (An Infant)*, [1967] 2 Q.B. 617; *Energy Probe v. Atomic Energy Control Board*, [1985] 1 F.C. 563, leave to appeal refused, [1985] 1 S.C.R. viii; *Saumur v. Procureur général de Québec*, [1964] S.C.R. 252; *Taylor v. Attorney-General (1837)*, 8 Sim. 413, 59 E.R. 164; *British Railways Board v. Pickin*, [1974] A.C. 765; *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724; *R. v. St. Pierre*, [1995] 1 S.C.R. 791; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; *R. v. Creighton*, [1993] 3 S.C.R. 3; *R. v. Larkin (1942)*, 29 Cr. App. R. 18; *R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *R. v. Lewis*, [1996] 1 S.C.R. 921; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; *Judges of the Provincial Court (Man.) v. Manitoba (1995)*, 102 Man. R. (2d) 51; *Roynat Inc. v. Ja-Sha Trucking & Leasing Ltd. (1992)*, 89 D.L.R. (4th) 405; *Bodnar v. Real Estate Council of British Columbia (1994)*, 121 D.L.R. (4th) 27; *Alberta (Treasury Branches) v. M.N.R.*, [1996] 1 S.C.R. 963; *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254; *Coffin v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307; *Minister of National Revenue v. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436; *Lincoln College's Case (1595)*, 3 Co. Rep. 58b, 76 E.R. 764; *Chamberlain's Case (1611)*, Lane 117, 145 E.R. 346; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384; *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76; *Lisenko v. Société zoologique de Granby Inc.*, T.D.P.Q., No. 460-53-000001-938, March 8, 1994; *Cutler v. Québec (Commission des droits de la personne)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3610; *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660; *Re Peralta and The Queen in right of Ontario* (1985), 49 O.R. (2d) 705, aff'd [1988] 2 S.C.R. 1045; *The Queen v. Inhabitants of Watford (1846)*, 9 Q.B. 626, 115 E.R.

69 D.L.R. (4th) 321; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684, autorisation de pourvoi refusée, [1989] 2 R.C.S. ix; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *In re H. K. (An Infant)*, [1967] 2 Q.B. 617; *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1985] 1 C.F. 563, autorisation de pourvoi refusée, [1985] 1 R.C.S. viii; *Saumur c. Procureur général de Québec*, [1964] R.C.S. 252; *Taylor c. Attorney-General (1837)*, 8 Sim. 413, 59 E.R. 164; *British Railways Board c. Pickin*, [1974] A.C. 765; *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724; *R. c. St. Pierre*, [1995] 1 R.C.S. 791; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; *R. c. Creighton*, [1993] 3 R.C.S. 3; *R. c. Larkin (1942)*, 29 Cr. App. R. 18; *R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Lewis*, [1996] 1 R.C.S. 921; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; *Judges of the Provincial Court (Man.) c. Manitoba (1995)*, 102 Man. R. (2d) 51; *Roynat Inc. c. Ja-Sha Trucking & Leasing Ltd. (1992)*, 89 D.L.R. (4th) 405; *Bodnar c. Real Estate Council of British Columbia (1994)*, 121 D.L.R. (4th) 27; *Alberta (Treasury Branches) c. M.R.N.*, [1996] 1 R.C.S. 963; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254; *Coffin c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307; *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Attorney-General c. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436; *Lincoln College's Case (1595)*, 3 Co. Rep. 58b, 76 E.R. 764; *Chamberlain's Case (1611)*, Lane 117, 145 E.R. 346; *City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384; *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76; *Lisenko c. Société zoologique de Granby Inc.*, T.D.P.Q., n° 460-53-000001-938, 8 mars 1994; *Cutler c. Québec (Commission des droits de la personne)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3610; *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660; *Re Peralta and The Queen in right of Ontario* (1985), 49 O.R. (2d) 705, conf. [1988] 2 R.C.S. 1045;

1413; *Dubois v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 350; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting liquor permits, R.S.Q., c. P-9.1, ss. 2 [rep. 1993, c. 39, s. 77], 4 [*idem*], 5 [*idem*], 8 [*idem*], 9 [*idem*], 10 [*idem*], 11 [*idem*], 12 [*idem*], 15 [*idem*], 16 [sub. 1991, c. 51, s. 3; rep. 1993, c. 39, s. 77], 21 [am. 1986, c. 86, s. 38; am. 1988, c. 46, s. 24; rep. 1993, c. 39, s. 77], 22 [*idem*], 24 [*idem*], 24.1 [ad. 1991, c. 31, s. 1], 25 *et seq.*, 36 [am. 1983, c. 28, s. 50; am. 1986, c. 95, s. 208], 39 [am. 1987, c. 12, s. 51; am. 1991, c. 51, s. 5], 40, 41 to 42.2, 51 [sub. 1991, c. 51, s. 11], 53 to 68, 75 [am. 1986, c. 96, s. 26; am. 1991, c. 51, s. 14], 85 [am. 1986, c. 86, s. 41; am. 1988, c. 46, s. 24], 86 [am. 1983, c. 28, s. 54; am. 1986, c. 96, s. 28; am. 1990, c. 4, s. 633], 86(8) [am. 1986, c. 96, s. 28], 93 [am. 1991, c. 51, s. 21], 96 [am. 1986, c. 58, s. 69; *idem*, c. 86, s. 41; am. 1988, c. 46, s. 24; am. 1991, c. 51, s. 24], 99 [am. 1986, c. 86, s. 41; am. 1988, c. 46, s. 24], 101 [rep. 1993, c. 39, s. 81], 102 [am. 1991, c. 51, s. 26], 103, 104 [rep. 1993, c. 39, s. 81], 104.1 [ad. 1986, c. 96, s. 32; rep. 1993, c. 39, s. 81], 107 [rep. 1993, c. 39, s. 81], 110, 111 [am. 1983, c. 28, s. 57; am. 1986, c. 86, s. 41; am. 1988, c. 46, s. 24], 116, 175 [am. 1986, c. 86, s. 38; am. 1988, c. 46, s. 24].

Act respecting the Régie des alcools, des courses et des jeux and amending various legislative provisions, S.Q. 1993, c. 39.

Act to amend the Code of Civil Procedure and the Charter of Human Rights and Freedoms, S.Q. 1993, c. 30.

Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [now R.S.C., 1985, App. III], s. 2(e), (f).

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 23 [am. 1982, c. 17, s. 42], 38 [sub. *idem*, c. 61, s. 15], 52 [*idem*, s. 16], 56(1) [am. 1989, c. 51, s. 2], 57, 71, para. 2(1) [sub. *idem*, s. 5], 77, para. 2 [*idem*].

Charter of Human Rights and Freedoms, S.Q. 1975, c. 6, s. 23.

Civil Code of Lower Canada, arts. 157 [rep. S.Q. 1980, c. 39, s. 14], 1018.

Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, art. 1427.

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 1, 4(j) [sub. 1992, c. 57, s. 171], 13 [sub. 1982, c. 17, s. 2; am. 1984, c. 26, s. 1; am. 1993, c. 30, s. 1], 14, 15, 22 [am. 1988, c. 21, s. 76; am. 1992, c. 57, s. 422], 49 to 54, 84, 453 *et seq.*, 834 to 837, 844 [am. 1992, c. 57, s. 390], 845, 846 [am. *idem*, s. 422].

The Queen c. Inhabitants of Watford (1846), 9 Q.B. 626, 115 E.R. 1413; *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.

Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23 [mod. 1982, ch. 17, art. 42], 38 [rempl. *idem*, ch. 61, art. 15], 52 [*idem*, art. 16], 56(1) [mod. 1989, ch. 51, art. 2], 57, 71, al. 2(1) [rempl. *idem*, art. 5], 77, al. 2 [*idem*].

Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1975, ch. 6, art. 23.

Code civil du Bas Canada, art. 157 [abr. L.Q. 1980, ch. 39, art. 14], 1018.

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1427.

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 1, 4j) [rempl. 1992, ch. 57, art. 171], 13 [rempl. 1982, ch. 17, art. 2; mod. 1984, ch. 26, art. 1; mod. 1993, ch. 30, art. 1], 14, 15, 22 [mod. 1988, ch. 21, art. 76; mod. 1992, ch. 57, art. 422], 49 à 54, 84, 453 *et suiv.*, 834 à 837, 844 [mod. 1992, ch. 57, art. 390], 845, 846 [mod. *idem*, art. 422].

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [la *Convention européenne des droits de l'Homme*], 213 R.T.N.U. 221, art. 6(1).

Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, ch. 44 [maintenant L.R.C. (1985), app. III], art. 2e), f).

Déclaration universelle des droits de l'Homme, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71 (1948), art. 10.

Loi modifiant le Code de procédure civile et la Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1993, ch. 30.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7.

Loi sur la fonction publique, L.R.Q., ch. F-3.1.1.

Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1993, ch. 39.

Loi sur les permis d'alcool, L.R.Q., ch. P-9.1, art. 2 [abr. 1993, ch. 39, art. 77], 4 [*idem*], 5 [*idem*], 8 [*idem*], 9 [*idem*], 10 [*idem*], 11 [*idem*], 12 [*idem*], 15 [*idem*], 16 [rempl. 1991, ch. 51, art. 3; abr. 1993, ch. 39, art. 77], 21 [mod. 1986, ch. 86, art. 38; mod. 1988, ch. 46, art. 24; abr. 1993, ch. 39, art. 77], 22 [*idem*], 24 [*idem*], 24.1 [aj. 1991, ch. 31, art. 1], 25 *et suiv.*, 36 [mod. 1983, ch. 28, art. 50; mod. 1986, ch. 95, art. 208], 39 [mod. 1987, ch. 12, art. 51; mod. 1991, ch. 51, art. 5], 40, 41 à 42.2, 51 [rempl. 1991, ch. 51, art. 11], 53 à 68, 75 [mod. 1986, ch. 96, art. 26; mod. 1991, ch. 51, art. 14], 85 [mod. 1986, ch. 86, art. 41; mod. 1988, ch. 46, art. 24], 86 [mod. 1983,

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [the *European Convention on Human Rights*], 213 U.N.T.S. 221, art. 6(1).

Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, s. 1 [am. 1988, c. 21, s. 1; am. 1992, c. 61, s. 612].

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7.

International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171, art. 14(1).

Public Service Act, R.S.Q., c. F-3.1.1.

Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec, R.R.Q. 1981, c. P-9.1, r. 9, s. 15.

Regulation respecting the handling of complaints and the procedure applicable to the investigations of the Commission des droits de la personne, (1991) 123 G.O. II, 1097.

Regulation respecting the procedure applicable before the Régie des permis d'alcool du Québec, R.R.Q. 1981, c. P-9.1, r. 7, ss. 22, 26, 36.

Rules of practice of the Human Rights Tribunal, (1993) 125 G.O. II, 6031, s. 51.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), art. 10.

ch. 28, art. 54; mod. 1986, ch. 96, art. 28; mod. 1990, ch. 4, art. 633], 86(8) [mod. 1986, ch. 96, art. 28], 93 [mod. 1991, ch. 51, art. 21], 96 [mod. 1986, ch. 58, art. 69; *idem*, ch. 86, art. 41; mod. 1988, ch. 46, art. 24; mod. 1991, ch. 51, art. 24], 99 [mod. 1986, ch. 86, art. 41; mod. 1988, ch. 46, art. 24], 101 [abr. 1993, ch. 39, art. 81], 102 [mod. 1991, ch. 51, art. 26], 103, 104 [abr. 1993, ch. 39, art. 81], 104.1 [aj. 1986, ch. 96, art. 32; abr. 1993, ch. 39, art. 81], 107 [abr. 1993, ch. 39, art. 81], 110, 111 [mod. 1983, ch. 28, art. 57; mod. 1986, ch. 86, art. 41; mod. 1988, ch. 46, art. 24], 116, 175 [mod. 1986, ch. 86, art. 38; mod. 1988, ch. 46, art. 24].

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 1 [mod. 1988, ch. 21, art. 1; mod. 1992, ch. 61, art. 612].

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171, art. 14(1).

Règlement sur la procédure applicable devant la Régie des permis d'alcool du Québec, R.R.Q. 1981, ch. P-9.1, r. 7, art. 22, 26, 36.

Règlement sur le traitement des plaintes et la procédure applicable aux enquêtes de la Commission des droits de la personne, (1991) 123 G.O. II, 1459.

Règles de procédure du Tribunal des droits de la personne, (1993) 125 G.O. II, 7828, art. 51.

Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec, R.R.Q. 1981, ch. P-9.1, r. 9, art. 15.

Authors Cited

Belkaoui, A. *Linguistic Relativism in Accounting*. Working Paper 76-7. Ottawa: University of Ottawa, 1976.

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: A Code*, 2nd ed. London: Butterworths, 1992.

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: Codified, with a critical Commentary*. London: Butterworths, 1984.

Brault, Bernard, et autres. *Guide de la saine gestion des entreprises et des organisations (Principes d'administration et de gestion généralement reconnus)*, 2^e éd. Montréal: Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec, 1992 (feuilles mobiles).

Brierley, John E. C., and Roderick A. Macdonald, eds., *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law*. Toronto: Emond Montgomery, 1993.

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.

Canadian Institute of Chartered Accountants. *CICA Handbook*. Toronto: Canadian Institute of Chartered Accountants, 1968 (loose-leaf).

Canadian Institute of Chartered Accountants. *The Accountant's Manual*. Toronto: Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995 (loose-leaf).

Doctrine citée

Belkaoui, A. *Linguistic Relativism in Accounting*. Working Paper 76-7. Ottawa: University of Ottawa, 1976.

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: A Code*, 2nd ed. London: Butterworths, 1992.

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: Codified, with a critical Commentary*. London: Butterworths, 1984.

Brault, Bernard, et autres. *Guide de la saine gestion des entreprises et des organisations (Principes d'administration et de gestion généralement reconnus)*, 2^e éd. Montréal: Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec, 1992 (feuilles mobiles).

Brierley, John E. C., and Roderick A. Macdonald, eds., *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law*. Toronto: Emond Montgomery, 1993.

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.

Copi, Irving M., and Carl Cohen. *Introduction to Logic*, 8th ed. New York: Macmillan, 1990.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.

Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.

- Copi, Irving M., and Carl Cohen. *Introduction to Logic*, 8th ed. New York: Macmillan, 1990.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.
- Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Du Plessis, Lourens Marthinus. *The Interpretation of Statutes*. Durban, South Africa: Butterworths, 1986.
- Dussault, René, et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. I et III, 2^e éd. Québec: Presses de l'Université Laval, 1984-1989.
- Eskridge, William N. *Dynamic Statutory Interpretation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.
- Halsbury's Laws of England*, vol. 36, 3rd ed. London: Butterworths, 1961.
- Halsbury's Laws of England*, vol. 44(1), 4th ed. London: Butterworths, 1995.
- Jackett, W. R. "Foundations of Canadian Law in History and Theory". In O. E. Lang, ed., *Contemporary Problems of Public Law in Canada*. Toronto: University of Toronto, 1968, 3.
- Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994.
- Keable, Jean F. "Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)". Dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1988, 251.
- Maitland, Frederic William. *The Constitutional History of England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1908.
- Michell, Paul. "Just Do It! Eskridge's Critical Pragmatic Theory of Statutory Interpretation" (1996), 41 *McGill L.J.* 713.
- Nobes, Christopher. "The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive" (1993), 24 *Accounting and Business Research* 35.
- Nussbaum, Martha C. "Platonic Love and Colorado Law: The Relevance of Ancient Greek Norms to Modern Sexual Controversies" (1994), 80 *Va. L. Rev.* 1515.
- Nussbaum, Martha C. "The Use and Abuse of Philosophy in Legal Education" (1993), 45 *Stan. L. Rev.* 1627.
- Québec. Régie des permis d'alcool. *Rapport annuel 1991-1992*. Québec: Publications du Québec, 1992.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Du Plessis, Lourens Marthinus. *The Interpretation of Statutes*. Durban, South Africa: Butterworths, 1986.
- Dussault, René, et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. I et III, 2^e éd. Québec: Presses de l'Université Laval, 1984-1989.
- Eskridge, William N. *Dynamic Statutory Interpretation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.
- Halsbury's Laws of England*, vol. 36, 3rd ed. London: Butterworths, 1961.
- Halsbury's Laws of England*, vol. 44(1), 4th ed. London: Butterworths, 1995.
- Institut canadien des comptables agréés. *Manuel de l'ICCA*. Toronto: Institut canadien des comptables agréés, 1969 (feuilles mobiles).
- Institut canadien des comptables agréés. *The Accountant's Manual*. Toronto: Institut canadien des comptables agréés, 1995 (feuilles mobiles).
- Jackett, W. R. «Foundations of Canadian Law in History and Theory». In O. E. Lang, ed., *Contemporary Problems of Public Law in Canada*. Toronto: University of Toronto, 1968, 3.
- Jones, David Phillip, and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994.
- Keable, Jean F. «Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)». Dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1988, 251.
- Maitland, Frederic William. *The Constitutional History of England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1908.
- Michell, Paul. «Just Do It! Eskridge's Critical Pragmatic Theory of Statutory Interpretation» (1996), 41 *R.D. McGill* 713.
- Nobes, Christopher. «The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive» (1993), 24 *Accounting and Business Research* 35.
- Nussbaum, Martha C. «Platonic Love and Colorado Law: The Relevance of Ancient Greek Norms to Modern Sexual Controversies» (1994), 80 *Va. L. Rev.* 1515.
- Nussbaum, Martha C. «The Use and Abuse of Philosophy in Legal Education» (1993), 45 *Stan. L. Rev.* 1627.
- Québec. Régie des permis d'alcool. *Rapport annuel 1991-1992*. Québec: Publications du Québec, 1992.

Sarna, Lazar. *The Law of Declaratory Judgments*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1988.

Singer, Norman J. *Statutes and Statutory Construction*, vol. 2A, 5th ed. New York: CBC, 1992.

Tarnopolsky, Walter Surma. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd rev. ed. Toronto: McClelland & Stewart, 1975.

Zamir, Itzhak. *The Declaratory Judgment*, 2nd ed. By Lord Woolf and Jeremy Woolf. London: Sweet & Maxwell, 1993.

Zander, Michael. *The Law-Making Process*, 4th ed. London: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1994] R.J.Q. 2440, 65 Q.A.C. 245, 122 D.L.R. (4th) 553, affirming in part a judgment of the Superior Court, [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2d) 69, granting the respondent's motion in evocation. Appeal allowed.

Jean-Yves Bernard and Benoît Belleau, for the appellants.

Simon Venne and Marie Paré, for the respondent.

English version of the judgment of Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ. delivered by

GONTHIER J. — This appeal gives the Court an opportunity to clarify the scope of the requirements imposed on administrative tribunals by s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. The specific case of the Régie des permis d'alcool underscores the need to reconcile the imperatives of administrative convenience with the principles of impartiality and independence, which cannot readily be compromised.

I — Facts

The respondent corporation operated the Bistro-Bar La Petite Maison Enr. in St-Jérôme pursuant to two permits issued by the Régie des permis d'alcool. Following a number of complaints and the combined action of three police forces, the chairman of the Régie sent the respondent a notice of summons on May 1, 1992. In that document,

Sarna, Lazar. *The Law of Declaratory Judgments*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1988.

Singer, Norman J. *Statutes and Statutory Construction*, vol. 2A, 5th ed. New York: CBC, 1992.

Tarnopolsky, Walter Surma. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd rev. ed. Toronto: McClelland & Stewart, 1975.

Zamir, Itzhak. *The Declaratory Judgment*, 2nd ed. By Lord Woolf and Jeremy Woolf. London: Sweet & Maxwell, 1993.

Zander, Michael. *The Law-Making Process*, 4th ed. London: Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1994] R.J.Q. 2440, 65 Q.A.C. 245, 122 D.L.R. (4th) 553, qui a confirmé en partie un jugement de la Cour supérieure, [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2d) 69, qui avait accueilli la requête en évocation de l'intimée. Pourvoi accueilli.

Jean-Yves Bernard et Benoît Belleau, pour les appelants.

Simon Venne et Marie Paré, pour l'intimée.

Le jugement du juge en chef Lamer et des juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major a été rendu par

LE JUGE GONTHIER — Ce pourvoi donne à notre Cour l'occasion de préciser la portée des exigences qu'impose l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, aux tribunaux administratifs. Le cas particulier de la Régie des permis d'alcool met en évidence la nécessité de concilier les impératifs de commodité administrative et les principes d'impartialité et d'indépendance, avec lesquels il ne saurait trop facilement être transigé.

I — Les faits

La société intimée exploitait à St-Jérôme le Bistro-Bar La Petite Maison Enr., en vertu de deux permis délivrés par la Régie des permis d'alcool. Suite à de nombreuses plaintes et à l'action conjointe de trois corps policiers, le président de la Régie envoie le 1^{er} mai 1992 un avis de convocation à l'intimée. Par ce document qui énonce les

which set out the various allegations against the respondent, the Régie informed the respondent that it intended to hold a hearing before making any decision concerning the cancellation or suspension of the permits. Counsel for the Régie and for the respondent accordingly adduced evidence for seven days before two directors through a number of witnesses. Then, on October 14, 1992, the chairman of the Régie sent the respondent a supplementary notice of summons on the basis of new evidence. A further seven days of hearings were necessary before the directors decided, on February 17, 1993, to revoke both of the respondent's liquor permits on the ground of disturbance of public tranquility. Among the reasons given by the directors for imposing this penalty under ss. 75 and 86(8) of the *Act respecting liquor permits*, R.S.Q., c. P-9.1 (the "Act"), were that the establishment caused excessive noise and that narcotics trafficking was taking place there.

divers reproches retenus à l'encontre de l'intimée, la Régie fait état de son intention de tenir une audience avant que ne soit prise une décision quant au retrait ou à la suspension des permis. Pendant sept jours, le procureur de la Régie et celui de l'intimée présentent donc devant deux régisseurs une preuve, à l'aide de nombreux témoins. Par la suite, le 14 octobre 1992, le président de la Régie, s'appuyant sur des faits nouveaux, envoie à l'intimée un avis de convocation supplémentaire. Sept jours d'audience seront encore nécessaires avant que les régisseurs ne décident, le 17 février 1993, de révoquer les deux permis d'alcool de l'intimée pour cause d'atteinte à la tranquillité publique. Les régisseurs justifient notamment cette sanction, fondée sur l'art. 75 et le par. 86(8) de la *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.Q., ch. P-9.1 (la «Loi»), par le bruit excessif causé par l'établissement et le trafic de stupéfiants s'y tenant.

3 The respondent challenged that decision in the Superior Court by way of evocation. It asked that the decision be quashed and further asked that s. 2 of the Act, which establishes the Régie, be declared invalid on the basis that the Régie does not comply with the guarantees of independence and impartiality set out in s. 23 of the *Charter*. On June 15, 1993, the Superior Court granted the motion and, by declaring the impugned provision invalid and of no force or effect, called the very existence of the Régie into question: [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2d) 69. However, the Superior Court suspended the effect of the declaration of invalidity for a period of 12 months.

L'intimée conteste cette décision en Cour supérieure par voie d'évocation. Elle en requiert l'annulation, mais demande aussi l'invalidation de l'art. 2 de la Loi, qui établit la Régie, en alléguant que cet organisme ne respecte pas les garanties d'indépendance et d'impartialité imposées par l'art. 23 de la *Charte*. Le 15 juin 1993, la Cour supérieure accueille la requête et, en déclarant invalide et inopérante la disposition contestée, remet en cause l'existence même de la Régie: [1993] R.J.Q. 1877, 17 Admin. L.R. (2d) 69. La Cour supérieure suspend cependant pour une période de 12 mois l'effet de cette déclaration d'invalidité.

4 An appeal was brought by the Attorney General of Quebec and the Régie. Before the appeal could be heard on its merits, the Régie des alcools, des courses et des jeux replaced the Régie des permis d'alcool pursuant to the *Act respecting the Régie des alcools, des courses et des jeux and amending various legislative provisions*, S.Q. 1993, c. 39. That Act, part of which came into force on July 14, 1993, provides that the new body acquires the rights and assumes the obligations of the defunct Régie des permis d'alcool and has an expanded role in respect of racing and gambling. The parties

Un appel est formé par le procureur général du Québec et la Régie. Avant que le pourvoi ne puisse être entendu au fond, la Régie des alcools, des courses et des jeux vient remplacer la Régie des permis d'alcool, par l'effet de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1993, ch. 39. Entrée en vigueur en partie le 14 juillet 1993, cette loi prévoit que le nouvel organisme acquiert les droits et assume les obligations de la défunte Régie des permis d'alcool, et remplit un rôle accru en matière de courses et de jeux. Les

nevertheless considered the Superior Court proceedings to be as important as ever because of the similarity between the two bodies. On September 23, 1994, the Court of Appeal allowed the appeal in part, declaring s. 2 of the Act: [1994] R.J.Q. 2440, 65 Q.A.C. 245, 122 D.L.R. (4th) 553, to be valid. However, the majority of the court held the reference to s. 75 in s. 86(8) of the Act to be invalid and of no force or effect. Beauregard J.A., in dissent, would have allowed the appeal in its entirety.

II — Relevant Statutory Provisions

Act respecting liquor permits, R.S.Q., c. P-9.1

2. A body is established under the name of "Régie des permis d'alcool du Québec".

75. The holder of a permit must not use that permit in a manner that will disturb public tranquility.

85. The Régie may cancel a permit or suspend it for such period as it may determine, of its own initiative or on the application of the permit holder, the Minister of Public Security, the municipal corporation in whose territory the permit is used or any other interested person.

86. The Régie may cancel or suspend a permit, if

(8) the permit holder contravenes any provision of sections 70 to 73, 75, 78 and 82, or refuses or neglects to comply with the requirements of the Régie contemplated in section 110;

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

56. (1) In sections 9, 23, 30, 31, 34 and 38, in Chapter III of Part II and in Part IV, the word "tribunal" includes a coroner, a fire investigation commissioner, an inquiry commission, and any person or agency exercising quasi-judicial functions.

parties considèrent néanmoins que le débat engagé en Cour supérieure conserve toute son importance, en raison de la ressemblance entre les deux organismes. Le 23 septembre 1994, la Cour d'appel accueille le pourvoi en partie et déclare valide l'art. 2 de la Loi: [1994] R.J.Q. 2440, 65 Q.A.C. 245, 122 D.L.R. (4th) 553. La majorité de la cour déclare cependant invalide et inopérante la mention de l'art. 75 contenue au par. 86(8) de la Loi. Le juge Beauregard, dissident, aurait quant à lui accueilli l'appel en totalité.

II — Les dispositions législatives pertinentes

Loi sur les permis d'alcool, L.R.Q., ch. P-9.1

2. Un organisme est institué sous le nom de «Régie des permis d'alcool du Québec».

75. Un détenteur d'un permis ne doit pas l'exploiter de manière à nuire à la tranquillité publique.

85. La Régie peut révoquer un permis ou le suspendre pour une période qu'elle détermine, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande présentée par le détenteur du permis, le ministre de la Sécurité publique, la corporation municipale sur le territoire de laquelle est exploité le permis ou par tout autre intéressé.

86. La Régie peut révoquer ou suspendre un permis si:

8° le détenteur du permis contrevient à une disposition des articles 70 à 73, 75, 78 ou 82 ou refuse ou néglige de se conformer à une demande de la Régie visée à l'article 110;

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

56. 1. Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot «tribunal» inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

III — Judgments of the Courts Below*Superior Court*

6 Vaillancourt J. considered the motion submitted to him from the perspective of s. 23 of the *Charter*. In his view, s. 23 is applicable where the Régie exercises quasi-judicial functions, such as where it suspends a liquor permit in effect. Vaillancourt J. then made a distinction between impartiality and independence and, although of the view that impartiality is invariable, stated that the requirements of independence must be applied less strictly to administrative bodies. In assessing the structure of the Régie, Vaillancourt J. applied the tests developed in *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114. It was thus first necessary to determine whether a fully informed person would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases.

7 On this point, Vaillancourt J. was of the view that two factors establish institutional bias on the part of the Régie. First, there is a close relationship of dependence between the Minister of Public Security, the chairman, the directors, counsel for the Régie and the police. Second, Vaillancourt J. pointed out that in the vast majority of cases the Régie conducts the investigation, assesses the complaints, lays the complaints, presides over the hearing and makes the decisions. According to Vaillancourt J., the apprehension of bias resulting from these characteristics of the Régie cannot be sufficiently alleviated by the fact that the Act contains other guarantees, such as those related to the security of tenure and financial security of the directors. In his view, the constitution and organization of the Régie at the relevant time did not meet the requirements of s. 23 of the *Charter*. He therefore considered it necessary to declare the provision establishing the Régie invalid and of no force or effect. To mitigate the consequences of the organization's immediate disappearance, however, Vaillancourt J. suspended the effect of his decision for a period of 12 months.

III — Jugements des tribunaux d'instance inférieure*La Cour supérieure*

Le juge Vaillancourt examine la requête qui lui est soumise sous l'angle de l'art. 23 de la *Charte*. Cette disposition trouve en effet application, à son avis, lorsque la Régie exerce des fonctions quasi-judiciaires. Tel est le cas lorsqu'il y a suspension d'un permis d'alcool en vigueur. Le juge Vaillancourt distingue ensuite l'impartialité de l'indépendance et, tout en étant d'avis que l'impartialité ne peut être modulée, il prétend que les exigences d'indépendance doivent être appliquées avec moins de sévérité aux organismes administratifs. Afin d'évaluer la structure de la Régie, le juge Vaillancourt fait appel aux critères élaborés dans l'affaire *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114. Il lui faut donc dans un premier temps déterminer si une personne très bien informée éprouverait une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas.

À ce sujet, deux éléments établissent selon le juge Vaillancourt la partialité institutionnelle de la Régie. Il existe d'abord des liens étroits et de dépendance entre le ministre de la Sécurité publique, le président, les régisseurs, les avocats de la Régie et le corps policier. D'autre part, le juge Vaillancourt relève que la Régie, dans la grande majorité des cas, mène l'enquête, évalue les plaintes, porte les plaintes, préside l'audience et rend les décisions. La crainte de partialité qui découle de ces caractéristiques de la Régie ne peut, selon le juge Vaillancourt, être suffisamment atténuée par l'existence dans la Loi d'autres garanties, comme celles qui portent sur l'inamovibilité et la sécurité financière des régisseurs. À son avis, la constitution et l'organisation de la Régie à l'époque pertinente ne respectaient pas les exigences posées par l'art. 23 de la *Charte*. Il lui paraît donc nécessaire de déclarer invalide et inopérante la disposition établissant la Régie. Afin de pallier les inconvénients d'une disparition immédiate de l'organisme, le juge Vaillancourt suspend cependant l'effet de sa décision pour une période de 12 mois.

*Court of Appeal*Brossard J.A.

According to Brossard J.A., an analysis of the Act confirms the trial judge's finding of a close relationship and even interdependence among all those involved in the process of investigation, summoning, hearing and adjudication. That is true of the directors, police investigators and counsel, who are directly or indirectly dependent on the Minister of Public Security for various aspects of their functions. Brossard J.A. also considered that the Act does not include further guarantees capable of overcoming the apprehension of bias. Thus, if the Régie were to be considered an adjudicative body, its institutional structure would not, according to Brossard J.A., meet the requirements of impartiality and independence under s. 23 of the *Charter*.

In Brossard J.A.'s view, however, the Régie is first and foremost an economic regulatory agency that exercises adjudicative functions only incidentally. As such, it does not have to meet the requirements of s. 23 when it is exercising merely administrative functions. This conclusion was sufficient for Brossard J.A. to reverse the trial judgment declaring s. 2 of the Act invalid and of no force or effect.

Brossard J.A. nevertheless considered that the Régie is subject to s. 23 of the *Charter* when making an adjudicative decision. He concluded after analysing the Act, cases and authors that only a decision to cancel or suspend a permit on account of disturbance of public tranquility under ss. 75 and 86(8) has those characteristics. Since the Régie does not provide the guarantees of impartiality and institutional independence required to exercise that power, Brossard J.A. declared the reference to s. 75 in s. 86(8) of the Act invalid and of no force or effect.

*La Cour d'appel*Le juge Brossard

Selon le juge Brossard, l'analyse de la Loi confirme la conclusion du premier juge quant à l'existence de liens étroits et même d'interdépendance entre toutes les personnes engagées dans le processus d'enquête, de convocation, d'audition et d'adjudication. Tel est ainsi le cas des régisseurs, policiers enquêteurs et procureurs qui, directement ou indirectement, dépendent quant à de nombreux aspects de leurs fonctions du même ministre de la Sécurité publique. Le juge Brossard considère de plus que la Loi n'offre pas les garanties additionnelles pouvant obvier aux craintes de partialité. Ainsi, si la Régie devait être considérée comme un organisme juridictionnel, le juge Brossard serait d'avis que sa structure institutionnelle ne remplit pas les exigences d'impartialité et d'indépendance posées par l'art. 23 de la *Charte*.

Mais pour le juge Brossard, la Régie reste d'abord et avant tout un organisme de régulation économique, qui n'exerce qu'accessoirement des fonctions d'adjudication. À ce titre, la Régie ne doit pas être assujettie aux exigences formulées à l'art. 23 lorsqu'elle n'exerce que des fonctions administratives. Cette conclusion suffit au juge Brossard pour réformer le jugement de première instance déclarant invalide et inopérant l'art. 2 de la Loi.

Le juge Brossard considère malgré tout que la Régie demeure assujettie à l'art. 23 de la *Charte* lorsqu'elle procède à une adjudication de nature juridictionnelle. L'analyse de la Loi, de la jurisprudence et de la doctrine lui permet de conclure que seule une décision de révocation ou de suspension d'un permis pour motif d'atteinte à la tranquillité publique fondée sur l'art. 75 et le par. 86(8) possède ces caractéristiques. Puisque la Régie n'offre pas les garanties d'impartialité et d'indépendance institutionnelles requises pour exercer ce pouvoir, le juge Brossard déclare invalide et inopérante la mention de l'art. 75 au par. 86(8) de la Loi.

LeBel J.A.Le juge LeBel

11 LeBel J.A. agreed with Brossard J.A. concerning the very existence of the Régie. As a multifunctional body that exercises powers of regulation, supervision, investigation and adjudication, the Régie cannot be subject in its entirety to the requirements of s. 23 of the *Charter*. According to LeBel J.A., the functions are distinct and can be severed, and s. 23 applies only to those that are judicial or quasi-judicial in nature.

Le juge LeBel partage l'avis du juge Brossard quant à l'existence même de la Régie. Organisme plurifonctionnel exerçant des pouvoirs de réglementation, de surveillance, d'enquête et d'adjudication, la Régie ne saurait être assujettie dans son ensemble aux exigences de l'art. 23 de la *Charte*. Selon le juge LeBel, les fonctions se distinguent et peuvent être scindées, et il n'y a que celles qui possèdent un caractère judiciaire ou quasi judiciaire qui mettent en jeu l'art. 23.

12 On this point, LeBel J.A. dissociated himself from Brossard J.A.'s opinion. In his view, the entire process of cancellation or suspension of liquor permits under ss. 85 and 86 of the Act is judicial or quasi-judicial in nature. LeBel J.A. noted in particular that this process could result in the infringement of a right or a specific legal situation. He also noted that the Act requires the Régie to operate judicially in a number of aspects by sending a notice of summons, holding a hearing and filing a written decision giving reasons.

À cet égard, le juge LeBel se dissocie de l'opinion exprimée par le juge Brossard. Il considère en effet que l'ensemble du processus de révocation ou de suspension de permis d'alcool, en vertu des art. 85 et 86 de la Loi, possède un caractère judiciaire ou quasi judiciaire. Le juge LeBel relève notamment qu'à l'issue de ce processus, il peut y avoir atteinte à un droit ou une situation juridique particulière. Il souligne également que la Loi oblige sous plusieurs aspects la Régie à opérer sous une forme judiciaire, par l'envoi d'une convocation, la tenue d'une audience et le dépôt d'une décision écrite et motivée.

13 According to LeBel J.A., the Régie does not comply with the fundamental guarantee of impartiality in exercising these quasi-judicial functions. In his view, its structure and the manner in which its investigations and hearings are conducted necessarily can only raise a reasonable apprehension of institutional bias. LeBel J.A. stated that the Régie's action in these areas is based on a lack of separation of roles, since the same directors can initiate an investigation, lay charges and try them, and the same counsel can prepare a file, recommend that a complaint be laid and present the case to the directors, for whom they sometimes act as advisers. However, LeBel J.A. did not consider the method of appointment and designation of directors problematic. Nevertheless, in light of the Régie's structural deficiencies, he would have declared ss. 85 and 86 of the Act invalid and of no force or effect in their entirety.

Dans l'exercice de ces fonctions quasi judiciaires, la Régie ne respecte pas, selon le juge LeBel, la garantie fondamentale d'impartialité. La structure de l'organisme, ainsi que le mode de conduite des enquêtes et auditions, ne peuvent à son avis que susciter une crainte raisonnable de partialité institutionnelle. Le juge LeBel affirme en effet que l'action de la Régie en ces domaines repose sur la confusion des rôles, puisque les mêmes régisseurs peuvent déclencher l'enquête, porter les accusations et les juger, et les mêmes avocats peuvent préparer les dossiers, recommander le dépôt des plaintes et présenter l'affaire devant les régisseurs, qu'ils conseilleront parfois. Toutefois, le juge LeBel est d'avis que le mode de nomination et de désignation des régisseurs ne pose pas problème. Malgré tout, à la lumière des lacunes structurelles de la Régie, il aurait déclaré invalides et inopérants l'ensemble des art. 85 et 86 de la Loi.

Beauregard J.A. (dissenting)

Beauregard J.A. agreed with his colleagues concerning the very existence of the Régie. He considered, however, that the cancellation or suspension of a liquor permit, regardless of the ground, amounts to the exercise of an administrative discretion. In his view, the sole purpose of the opportunity given to the permit holder to be heard and of the procedure of a judicial nature imposed on the Régie is to guarantee the permit holder fair treatment. Since the Régie does not exercise an adjudicative function in cancelling a permit, s. 23 is not applicable in Beauregard J.A.'s opinion.

In the alternative, had he concluded that the cancellation power was quasi-judicial in nature, Beauregard J.A. would have been of the view that the requirements of s. 23 of the *Charter* had not been met. He noted that to comply with s. 23, it would at the very least have been necessary for the Régie's structure to include very clear separations between the individuals exercising different functions.

IV — Analysis

This appeal again raises the principles of judicial impartiality and independence and requires this Court to assess the structure and operating procedures of the Régie des permis d'alcool from that perspective. Before getting to the heart of the matter, however, it will be necessary to consider the scope of the requirements set out in s. 23 of the *Charter*. The parties disagree as to the extent of the protection resulting therefrom.

A. *Section 23 of the Charter*(1) Scope

Section 23 of the *Charter* entrenches in Quebec the right of every citizen to a public and fair hearing by an independent and impartial tribunal. Despite the variations in terminology, it recognizes classic principles relating to judicial impartiality and independence. I will come back to the specific content of the right protected by s. 23 but will

Le juge Beauregard (dissident)

Le juge Beauregard partage l'avis de ses collègues quant à l'existence même de la Régie. Il considère cependant que la révocation ou la suspension d'un permis d'alcool, quel qu'en soit le motif, constitue l'exercice d'un pouvoir administratif discrétionnaire. L'occasion donnée au détenteur de se faire entendre et la procédure de nature judiciaire imposée à la Régie ne visent à son avis qu'à assurer au détenteur un traitement équitable. La Régie ne remplissant pas lors de la révocation d'un permis une fonction juridictionnelle, l'art. 23 ne trouve pas application, aux yeux du juge Beauregard.

De façon alternative, s'il avait conclu que le pouvoir de révocation était de nature quasi judiciaire, le juge Beauregard aurait été d'avis qu'il n'avait pas été satisfait aux exigences de l'art. 23 de la *Charte*. Il remarque en effet que pour s'y conformer, il aurait à tout le moins fallu qu'à l'intérieur de l'organisme existent des séparations très étanches entre les personnes remplissant diverses fonctions.

IV — Analyse

Le présent pourvoi met à nouveau en cause les principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire, et requiert de notre Cour qu'elle évalue dans cette perspective la structure et le mode de fonctionnement de la Régie des permis d'alcool. Avant d'entrer dans le vif du sujet, cependant, il importe de s'attarder à la portée des exigences posées par l'art. 23 de la *Charte*. Les parties s'opposent en effet quant à l'étendue de la protection qui en découle.

A. *L'article 23 de la Charte*(1) Domaine d'application

L'article 23 de la *Charte* consacre dans le contexte québécois le droit de tout citoyen à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Derrière les variations terminologiques se cache la reconnaissance de principes classiques relatifs à l'impartialité et l'indépendance de la justice. Je reviendrai

14

1996 CanLII 153 (CSC)

15

16

17

begin by noting that its characteristics and importance are an indication of its scope. Difficulties remain in this regard, however, as a result of s. 56 of the *Charter*, which provides that the word "tribunal" used in s. 23 includes "any person or agency exercising quasi-judicial functions". The characterization process necessitated by this provision must therefore be explained.

sur le contenu précis du droit ainsi protégé, mais je note d'emblée que ses caractéristiques et son importance permettent d'en entrevoir le domaine d'application. Des difficultés persistent à ce sujet, cependant, en raison de l'art. 56 de la *Charte*, qui dispose que le terme «tribunal» employé à l'art. 23 inclut notamment «une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires». La démarche de qualification préalable imposée par cette disposition doit donc être précisée.

18 The appellants made a series of preliminary submissions all of which challenged the application of s. 23 to the case at bar. The appellants essentially argued that the Régie is exempt from the requirements of impartiality and independence because it is first and foremost an administrative agency that regulates and controls a clearly defined sector of economic activity in the public interest. As a result, they argued, it should not be found to exercise primarily quasi-judicial functions within the meaning of s. 56. The appellants suggested a method of analysis based on carrying out an overall assessment of the agency in question and emphasizing its principal function. Such an approach, which is highly debatable in my view, distorts the argument. It may weaken the guarantees of impartiality and independence that must be available to citizens every time they participate in a judicial or quasi-judicial process, even if the agency in question usually exercises administrative functions.

Les appelants ont avancé une série de prétentions préliminaires qui s'opposent toutes à l'application de l'art. 23 en l'espèce. Essentiellement, les appelants arguent que la Régie serait soustraite aux exigences d'impartialité et d'indépendance car elle constituerait, d'abord et avant tout, un organisme administratif réglementant et contrôlant, dans l'intérêt public, un secteur bien défini de l'activité économique. Il n'y aurait donc pas lieu de conclure qu'elle exerce principalement une fonction quasi judiciaire au sens de l'art. 56. Les appelants suggèrent une méthode d'analyse qui repose sur l'appréciation globale de l'organisme en cause, et sur la mise en évidence de sa fonction principale. Une telle perspective, fort contestable à mon avis, fausse le débat. Elle risque de dénaturer les garanties d'impartialité et d'indépendance, dont le citoyen doit pouvoir jouir à chaque fois qu'il participe à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, même si l'organisme en cause remplit le plus souvent des fonctions administratives.

19 A characterization of the agency as a whole thus cannot be conclusive at this point in the analysis. For the purposes of s. 56, it is sufficient to determine whether the functions in question are quasi-judicial. If so, s. 23 will be applicable and the agency must meet the requirements of impartiality and independence when exercising those quasi-judicial functions. From this point of view and in such circumstances, the agency will be a "tribunal" within the meaning of s. 56. This approach, which is dictated by logic, is consistent with the nature of the protected right. Although the s. 23 guarantees concern first and foremost the judicial or quasi-judicial process, they cannot be excluded on the pretext that this process is merely incidental to the

La caractérisation de l'organisme dans son ensemble, à ce stade de l'analyse, ne saurait donc jouer un rôle déterminant. Pour les fins de l'art. 56, il suffit en effet de déterminer si les fonctions en cause sont de nature quasi judiciaire. Dans l'affirmative, l'art. 23 trouvera application et l'organisme devra respecter les exigences d'impartialité et d'indépendance lors de l'exercice de ces fonctions quasi judiciaires. Sous cet angle et dans ces circonstances, l'organisme constituera un «tribunal» au sens de l'art. 56. Cette approche, que la logique impose, se trouve en accord avec la nature du droit protégé. Les garanties contenues à l'art. 23 visent d'abord le processus de nature judiciaire ou quasi judiciaire, mais elles ne sauraient être écar-

primary function of the agency in question. Moreover, s. 56 applies to every agency that exercises quasi-judicial functions, even incidentally, characterizing it as a "tribunal". Thus, within the meaning of s. 56, a tribunal is an agency exercising quasi-judicial functions, and not one that exercises only quasi-judicial functions. As a consequence, however, s. 23 is applicable only while the agency is exercising its quasi-judicial functions.

In *Syndicat canadien de la fonction publique v. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648, the Court of Appeal expressed the matter slightly differently with respect to ss. 23 and 56. Chevalier J. (*ad hoc*) stated the following at p. 2659:

[TRANSLATION] In my view, the words used by the legislature in drafting section 56 show that it intended to make a clear distinction between an agency created *essentially* to exercise quasi-judicial functions and one that is *occasionally* required to act quasi-judicially in exercising its principal administrative function. It does not, I repeat, become a quasi-judicial agency within the meaning of section 56 just because it has such ancillary powers.

Since section 23 is, as a result of the definition in section 56, applicable only to an agency *exercising* quasi-judicial functions and since, as we have seen, the Conseil was not created primarily to exercise such functions, it must be concluded that the requirements of the Quebec Charter contained in section 23 are not applicable to the Conseil *in so far as its existence as an institution is in issue*.

... in my view, the wording "agency *exercising* quasi-judicial functions" in the definition in section 56 was chosen to indicate that the Conseil must, when dealing with a matter that will result in an order of a quasi-judicial nature, satisfy the requirements of section 23. [Emphasis in original.]

tées sous prétexte que ce processus n'est qu'accessoire à la mission première de l'organisme en cause. D'ailleurs, l'art. 56 vise tout organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires, même de façon ancillaire, et le qualifie de «tribunal». Au sens de cette disposition, le tribunal est ainsi l'organisme qui exerce des fonctions quasi judiciaires, et non celui qui n'exerce que des fonctions quasi judiciaires. Par voie de conséquence, l'art. 23 ne trouve toutefois application que lors de l'exercice par l'organisme de ses fonctions quasi judiciaires.

La Cour d'appel, dans l'affaire *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648, s'est exprimée de façon légèrement différente au sujet des art. 23 et 56. Le juge Chevalier (*ad hoc*) énonçait ainsi, à la p. 2659:

Les termes dont le législateur s'est servi dans la rédaction de cet article 56 indiquent, à mon avis, qu'il a voulu faire une nette distinction entre un organisme *essentiellement* constitué dans le but de remplir des fonctions quasi judiciaires et celui qui, à l'*occasion* de l'exercice de sa fonction administrative principale, est appelé à agir quasi judiciairement. Ce n'est pas, je le répète, parce qu'il est doté de tels pouvoirs ancillaires qu'il devient pour autant un organisme quasi judiciaire au sens de l'article 56.

Puisque cet article 23 ne s'applique, par le biais de la définition de l'article 56, qu'à un organisme *exerçant* des fonctions quasi judiciaires et que, nous l'avons vu, le Conseil n'est pas constitué principalement pour exercer de telles fonctions, il y a lieu de conclure que les exigences de la charte québécoise contenues dans cette disposition ne s'appliquent pas à ce Conseil, *pour autant que son existence comme institution soit impliquée au débat*.

... l'utilisation de l'expression «organisme *exerçant* des fonctions quasi judiciaires» que contient la définition de l'article 56 a, à mon avis, été choisie pour indiquer que, lorsqu'il est saisi d'une affaire dont l'issue donne lieu à une ordonnance de nature quasi judiciaire, le Conseil doit obéir aux impératifs de l'article 23. [En italique dans l'original.]

21 Similarly, in the case at bar, the judges of the majority held s. 23 to be applicable, although they did so after observing that the Régie was not a "tribunal" within the meaning of s. 56. While the result of their reasoning is correct, the process itself is somewhat unsound. As I explained, whether or not s. 23 is applicable depends on the characterization of the functions in question. If they are quasi-judicial, the agency is a "tribunal" and must in exercising them comply with the requirements of impartiality and independence. The distinctions made by the Court of Appeal instead pertain rather to the effect of a declaration of unconstitutionality. At that later point in the analysis it will be possible to determine whether defects deriving from the agency's constituent legislation affect its very existence or merely undermine one aspect of its operations.

De la même manière, en l'espèce, les juges majoritaires ont conclu à l'applicabilité de l'art. 23, après avoir observé cependant que la Régie ne constituait pas un «tribunal» au sens de l'art. 56. Bien que le résultat auquel conduit ce raisonnement soit approprié, la démarche reste un peu boiteuse. Comme je l'ai expliqué, l'application de l'art. 23 découle de la qualification préalable des fonctions en cause. Dans la mesure où celles-ci sont de nature quasi judiciaire, l'organisme constitue sous cet angle un «tribunal», et doit à l'occasion de leur exercice se conformer aux exigences d'impartialité et d'indépendance. Les distinctions que tire la Cour d'appel relèvent plutôt de l'effet d'un éventuel constat d'inconstitutionnalité. À cette étape ultérieure de l'analyse, il sera possible de déterminer si les vices découlant de la loi constitutive de l'organisme affectent son existence même ou ne font que porter atteinte à l'un des aspects de ses opérations.

22 That being the case, it is now necessary to identify the tests for distinguishing functions that are quasi-judicial from those that are not. The debate surrounding this distinction was for a long time of great importance in administrative law and resulted in numerous judicial decisions. Thus, the superior courts, owing *inter alia* to enactments requiring them to do so, relied on the distinction in order to determine what acts were subject to judicial review. The scope of the rules of natural justice then depended to a large extent on the characterization of the process by which the agency in question made its decision. However, this Court gradually abandoned that rigid classification by establishing that the content of the rules a tribunal must follow depends on all the circumstances in which it operates, and not on a characterization of its functions (see, *inter alia*, *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602). As Sopinka J. noted in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at pp. 895-96:

Ceci étant, il faut maintenant identifier les critères permettant de distinguer les fonctions quasi judiciaires de celles qui ne le sont pas. Le débat entourant cette distinction eut longtemps une grande importance en droit administratif, et donna lieu à de nombreuses décisions de justice. Les tribunaux supérieurs, en raison notamment de textes de loi le leur imposant, y avaient ainsi recours afin d'identifier les actes pouvant être soumis au contrôle judiciaire. La portée des règles de justice naturelle dépendait alors largement d'une qualification du processus menant à la décision de l'organisme en cause. La jurisprudence de notre Cour a cependant peu à peu délaissé cette classification rigide, en établissant que le contenu des règles à suivre par un tribunal dépend de toutes les circonstances dans lesquelles il opère, et non d'une caractérisation des fonctions qu'il exerce (voir notamment *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602). Comme le remarquait le juge Sopinka dans l'affaire *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, aux pp. 895 et 896:

Both the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. Their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provisions and the nature of the matter to be decided. The distinction between them therefore becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with respect to administrative or executive tribunals. Accordingly, the content of the rules to be followed by a tribunal is now not determined by attempting to classify it as judicial, quasi-judicial, administrative or executive. Instead, the court decides the content of these rules by reference to all the circumstances under which the tribunal operates.

The distinction, which was often a source of confusion, is thus now less relevant. It is no longer applied unless a statute so requires. That was the case for a long time with the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, and is still the case with s. 56 of the *Charter*. The judgments of this Court based on the *Federal Court Act* thus continue to be important, as do the more general considerations relating to the quasi-judicial process put forward in other contexts.

In this regard, *Minister of National Revenue v. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, which LeBel J.A. applied in the case at bar, provides a useful classification of the distinctive characteristics of a quasi-judicial act. Dickson J., speaking for the Court, summarized the factors to be considered as follows at pp. 504-5:

It is possible, I think, to formulate several criteria for determining whether a decision or order is one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The list is not intended to be exhaustive.

(1) Is there anything in the language in which the function is conferred or in the general context in which it is exercised which suggests that a hearing is contemplated before a decision is reached?

(2) Does the decision or order directly or indirectly affect the rights and obligations of persons?

(3) Is the adversary process involved?

(4) Is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than, for example, the

Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.

La distinction, qui fut souvent source de confusion, revêt donc maintenant une pertinence moindre. Elle ne trouve plus application que lorsque la loi l'impose. C'est ce que fit longtemps la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et c'est ce que requiert encore aujourd'hui l'art. 56 de la *Charte*. La jurisprudence de notre Cour découlant de la *Loi sur la Cour fédérale* conserve ainsi son importance, tout comme les considérations plus générales relatives au processus quasi judiciaire avancées en d'autres contextes.

À ce sujet, l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, qui a d'ailleurs guidé le juge LeBel en l'espèce, fournit une catégorisation utile des traits distinctifs de l'acte quasi judiciaire. Le juge Dickson, au nom de la Cour, y résuma les facteurs à considérer, aux pp. 504 et 505:

J'estime qu'il est possible de formuler plusieurs critères pour déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par

obligation to implement social and economic policy in a broad sense?

These are all factors to be weighed and evaluated, no one of which is necessarily determinative. Thus, as to (1), the absence of express language mandating a hearing does not necessarily preclude a duty to afford a hearing at common law. As to (2), the nature and severity of the manner, if any, in which individual rights are affected, and whether or not the decision or order is final, will be important, but the fact that rights are affected does not necessarily carry with it an obligation to act judicially. . . .

In more general terms, one must have regard to the subject matter of the power, the nature of the issue to be decided, and the importance of the determination upon those directly or indirectly affected thereby: see *Durayappah v. Fernando*. The more important the issue and the more serious the sanctions, the stronger the claim that the power be subject in its exercise to judicial or quasi-judicial process.

The existence of something in the nature of a *lis inter partes* and the presence of procedures, functions and happenings approximating those of a court add weight to (3). But, again, the absence of procedural rules analogous to those of courts will not be fatal to the presence of a duty to act judicially.

As can be seen from these comments by Dickson J., a restrictive enumeration of the characteristics of a quasi-judicial decision is risky. As a general rule, no factor considered in isolation can lead to a conclusion that a quasi-judicial process is involved. Such a finding will instead be justified by the conjunction of a series of relevant factors in light of all the circumstances. However, s. 23 of the *Charter* clarifies the procedure to be followed somewhat. It states that every person has a right, "for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him", to a public and fair hearing by an independent and impartial tribunal. This is an indication that the applicability of s. 23 depends, *inter alia*, on the possible impact of the decision on the citizen's rights and obligations. This does not mean, however, that s. 23 must be complied with whenever a decision could affect a citizen's rights. For it to be applicable, the procedure followed by the agency in question and the standard under which

exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Tous ces facteurs doivent être soupesés et évalués et aucun d'entre eux n'est nécessairement déterminant. Ainsi, au par. (1), l'absence de termes exprès prescrivant la tenue d'une audience n'exclut pas nécessairement l'obligation en *common law* d'en tenir une. Quant au par. (2), la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement. . . .

En termes plus généraux, il faut tenir compte de l'objet du pouvoir, de la nature de la question à trancher et de l'importance de la décision sur ceux qui sont directement ou indirectement touchés par elle: voir l'arrêt *Durayappah v. Fernando*. Plus la question est importante et les sanctions sérieuses, plus on est justifié de demander que l'exercice du pouvoir soit soumis au processus judiciaire ou quasi judiciaire.

L'existence d'un élément assimilable à un *lis inter partes* et la présence de procédures, fonctions et actes équivalents à ceux d'un tribunal ajoutent du poids au par. (3). Mais encore une fois, l'absence de règles de procédure analogues à celles des tribunaux ne sera pas fatale à l'existence d'une obligation d'agir judiciairement.

Comme en font foi ces commentaires du juge Dickson, l'énumération limitative de caractéristiques propres à la décision quasi judiciaire reste périlleuse. En règle générale, aucun élément, pris isolément, ne permet de conclure à la présence d'un processus quasi judiciaire. La combinaison d'une série de facteurs pertinents, eu égard à l'ensemble des circonstances, justifiera plutôt une telle conclusion. L'article 23 de la *Charte*, cependant, précise un peu la démarche à suivre. Cette disposition énonce ainsi que toute personne a droit, «qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle», à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Il y a donc là indication que l'applicabilité de l'art. 23 dépend notamment de l'incidence éventuelle de la décision sur les droits et obligations du justiciable. Cela ne signifie toutefois pas que l'art. 23 doit être respecté à chaque fois qu'une décision risque de porter atteinte aux droits d'un

the decision was made must also have some of the characteristics proposed by Dickson J. in *Coopers & Lybrand*, *supra*.

Since writing these reasons, I have read those of Justice L'Heureux-Dubé. Being of the view that s. 23 of the *Charter* does not apply here, she would dispose of the appeal as I do, but solely on the basis of the rules of administrative law. With the greatest respect, I cannot agree with her on this point. She opens a debate in which the parties did not engage and introduces a concept, "matters of penal significance", that does not appear in the *Charter* and has no basis therein capable of justifying a restriction on the meaning of "quasi-judicial functions" in s. 56 or of rights and obligations in s. 23. In my view, ss. 23 and 56 of the *Charter* clearly express the legislature's intention that the requirements of s. 23 apply to both courts and quasi-judicial tribunals (as they are expressly worded), and to both penal and civil matters, as can be seen from the specific reference in s. 23 to both the determination of a person's "rights and obligations", which is a civil concept even though it can be used outside the civil sphere, and the "merits of any charge brought against him", which is a concept from the penal sphere. This does not mean, of course, that the manner in which s. 23 is applied cannot vary depending on the context. The legislature's intention to have the judicial rights guaranteed by the *Charter* apply to civil matters is also illustrated more specifically by the section's legislative evolution. As my colleague points out, s. 23 originally read as follows in 1975 (S.Q. 1975, c. 6):

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

The tribunal may decide to sit *in camera*, however, in the interests of morality or public order.

citoyen. Pour que cette disposition entre en jeu, la procédure suivie par l'organisme en cause et la norme gouvernant la décision doivent également posséder certaines des caractéristiques mises de l'avant par le juge Dickson dans l'affaire *Coopers & Lybrand*, précitée.

Suite à la rédaction des présents motifs, j'ai pris connaissance de ceux du juge L'Heureux-Dubé. Écartant l'application à l'espèce de l'art. 23 de la *Charte*, elle disposerait de l'appel comme je le fais mais uniquement sur la base des règles de droit administratif. En toute déférence, je ne puis en l'instance la suivre sur ce terrain. Elle ouvre un débat dans lequel les parties ne se sont pas engagées et introduit un concept, soit celui de «matières d'importance pénale» que l'on ne voit pas dans la *Charte* et qui n'y trouve pas d'assises justifiant de restreindre le sens de «fonctions quasi judiciaires» à l'art. 56 ou de droits et obligations à l'art. 23. À mon sens, les art. 23 et 56 de la *Charte* sont l'expression claire de l'intention du législateur d'en imposer les exigences aux tribunaux tant judiciaires que quasi judiciaires (tel est leur libellé explicite), et tant en matières pénales que civiles, comme en font foi la précision de l'art. 23 qui identifie d'une part la détermination des «droits et obligations» d'une personne, qualification propre aux matières civiles même si elle peut s'étendre au-delà et, d'autre part, le «bien-fondé de toute accusation portée contre elle», une qualification propre au domaine pénal. Ceci ne signifie évidemment pas que les modalités de ses exigences ne puissent varier selon le contexte. Cette intention du législateur de comprendre dans la portée de droits judiciaires garantis par la *Charte* le domaine civil est de plus illustrée de façon particulière dans son évolution législative. Comme l'indique ma collègue, à l'origine, en 1975 (L.Q. 1975, ch. 6), l'art. 23 se lisait comme suit:

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

It may also sit *in camera* in the interests of children, particularly in matters of divorce, separation from bed and board, marriage annulment or declaration or disavowal of paternity.

27

The *Act to amend the Code of Civil Procedure and the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1993, c. 30, repealed this third paragraph and transferred its substance together with a special provision for journalists to art. 13 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, which reads as follows:

However, in family matters, sittings in first instance are held *in camera*, unless the court, upon application, orders that, in the interests of justice, a sitting be public. Any journalist who proves his capacity is admitted to sittings held *in camera*, without further formality, unless the court considers his presence detrimental to a person whose interests may be affected by the proceedings. This paragraph applies notwithstanding section 23 of the Charter of human rights and freedoms (R.S.Q., chapter C-12). [Emphasis added.]

28

It is clear from these provisions that the legislature intended s. 23 to apply to civil matters. Family matters cannot be severed from the civil sphere. Furthermore, the suggested inconsistency between s. 23 and the functions of the Commission des droits de la personne is not evident, as s. 23 is applicable only in the context of the determination of rights and obligations. In short, with the greatest respect, I see nothing in the context to indicate that the legislature had any intention other than that which it expressed in the section itself. Moreover, as my colleague acknowledges, this scope of s. 23 has not as yet been questioned.

29

It is thus in light of these principles that the Court must now examine more closely the Régie des permis d'alcool and the process leading to the cancellation of a permit on account of disturbance of public tranquility.

(2) Application to This Appeal

30

The majority of the Court of Appeal declared the reference to s. 75 in s. 86(8) of the Act invalid. LeBel J.A. would have declared all of ss. 85 and

Il peut également l'ordonner dans l'intérêt des enfants, notamment en matière de divorce, de séparation de corps, de nullité de mariage ou de déclaration ou désaveu de paternité.

La *Loi modifiant le Code de procédure civile et la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1993, ch. 30, a abrogé ce troisième alinéa pour en reporter la substance assortie d'une disposition particulière au bénéfice des journalistes à l'art. 13 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, dans le texte suivant:

Cependant, en matière familiale, les audiences de première instance se tiennent à huis clos, à moins que, sur demande, le tribunal n'ordonne dans l'intérêt de la justice, une audience publique. Tout journaliste qui prouve sa qualité est admis, sans autre formalité, aux audiences à huis clos, à moins que le tribunal ne juge que sa présence cause un préjudice à une personne dont les intérêts peuvent être touchés par l'instance. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12). [Je souligne.]

Ces textes dénotent spécifiquement l'intention du législateur de comprendre le domaine civil dans la portée de l'art. 23. On ne peut en effet dissocier les matières familiales du domaine civil. Quant à l'incohérence invoquée entre l'art. 23 et les fonctions de la Commission des droits de la personne, elle n'est pas évidente car cet article ne s'applique qu'en cas de détermination des droits et obligations. En somme, et en toute déférence, je ne vois rien dans le contexte qui dénote une intention du législateur autre que celle qu'il a exprimée dans le texte même de l'article. Comme le reconnaît ma collègue d'ailleurs, cette portée de l'art. 23 n'a jusqu'à ce jour pas été mise en doute.

C'est donc à la lumière de ces principes qu'il faut maintenant étudier de plus près la Régie des permis d'alcool, et le processus pouvant mener à la révocation d'un permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique.

(2) Application au présent pourvoi

La majorité de la Cour d'appel a déclaré invalide la référence à l'art. 75 contenue au par. 86(8) de la Loi. Le juge LeBel aurait invalidé l'ensemble

86 invalid, but his colleague Brossard J.A. showed greater restraint, taking a position which became that of the Court of Appeal. In this Court, the respondent is asking only that the appeal be dismissed, which requires a review of the Régie's structure and operations from the point of view only of its power to cancel permits on account of disturbance of public tranquility. In order to characterize the process leading to the imposition of such a penalty, however, it is necessary to review briefly the granting and cancellation of liquor permits in general.

The various types of permits that the Régie can issue and the conditions attached thereto are clearly established by the Act (ss. 25 *et seq.*). A person who wishes to obtain a permit must submit an application to the Régie and must show, *inter alia*, that he or she fulfils the conditions provided in the Act (s. 40). For example, an applicant who is an individual must be of full age and must reside legally in Quebec (s. 36). In addition, the applicant must be the owner or lessee of the establishment, must have arranged the establishment in accordance with the prescribed standards, and must pay the duties prescribed by regulation (s. 39). Upon receiving an application, the Régie must publish a notice in a newspaper and notify the municipality in whose territory the permit will be used (s. 96). Any person may object to the application within 15 days of the publication of the notice or, if an objection has been made, intervene in favour of the application within 30 days of the publication of the notice (s. 99). The Régie then makes its decision. If there is no objection and the Régie decides to grant the application, it may decide upon mere examination of the record (s. 102). Otherwise, it must give any interested persons the opportunity to be heard before deciding (s. 101). The permit application will of course be denied if the conditions for obtaining a permit are not met. It must also be denied in certain circumstances set out in ss. 41 to 42.2. One example of this is where the Régie considers that the issue of the permit would be contrary to the public interest or could disturb public tranquility (s. 41(1)).

des art. 85 et 86, mais son collègue le juge Brossard a fait preuve de plus de retenue, adoptant une position qui devint celle de la Cour d'appel. Devant notre Cour, l'intimée ne demande que le rejet de l'appel, ce qui n'impose l'étude de la structure et du fonctionnement de la Régie que sous l'angle de son pouvoir de révoquer des permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique. Il importe cependant, afin de caractériser le processus pouvant conduire à l'imposition d'une telle sanction, de revenir brièvement sur l'octroi et la révocation des permis d'alcool, en général.

Les divers types de permis que la Régie peut délivrer, et les conditions qui s'y rattachent, sont clairement établis par la Loi (art. 25 et suiv.). La personne désirant obtenir un permis doit présenter une demande à la Régie, en démontrant notamment qu'elle satisfait aux conditions prévues par la Loi (art. 40). Le requérant doit par exemple, s'il s'agit d'un individu, être majeur et résider légalement au Québec (art. 36). Le requérant doit également être propriétaire ou locataire de l'établissement, avoir aménagé l'établissement selon les normes prévues, et payer le droit déterminé au règlement (art. 39). Une fois saisie de la demande, la Régie fait paraître dans un journal un avis et avise la municipalité sur le territoire de laquelle le permis sera exploité (art. 96). Toute personne peut s'opposer à la demande dans les 15 jours de la publication de l'avis, ou intervenir en faveur de la demande dans les 30 jours de cette publication s'il y a opposition (art. 99). La Régie rend ensuite sa décision. S'il n'y a pas d'opposition et que la Régie décide d'accueillir la demande, elle peut statuer après simple examen du dossier (art. 102). Autrement, elle doit avant de se prononcer laisser aux personnes intéressées l'occasion de se faire entendre (art. 101). La demande de permis sera évidemment rejetée si les conditions d'obtention ne sont pas remplies. Elle doit également être rejetée dans certaines circonstances prévues aux art. 41 à 42.2. Il en est ainsi, notamment, lorsque la Régie juge que la délivrance du permis serait contraire à l'intérêt public ou serait susceptible de nuire à la tranquillité publique (par. 41(1)).

32 Once a permit is issued, it remains valid as long as it is not cancelled (s. 51). The permit holder must periodically pay duties; if not, the permit can be cancelled automatically (ss. 53 to 55). The permit holder also has certain obligations to perform in relation, *inter alia*, to business hours (ss. 56 to 65) and to the posting of the permit and the prices of the beverages sold (ss. 66 to 68). The permit holder is also required to use the permit in a manner that will not disturb public tranquility (s. 75).

33 A valid permit may be cancelled or suspended by the Régie of its own initiative or on the application of the permit holder, the Minister of Public Security, the municipal corporation in whose territory the permit is used or any other interested person (s. 85). There are a number of grounds for cancellation, which are listed in s. 86. The only one that is directly in issue here is the ground set out in s. 86(8), which relates to the obligation to use the permit in a manner that does not disturb public tranquility (s. 75). A decision to cancel or suspend a permit may be rendered only after a hearing (s. 101). At that hearing, the procedure of which may be regulated in detail by the Régie (s. 104), any relevant evidence is admissible (s. 103). Witnesses may be summoned in the manner set out in arts. 280 to 283 of the *Code of Civil Procedure* (s. 22 of the *Regulation respecting the procedure applicable before the Régie des permis d'alcool du Québec*, R.R.Q. 1981, c. P-9.1, r. 7). Certain witnesses may on occasion substitute written depositions for their testimony (s. 104.1). Furthermore, any person with an interest in a matter before the Régie may appear and plead in person or through a lawyer (s. 36 of the *Regulation, supra*). Following the hearing, the Régie makes a decision, which must be substantiated, is final and cannot be appealed (s. 107). Where it concerns allegations of disturbing public tranquility, the decision must be based on the criteria listed in s. 24.1:

24.1 The Régie, in the performance of its functions and the exercise of its powers in cases involving public tranquility, may, among other factors, take into account:

Si le permis est délivré, il reste en vigueur tant qu'il n'est pas révoqué (art. 51). Le détenteur doit périodiquement acquitter des droits, à défaut de quoi le permis pourra être révoqué automatiquement (art. 53 à 55). Le détenteur doit aussi respecter certains devoirs, reliés notamment aux heures d'ouverture (art. 56 à 65) et à l'affichage du permis et du prix des boissons vendues (art. 66 à 68). Il est également tenu d'exploiter son permis de manière à ne pas nuire à la tranquillité publique (art. 75).

Un permis en vigueur peut être révoqué ou suspendu par la Régie de sa propre initiative, ou à la suite d'une demande présentée par le détenteur du permis, le ministre de la Sécurité publique, la corporation municipale sur le territoire de laquelle est exploité le permis ou par tout autre intéressé (art. 85). Les motifs de révocation sont nombreux et sont énumérés à l'art. 86. Le seul qui soit en cause directement, en l'espèce, est celui qui figure au par. 86(8) et qui renvoie à l'obligation d'exploiter le permis de façon à ne pas nuire à la tranquillité publique (art. 75). La décision de révoquer ou de suspendre un permis ne peut être rendue qu'après la tenue d'une audition (art. 101). Lors de cette audition, dont la procédure peut être réglée en détail par la Régie (art. 104), toute preuve pertinente est recevable (art. 103). Des témoins peuvent être assignés, en la manière prévue aux art. 280 à 283 du *Code de procédure civile* (art. 22 du *Règlement sur la procédure applicable devant la Régie des permis d'alcool du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. P-9.1, r. 7). Certains témoins peuvent parfois substituer à leur témoignage une déposition écrite (art. 104.1). De plus, toute personne ayant un intérêt dans l'affaire en instance devant la Régie peut comparaître et plaider elle-même ou par l'intermédiaire d'un avocat (art. 36 du règlement précité). À l'issue de l'audition, la Régie rend une décision, motivée, définitive et sans appel (art. 107). La décision, lorsque l'atteinte à la tranquillité publique est invoquée, doit reposer sur les critères énumérés à l'art. 24.1:

24.1 Pour l'exercice de ses fonctions et pouvoirs mettant en cause la tranquillité publique, la Régie peut tenir compte notamment des éléments suivants:

(1) any noise, gathering or assembly which results or may result from the operation of the establishment that may disturb the peace in the neighbourhood;

(2) the measures taken by the applicant or permit holder for, and their efficiency in, preventing, in the establishment,

(a) the possession, consumption, sale, exchange or gift, in any manner, of a drug, narcotic or any other substance that may be held to be a drug or narcotic;

(b) the possession of a firearm or any other offensive weapon;

(c) gestures or actions of a sexual nature that may disturb the peace and related solicitation;

(d) acts of violence, including theft or mischief, that may disturb the peace of the customers or the citizens of the neighbourhood;

(e) games of chance or any wager or betting that may disturb the peace;

(f) any contravention of this Act or the regulations thereunder or of the Act respecting offences relating to alcoholic beverages (chapter I-8.1);

(g) any contravention of any Act or a regulation concerning safety, hygiene or sanitation in a public place or public building;

(3) the place where the establishment is situated and, in particular, whether the sector concerned is a residential, commercial, industrial or tourist sector.

With these characteristics in mind, it is my view that a decision to cancel a permit on account of disturbance of public tranquility is the result of a quasi-judicial process. First of all, the permit holder's rights are clearly affected by the cancellation. Cancelling the permit could have a serious impact on the permit holder, who will obviously lose the right to operate his or her business as a consequence and will not be able to submit a new permit application until one year has elapsed (s. 93 of the Act). While the granting of a permit may in certain respects be regarded as a privilege, the cancellation of a liquor permit will nevertheless have a significant impact on the permit holder's livelihood. A permit holder can expect the permit to remain

1° tout bruit, attroupement ou rassemblement résultant ou pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement, de nature à troubler la paix du voisinage;

2° les mesures prises par le requérant ou le détenteur du permis et l'efficacité de celles-ci afin d'empêcher dans l'établissement:

a) la possession, la consommation, la vente, l'échange ou le don, de quelque manière, d'une drogue, d'un stupéfiant ou de toute autre substance qui peut être assimilée à une drogue ou à un stupéfiant;

b) la possession d'une arme à feu ou de toute autre arme offensive;

c) les gestes ou actes à caractère sexuel de nature à troubler la paix et la sollicitation y relative;

d) les actes de violence, y compris le vol ou le méfait, de nature à troubler la paix des clients ou des citoyens du voisinage;

e) les jeux de hasard, gageures ou paris de nature à troubler la paix;

f) toute contravention à la présente loi ou à ses règlements ou à la Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques (chapitre I-8.1);

g) toute contravention à une loi ou à un règlement relatif à la sécurité, l'hygiène ou la salubrité dans un lieu ou un édifice public;

3° le lieu où est situé l'établissement notamment s'il s'agit d'un secteur résidentiel, commercial, industriel ou touristique.

Au vu de ces caractéristiques, je suis d'avis que la décision de révoquer un permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique constitue l'aboutissement d'un processus quasi judiciaire. D'abord, il est clair que les droits du détenteur de permis sont mis en cause par la révocation. L'impact du retrait du permis risque d'être important pour son détenteur, qui perdra évidemment de ce fait le droit d'exploiter son entreprise, et qui ne pourra présenter une nouvelle demande de permis avant qu'une année ne soit écoulée (art. 93 de la Loi). Si l'octroi d'un permis peut, sous certains aspects, être considéré comme un privilège, il n'en reste pas moins que la révocation d'un permis d'alcool affectera substantiellement le gagne-pain de son détenteur.

valid (s. 51) unless one of the grounds for cancellation is proven.

35 It is also significant that the Régie may make its decision only after a hearing in the course of which witnesses may be heard, exhibits filed and submissions made. The characteristics of the hearing make the process similar to that in a court. Although there is strictly speaking no *lis inter partes* before the Régie, individuals with conflicting interests may nevertheless present contradictory versions of the facts at the hearing.

36 Finally, a decision to cancel a permit on the ground of disturbance of public tranquility results from the application of a pre-established standard to specific facts adduced in evidence and is a final judgment protected by a privative clause. It is true that in making such a decision the Régie may to some extent establish a general policy that it has itself developed. It does so, however, by means of a standard imposed by and set out in the Act. The application of such a policy to specific circumstances, with the assessment of the facts it presupposes, is a quasi-judicial act.

37 Such a characterization can also be found in Quebec decisions (*Jacob et Bar Le Morency Inc. v. Régie des permis d'alcool du Québec* (1988), 16 Q.A.C. 308, at p. 311; *Taverne Le Relais Inc. v. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1989] R.J.Q. 2490 (Sup. Ct.), at p. 2494). As P. Garant stated in *Droit administratif* (3rd ed. 1991), vol. 1, at p. 204, illustrating his comment with the Régie des permis d'alcool, *inter alia*:

[TRANSLATION] Generally speaking, the power to suspend and cancel any permit, licence or authorization is considered quasi-judicial, regardless of whether the power is exercised on the basis of objective standards or of standards that are partly objective and partly subjective. In many cases, these standards are stated quite clearly in the legislation.

38 For example, this Court held that the Labour Relations Board's decision to revoke a union's cer-

Celui-ci peut s'attendre à la validité continue de l'autorisation (art. 51), sauf si l'existence d'un des motifs de révocation est démontrée.

Il est significatif également que la décision de la Régie ne puisse être rendue qu'après la tenue d'une audition, au cours de laquelle des témoins pourront être entendus, des pièces déposées et des représentations faites. Les caractéristiques de l'audition apparentent le processus à celui qui a cours devant les tribunaux judiciaires. Bien qu'il n'existe pas, à proprement parler, de *lis inter partes* devant la Régie, des personnes aux intérêts opposés peuvent néanmoins présenter des versions contradictoires des faits à l'occasion de l'audition.

Enfin, la décision de révoquer le permis au motif d'atteinte à la tranquillité publique découlera de l'application d'une norme préétablie à des faits particuliers auparavant mis en preuve, et constituera un jugement final protégé par une clause privative. Il est vrai qu'en rendant une telle décision la Régie peut implanter, dans une certaine mesure, une politique générale dont elle assure l'élaboration. Elle le fait cependant par le biais d'une norme imposée et précisée par la Loi. L'application de cette politique à des circonstances particulières, avec l'appréciation des faits que cela suppose, constitue un acte quasi judiciaire.

Une telle qualification trouve écho en jurisprudence québécoise (*Jacob et Bar Le Morency Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec* (1988), 16 Q.A.C. 308, à la p. 311; *Taverne Le Relais Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1989] R.J.Q. 2490 (C.S.), à la p. 2494). Comme l'énonce P. Garant, *Droit administratif* (3^e éd. 1991), vol. 1, à la p. 204, en illustrant son propos à l'aide notamment de la Régie des permis d'alcool:

De façon générale, le pouvoir de suspension et de révocation d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation quelconque est considéré comme quasi judiciaire, que le pouvoir soit exercé suivant des normes objectives ou partiellement objectives et partiellement subjectives. La loi précise ces normes de façon assez claire dans bien des cas.

Ainsi, notre Cour a par exemple conclu que la décision de la Commission des relations du travail

tification constituted the exercise of a quasi-judicial function (*Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140). There is no reason to deviate from this general rule when it comes to the power to cancel liquor permits on account of disturbance of public tranquility.

The applicability of s. 23 having been established, it is now necessary to consider the merits of the present case. Before doing so, however, I wish to note that, even in cases not involving s. 23, administrative agencies may be required to comply with the principles of natural justice under general law rules. It is clear that the purpose of those principles is to ensure in certain ways the impartiality and independence of the decision maker (see, for example, *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623). The exact content of the rules to be followed will depend on all the circumstances, and in particular on the language of the statute under which the agency acts, the nature of the task it performs and the type of decision it is required to make. Conversely, the fact that an agency is subject to s. 23 does not mean that its structure must have the same characteristics as that of the courts. The flexibility this Court has shown in such matters is just as appropriate where s. 23 is concerned.

B. *Impartiality, Independence and the Régie des permis d'alcool*

In its motion in evocation, the respondent corporation challenged the structure and operations of the Régie des permis d'alcool. Its challenge is based on certain of the Régie's institutional characteristics but does not concern the actual conduct of the decision makers in the present case. In its submissions, the respondent questioned both the Régie's institutional impartiality and its independence.

de retirer à un syndicat son accréditation constituait l'exercice d'une fonction quasi judiciaire (*Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140). Il n'existe aucune raison de s'écarter de cette règle générale quant au pouvoir de révocation des permis d'alcool pour cause d'atteinte à la tranquillité publique.

L'applicabilité de l'art. 23 étant établie, il importe maintenant de s'attarder au fond du présent litige. Je rappelle cependant, avant de ce faire, que même dans les cas où l'art. 23 n'entre pas en jeu, les organismes administratifs peuvent, en vertu du droit commun, être tenus de se conformer aux principes de justice naturelle. Il ne fait pas de doute que ces principes visent à assurer, de certaines façons, l'impartialité et l'indépendance du décideur (voir, par exemple, *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623). Le contenu précis des règles à suivre dépendra de l'ensemble des circonstances, et notamment des termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit, de la nature de la tâche qu'il accomplit et du type de décision qu'il est appelé à rendre. À l'inverse, ce n'est pas parce qu'un organisme est assujéti à l'art. 23 que sa structure doit présenter les mêmes caractéristiques que celle des cours de justice. La flexibilité dont notre Cour a fait preuve en la matière conserve, en vertu de l'art. 23, toute sa pertinence.

B. *L'impartialité, l'indépendance et la Régie des permis d'alcool*

La société intimée, par sa requête en évocation, s'attaque à la structure et au fonctionnement de la Régie des permis d'alcool. Ses reproches découlent de certaines des caractéristiques institutionnelles de la Régie, mais ne visent en rien le comportement particulier des décideurs en l'espèce. Par ses prétentions, l'intimée remet tout à la fois en cause l'impartialité institutionnelle et l'indépendance de la Régie.

41

These concepts of impartiality and independence, although very similar, can nevertheless be distinguished. As Le Dain J. stated in *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 685, in discussing the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*:

Although there is obviously a close relationship between independence and impartiality, they are nevertheless separate and distinct values or requirements. Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case. The word "impartial" . . . connotes absence of bias, actual or perceived. The word "independent" in s. 11(d) reflects or embodies the traditional constitutional value of judicial independence. As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees.

42

Since *Lippé, supra*, there is no longer any doubt that impartiality, like independence, has an institutional aspect. Lamer C.J., speaking for the Court on this point, stated the following at p. 140:

Notwithstanding judicial independence, there may also exist a reasonable apprehension of bias on an institutional or structural level. Although the concept of institutional impartiality has never before been recognized by this Court, the constitutional guarantee of an "independent and impartial tribunal" has to be broad enough to encompass this. Just as the requirement of judicial independence has both an individual and institutional aspect (*Valente, supra*, at p. 687), so too must the requirement of judicial impartiality. I cannot interpret the *Canadian Charter* as guaranteeing one on an institutional level and the other only on a case-by-case basis.

The objective status of the tribunal can be as relevant for the "impartiality" requirement as it is for "independence". Therefore, whether or not any particular judge harboured pre-conceived ideas or biases, if the system is structured in such a way as to create a reasonable apprehension of bias on an institutional level, the requirement of impartiality is not met. [Emphasis in original.]

Ces notions d'impartialité et d'indépendance, quoique très voisines, peuvent néanmoins être distinguées. Comme le remarquait le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la p. 685, en examinant la *Charte canadienne des droits et libertés*:

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme «impartial» [...] connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme «indépendant», à l'al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.

Depuis l'arrêt *Lippé*, précité, il ne fait plus de doute que l'impartialité, tout comme l'indépendance, comportent un aspect institutionnel. Le juge en chef Lamer, s'exprimant au nom de la Cour sur ce point, affirmait ainsi à la p. 140:

Nonobstant l'indépendance judiciaire, il peut aussi exister une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel. Bien que le concept de l'impartialité institutionnelle n'ait jamais été reconnu par notre Cour, la garantie constitutionnelle d'un «tribunal indépendant et impartial» doit être suffisamment étendue pour le renfermer. Tout comme l'exigence d'indépendance judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu'institutionnel (*Valente*, précité, à la p. 687), il en va de même pour l'exigence d'impartialité judiciaire. Je ne saurais interpréter la *Charte* canadienne comme garantissant l'une sur le plan institutionnel, et l'autre simplement au cas par cas.

Le statut objectif du tribunal peut s'appliquer tout autant à l'exigence d'«impartialité» qu'à celle d'«indépendance». Par conséquent, qu'un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, on ne satisfait pas à l'exigence d'impartialité. [Souligné dans l'original.]

In the case at bar, the respondent's concerns are related first to the Régie's multiple functions and to the impact of that multiplicity of functions on the duties of its various employees. The respondent thus concentrated on the context in which the decision makers operate and noted certain institutional characteristics capable in its view of affecting their state of mind, and accordingly raising an apprehension of bias. These submissions therefore concerned impartiality. Second, the respondent questioned the security of tenure of the directors and their institutional independence. In so doing, it of course challenged the directors' appearance of independence, as it relied on institutional characteristics that, because they are connected with the decision makers' relationships with others, could affect their ability to decide in accordance with their consciences.

(1) Institutional Bias

As a result of *Lippé, supra*, and *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 S.C.R. 267, *inter alia*, the test for institutional impartiality is well established. It is clear that the governing factors are those put forward by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394. The determination of institutional bias presupposes that a well-informed person, viewing the matter realistically and practically — and having thought the matter through — would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. In this regard, all factors must be considered, but the guarantees provided for in the legislation to counter the prejudicial effects of certain institutional characteristics must be given special attention.

This test is perfectly suited, under s. 23 of the *Charter*, to a review of the structure of administrative agencies exercising quasi-judicial functions. Whether appearing before an administrative tribunal or a court of law, a litigant has a right to expect that an impartial adjudicator will deal with his or her claims. As is the case with the courts, an informed observer analysing the structure of an administrative tribunal will reach one of two con-

En l'espèce, les inquiétudes de l'intimée se rattachent d'abord aux multiples fonctions accomplies par la Régie, et aux conséquences de cette polyvalence sur les tâches des divers employés de l'organisme. L'intimée se concentre ainsi sur le cadre dans lequel opèrent les décideurs, et relève des caractéristiques institutionnelles pouvant, à son avis, influencer sur leur état d'esprit, et partant soulever des craintes de partialité. Ces prétentions tiennent donc à l'impartialité. D'autre part, l'intimée remet en doute l'inamovibilité des régisseurs et leur indépendance institutionnelle. Elle met évidemment en cause, de la sorte, l'apparence d'indépendance des régisseurs, puisqu'elle se fonde sur des caractéristiques institutionnelles qui, en étant liées à la relation que les décideurs entretiennent avec autrui, pourraient influencer sur leur capacité à décider selon leur conscience.

(1) La partialité institutionnelle

À la suite notamment des arrêts *Lippé*, précité, et *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, le critère applicable en matière d'impartialité institutionnelle est bien établi. Il ne fait pas de doute, en effet, que ce sont les considérations avancées par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394, qui gouvernent. La détermination de la partialité institutionnelle suppose qu'une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. À ce sujet, tous les facteurs doivent être considérés, mais les garanties prévues dans la loi pour contrer les effets préjudiciables de certaines caractéristiques institutionnelles doivent recevoir une attention particulière.

Ce critère convient tout à fait, en vertu de l'art. 23 de la *Charte*, à l'examen de la structure d'organismes administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires. Qu'un justiciable se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice, il peut en effet légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions. Tout comme dans le cas des tribunaux judiciaires, l'observateur bien renseigné évaluant la structure d'un tribunal

clusions: he or she either will or will not have a reasonable apprehension of bias. That having been said, the informed person's assessment will always depend on the circumstances. The nature of the dispute to be decided, the other duties of the administrative agency and the operational context as a whole will of course affect the assessment. In a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals. As Lamer C.J. noted in *Lippé, supra*, at p. 142, constitutional and quasi-constitutional provisions do not always guarantee an ideal system. Rather, their purpose is to ensure that, considering all of their characteristics, the structures of judicial and quasi-judicial bodies do not raise a reasonable apprehension of bias. This is analogous to the application of the principles of natural justice, which reconcile the requirements of the decision-making process of specialized tribunals with the parties' rights. I made the following comment in *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at pp. 323-24:

I agree with the respondent union that the rules of natural justice must take into account the institutional constraints faced by an administrative tribunal. These tribunals are created to increase the efficiency of the administration of justice and are often called upon to handle heavy caseloads. It is unrealistic to expect an administrative tribunal such as the Board to abide strictly by the rules applicable to courts of law. In fact, it has long been recognized that the rules of natural justice do not have a fixed content irrespective of the nature of the tribunal and of the institutional constraints it faces.

I note, however, that this necessary flexibility, and the difficulty involved in isolating the essential elements of institutional impartiality, must not be used to justify ignoring serious deficiencies in a quasi-judicial process. The perception of impartiality remains essential to maintaining public confidence in the justice system.

administratif en viendra à l'issue de l'analyse à l'une de deux conclusions: il possédera une crainte raisonnable de partialité, ou alors il en sera dénué. Ceci dit, l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse. Comme le rappelait le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Lippé*, précité, à la p. 142, les textes constitutionnels et quasi constitutionnels ne garantissent pas toujours l'existence d'un système idéal. Ils visent plutôt à assurer qu'au vu de l'ensemble de leurs caractéristiques, les structures des organismes judiciaires et quasi judiciaires ne soulèvent aucune crainte raisonnable de partialité. Il y a là analogie avec l'application des principes de justice naturelle, qui concilient les exigences du processus décisionnel des tribunaux spécialisés avec les droits des parties. Dans l'affaire *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, je remarquais ainsi aux pp. 323 et 324:

Je suis d'accord avec le syndicat intimé que les règles de justice naturelle doivent tenir compte des contraintes institutionnelles auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis. Ces tribunaux sont constitués pour favoriser l'efficacité de l'administration de la justice et doivent souvent s'occuper d'un grand nombre d'affaires. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un tribunal administratif comme la Commission observe strictement toutes les règles applicables aux tribunaux judiciaires. De fait, il est admis depuis longtemps que les règles de justice naturelle n'ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis.

Je rappelle toutefois que cette nécessaire flexibilité, et la difficulté d'isoler les éléments essentiels de l'impartialité institutionnelle, ne doivent pas permettre d'éluder les lacunes sérieuses d'un processus quasi judiciaire. La perception d'impartialité reste essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice.

(i) *The Liquor Permit Cancellation Process*

The arguments against the Régie des permis d'alcool relate primarily to its role at various stages in the liquor permit cancellation process. The Act authorizes employees of the Régie to participate in the investigation, the filing of complaints, the presentation of the case to the directors and the decision.

I note at the outset that a plurality of functions in a single administrative agency is not necessarily problematic. This Court has already suggested that such a multifunctional structure does not in itself always raise an apprehension of bias. In *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, at pp. 309-10, L'Heureux-Dubé J., although she did not rule on the impact of the constitutional guarantees, stated the following:

As with most principles, there are exceptions. One exception to the "*nemo judex*" principle is where the overlap of functions which occurs has been authorized by statute, assuming the constitutionality of the statute is not in issue.

In some cases, the legislator will determine that it is desirable, in achieving the ends of the statute, to allow for an overlap of functions which in normal judicial proceedings would be kept separate. In assessing the activities of administrative tribunals, the courts must be sensitive to the nature of the body created by the legislator. If a certain degree of overlapping of functions is authorized by statute, then, to the extent that it is authorized, it will not generally be subject to the doctrine of "reasonable apprehension of bias" *per se*.

Cory J. made a similar comment in *Newfoundland Telephone*, *supra*, at p. 635:

Some boards will have a function that is investigative, prosecutorial and adjudicative. It is only boards with these three powers that can be expected to regulate

(i) *Le processus de révocation des permis d'alcool*

Les reproches avancés à l'endroit de la Régie des permis d'alcool tiennent principalement au rôle que cet organisme peut jouer à différentes étapes du processus de révocation des permis d'alcool. La Loi permet en effet à des employés de la Régie d'intervenir lors de l'enquête, du dépôt des plaintes, de la présentation de l'affaire devant les régisseurs et de la décision.

J'observe d'abord, à ce sujet, que le cumul de plusieurs fonctions au sein d'un même organisme administratif ne pose pas nécessairement problème. Notre Cour a déjà laissé entendre qu'une telle structure plurifonctionnelle ne soulève pas toujours, en elle-même, une crainte de partialité. Dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, aux pp. 309 et 310, le juge L'Heureux-Dubé, sans toutefois se prononcer sur l'incidence des garanties constitutionnelles, s'exprimait ainsi:

Comme la plupart des principes, celui-ci a ses exceptions. Il y a exception au principe «*nemo judex*» lorsque le chevauchement de fonctions est autorisé par la loi, dans l'hypothèse où la constitutionnalité de la loi n'est pas attaquée.

Dans certains cas, [le législateur] estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi, de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la «crainte raisonnable de partialité».

De même, le juge Cory remarquait, dans l'affaire *Newfoundland Telephone*, précitée, à la p. 635:

Certaines commissions cumulent les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge. Seules les commissions réunissant ces trois pouvoirs sont en mesure

adequately complex or monopolistic industries that supply essential services.

d'assurer une réglementation adéquate d'industries complexes ou monopolistes fournissant des services essentiels.

48 Although an overlapping of functions is not always a ground for concern, it must nevertheless not result in excessively close relations among employees involved in different stages of the process. The lack of separation of roles within the Régie des permis d'alcool was the principal basis for the Court of Appeal's decision in the present case, which means that a thorough review of its institutional structure will be necessary.

Si le chevauchement de fonctions ne constitue pas toujours un motif d'inquiétude, encore faut-il qu'il n'entraîne pas une promiscuité excessive entre les employés impliqués à diverses étapes du processus. Or, la confusion des rôles au sein de la Régie des permis d'alcool a constitué le fondement premier de la décision de la Cour d'appel en l'espèce, ce qui impose un examen approfondi de la structure institutionnelle.

49 The Régie is composed of at least six directors, including a chairman and a vice-chairman (s. 4). The directors are appointed by the government for a term of not over five years. Their remuneration, social benefits and conditions of employment are also determined by the government. Once fixed, however, their remuneration cannot be reduced (s. 5). The directors are prohibited from holding offices incompatible with the functions assigned to them by the Act (s. 9). They are also prohibited, under pain of forfeiture of office, from having any direct or indirect interest in an undertaking likely to make their personal interest in conflict with the duties of their office (s. 10). The directors have the powers and immunity of commissioners appointed under the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37 (s. 11). In addition, neither the Régie nor the directors can be prosecuted for official acts done in good faith in the exercise of their functions (s. 12).

La Régie se compose d'au moins six régisseurs, dont un président et un vice-président (art. 4). Les régisseurs sont nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans. Leur rémunération, leurs avantages sociaux et leurs conditions de travail sont également déterminés par le gouvernement. Une fois fixée, cependant, leur rémunération ne peut être réduite (art. 5). Il est interdit aux régisseurs d'occuper des fonctions incompatibles avec celles que la Loi leur attribue (art. 9). Il leur est également interdit, sous peine de déchéance de leur charge, d'avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit leurs intérêts personnels et les devoirs de leur fonction (art. 10). Les régisseurs sont investis des pouvoirs et de l'immunité de commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., ch. C-37 (art. 11). De plus, ni la Régie ni les régisseurs ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte officiel accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (art. 12).

50 The chairman, in addition to his or her role as a director, is responsible for the administration and the general direction of the affairs of the Régie (s. 8). The chairman's duties include presiding over the plenary sessions of the Régie, informing the directors on any questions of general policy, signing the documents and instruments within the Régie's jurisdiction either alone or with any other designated person, and preparing the roll (s. 15 of the *Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec*, R.R.Q. 1981, c. P-9.1, r. 9). Moreover, the parties admitted that the chairman conducts an annual evaluation, on the basis of a

Le président, en sus de son rôle de régisseur, assure l'administration et la direction générale des affaires de la Régie (art. 8). Il préside notamment aux séances plénières de la Régie, renseigne les régisseurs sur toute question de politique générale, signe seul ou avec toute autre personne désignée les documents et actes du ressort de la Régie, et prépare le rôle (art. 15 des *Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec*, R.R.Q. 1981, ch. P-9.1, r. 9). D'autre part, les parties ont admis que le président évalue annuellement, selon un guide type, le rendement des membres et employés de la Régie. Il reçoit, quant à lui, une

rating guide, of the performance of the Régie's members and employees. The chairman is in turn evaluated by the Minister of Public Security. These assessments appear to be used to calculate bonuses. The vice-chairman replaces the chairman in his or her absence (s. 8). The Régie's 1991-92 annual report, which was filed in evidence, describes the vice-chairman's duties as follows (at p. 21):

[TRANSLATION] The incumbent of this position coordinates and supervises the legal advice and support functions of the Régie's directors and legal advisers. She ensures that the Régie's decisions are consistent and that files for submission to the courts are in order.

The other employees of the Régie work in various administrative units. Only the secretariat is of interest in this appeal, as it is responsible, *inter alia*, for the legal services unit, which includes lawyers appointed and remunerated in accordance with the *Public Service Act*, R.S.Q., c. F-3.1.1. Their role is described as follows in the annual report (at p. 22):

[TRANSLATION] Members of legal services review any files that may result in notices to appear before the Régie to ensure that they comply with the law.

These advisers also meet with the solicitors of record to clarify certain aspects of the cases, see that notices of summons are drafted and sent, and present arguments to the Régie sitting in public hearings. Legal services also give legal opinions to the managers and directors, perform legal research and draft opinions, prepare draft regulations on matters within the Régie's jurisdiction and provide the public with information on statutes and regulations.

In practice, employees of the Régie are involved at every stage of the process leading up to the cancellation of a liquor permit, from investigation to adjudication. Thus, the Act authorizes the Régie to require permit holders to provide information (s. 110). Members of the Régie's staff designated by the chairman, or members of police forces, may also inspect establishments during business hours (s. 111). The Régie has signed memorandums of understanding with certain police forces to estab-

cote d'évaluation du ministre de la Sécurité publique. Ces appréciations semblent servir au calcul de bonis. Quant au vice-président, il remplace le président en son absence (art. 8). Le *Rapport annuel 1991-1992* de la Régie, qui fut déposé en preuve, décrit ainsi les tâches du vice-président (à la p. 21):

La titulaire de ce poste coordonne et supervise les fonctions conseils et supports juridiques des régisseurs et des conseillers juridiques de la Régie. Elle assure la cohérence des décisions de la Régie et la bonne marche des dossiers de représentation devant les tribunaux supérieurs.

Les autres employés de la Régie sont répartis en diverses unités administratives. Seul le Secrétariat est d'intérêt pour le présent pourvoi, puisqu'il chapeaute notamment les Services juridiques. Des avocats, nommés et rémunérés suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., ch. F-3.1.1, font partie de ce service. Leur tâche se trouve ainsi décrite par le Rapport annuel (à la p. 22):

Les membres des Services juridiques examinent la teneur des dossiers qui peuvent faire l'objet de convocations devant la Régie afin de s'assurer de leur conformité avec la loi.

Ces conseillers rencontrent aussi les procureurs aux dossiers pour en clarifier certains aspects, voient à la rédaction des avis de convocation, à l'envoi de citations à comparaître et plaident devant la Régie siégeant en audience publique. Les Services juridiques donnent aussi des avis légaux aux gestionnaires et aux régisseurs, effectuent des recherches juridiques et rédigent des opinions, préparent des projets de règlements sur les matières de la juridiction de la Régie et fournissent au public des renseignements sur les lois et les règlements.

En pratique, des employés de la Régie interviendront à toutes les étapes du processus pouvant mener au retrait d'un permis d'alcool, de l'enquête jusqu'à l'adjudication. Ainsi, la Loi permet à la Régie d'exiger des renseignements des détenteurs de permis (art. 110). Des membres du personnel de la Régie désignés par le président, ou des membres de corps policiers, peuvent également procéder à l'inspection d'établissements pendant les heures d'ouverture (art. 111). La Régie a conclu des pro-

lish a framework for their role of inspection and seizure. The Régie can thus initiate the investigation process. However, a formal investigation is not an absolute prerequisite for cancellation of a permit. The Régie may summon a permit holder of its own initiative or on the application of any interested person, including the Minister of Public Security (s. 85). As the annual report indicates, legal services lawyers participate in the preliminary review of files before the decision to summon a permit holder is made. Where the application for cancellation is made by a third party, s. 26 of the *Regulation respecting the procedure applicable before the Régie des permis d'alcool du Québec*, requires that the Régie summon the permit holder if the facts mentioned call *prima facie* for the enforcement of ss. 86 to 90 of the Act. The Act and regulations do not, however, specify the circumstances in which the Régie may proceed *proprio motu*.

toques d'entente avec certains corps policiers afin d'encadrer leur rôle d'inspection et de saisie. La Régie peut donc initier le processus d'enquête. La tenue d'une enquête formelle ne constitue cependant pas un préalable absolu à la révocation d'un permis. La Régie peut en effet convoquer un détenteur de permis de sa propre initiative, ou à la demande de tout intéressé, dont notamment le ministre de la Sécurité publique (art. 85). Comme en fait foi le Rapport annuel, des avocats des Services juridiques participent à l'examen préliminaire des dossiers avant que la décision de convoquer un détenteur de permis ne soit prise. Lorsque la demande de révocation est présentée par un tiers, l'art. 26 du *Règlement sur la procédure applicable devant la Régie des permis d'alcool du Québec* impose à la Régie l'obligation de convoquer le détenteur de permis si les faits invoqués, à leur face même, peuvent donner lieu à l'application des art. 86 à 90 de la Loi. Les dispositions législatives et réglementaires ne précisent cependant pas en quelles circonstances la Régie peut procéder *proprio motu*.

53 If the Régie decides to hold a hearing, a notice of summons drafted by a legal services lawyer is sent to the permit holder. In the case at bar, the notice was signed by the chairman of the Régie. Where a ground related to public tranquility is involved, a hearing is then held before at least two directors designated by the chairman (ss. 15 and 16). One of the legal services lawyers acts as counsel for the Régie at that hearing. The directors must decide the matter and, in the case of a tied vote, the matter is referred to the Régie sitting in plenary session. The proceedings are completed with the publication of written reasons.

Si la Régie décide de tenir une audition, un avis de convocation, rédigé par un avocat des Services juridiques, sera envoyé au détenteur de permis. En l'espèce, cet avis portait la signature du président de la Régie. Par la suite, si un motif relié à la tranquillité publique est invoqué, une audition se tient devant au moins deux régisseurs désignés par le président (art. 15 et 16). Un des avocats des Services juridiques agit comme procureur de la Régie lors de cette audition. Les régisseurs doivent trancher le débat et, en cas de partage des voix, l'affaire est déferée à la Régie siégeant en séance plénière. Le tout s'achève par la publication de motifs écrits.

(ii) *Role of the Régie's Lawyers*

(ii) *Le rôle des avocats de la Régie*

54 This detailed description of the Régie's structure and operations shows that the issue of the role of the lawyers employed by legal services is at the heart of this appeal. In my view, an informed person having thought the matter through would in this regard have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. The Act and regulations do not define the duties of these jurists. The

Cette description détaillée de la structure et du fonctionnement de la Régie démontre que la question du rôle des avocats à l'emploi des Services juridiques se trouve au cœur du présent pourvoi. À mon avis, une personne bien renseignée, étudiant la question en profondeur, éprouverait à ce sujet une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Les dispositions législatives et

Régie's annual report, however, and the description of their jobs at the Régie, show that they are called upon to review files in order to advise the Régie on the action to be taken, prepare files, draft notices of summons, present arguments to the directors and draft opinions. The annual report and the silence of the Act and regulations leave open the possibility of the same jurist performing these various functions in the same matter. The annual report mentions no measures taken to separate the lawyers involved at different stages of the process. Yet it seems to me that such measures, the precise limits of which I will deliberately refrain from outlining, are essential in the circumstances. Evidence as to the role of the lawyers and the allocation of tasks among them is incomplete, but the possibility that a jurist who has made submissions to the directors might then advise them in respect of the same matter is disturbing, especially since some of the directors have no legal training. In this regard, I agree with Brossard J.A. (at p. 581 D.L.R.):

[TRANSLATION] The appellants invite us to presume that their opinions are general or related to the administrative functions of the directors and point out that the Régie's annual report does not establish the existence of any practice by which the prosecuting lawyers would also be called on to give legal opinions in the context of the exercise of the directors' adjudicative function. However, the report does not rule out this possibility. Yet in matters of institutional bias, it is the reasonable apprehension of the informed person that we must consider and not the proven or presumed existence of an actual conflict of interest.

Furthermore, the courts have not hesitated to declare on the basis of the rules of natural justice that such a lack of separation of functions in a lawyer raises a reasonable apprehension of bias. In *Re Sawyer and Ontario Racing Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 673 (C.A.), for example, the lawyer who presented the administrative agency's point of view subsequently took part in the review of the reasons for the decision. Brooke J.A. described the role of that lawyer as follows, at p. 676:

réglementaires ne définissent nullement la tâche de ces juristes. Le Rapport annuel de la Régie cependant, ainsi que la description de leur tâche auprès de la Régie, font état qu'ils sont appelés à étudier les dossiers afin de conseiller la Régie sur les actions à prendre, préparer les dossiers, rédiger les avis de convocation, plaider devant les régisseurs et rédiger des opinions. Le Rapport annuel et le silence des dispositions législatives et réglementaires ouvrent la porte à ce qu'un même juriste cumule ces fonctions dans un même dossier. Le rapport ne fait état d'aucune mesure de cloisonnement entre les avocats impliqués à diverses étapes du processus. Or, l'existence de telles mesures, dont je m'abstiens volontairement de tracer les contours précis, me semble essentielle dans les circonstances. La preuve relative au rôle des avocats et à la répartition des tâches entre eux reste lacunaire, mais la possibilité que le juriste ayant plaidé devant les régisseurs conseille par la suite ces derniers quant au même litige choque, et ce d'autant plus que certains régisseurs ne possèdent aucune formation juridique. Je partage à ce sujet l'opinion du juge Brossard (à la p. 2460 R.J.Q.):

Les appelants nous invitent à présumer que leurs avis sont d'ordre général ou reliés aux fonctions administratives des régisseurs et soulignent que le rapport annuel de la Régie n'établit pas l'existence d'une pratique où les avocats poursuivants seraient également appelés à donner des avis légaux dans le cadre de l'exercice de la fonction d'adjudication des régisseurs. Le même document n'élimine cependant pas cette possibilité. Or, en matière de partialité institutionnelle, c'est la crainte ou l'appréhension raisonnable de l'homme avisé qu'il nous faut prendre en considération, et non l'existence prouvée ou présumée d'un actuel conflit d'intérêts.

D'ailleurs, les tribunaux n'ont pas hésité à déclarer, en vertu des règles de justice naturelle, qu'une telle confusion de fonctions chez un procureur soulève une crainte raisonnable de partialité. Dans l'affaire *Re Sawyer and Ontario Racing Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 673 (C.A.), par exemple, l'avocat ayant présenté le point de vue de l'organisme administratif avait par la suite participé à la révision des motifs de la décision. Le juge Brooke décrit ainsi le rôle de cet avocat, à la p. 676:

But there is no doubt that his role was to prosecute the case against the appellant and he was not present in a role comparable to that of a legal assessor to the Commission. . . . He was counsel for the appellant's adversary in proceedings to determine the appellant's guilt or innocence on the charge against him. It is basic that persons entrusted to judge or determine the rights of others must, for reasons arrived at independently, make that decision whether it or the reasons be right or wrong. It was wrong for the Commission, who were the judges, to privately involve either party in the Commission's function once the case began and certainly after the case was left to them for ultimate disposition. To do so must amount to a denial of natural justice because it would not unreasonably raise a suspicion of bias in others, including the appellant, who were not present and later learned what transpired.

See also *Després v. Association des arpenteurs-géomètres du Nouveau-Brunswick* (1992), 130 N.B.R. (2d) 210 (C.A.); *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 76 C.C.C. (3d) 10 (Ont. C.A.), at p. 41.

Similarly, in the case at bar, the Régie's lawyers could not advise the directors and make submissions to them without there being a reasonable apprehension of bias. This is not to say that jurists in the employ of an administrative tribunal can never play any role in the preparation of reasons. An examination of the consequences of such a practice would exceed the limits of this appeal, however, as I need only note, to dispose of it, that prosecuting counsel must in no circumstances be in a position to participate in the adjudication process. The functions of prosecutor and adjudicator cannot be exercised together in this manner.

(iii) *Role of the Directors*

The Court of Appeal's decision was also based on the fact that the directors could intervene at various stages in the permit cancellation process. The Régie, which is composed of the incumbent directors, may require permit holders to provide information (s. 110) and may assign one of its

[TRANSLATION] Mais il n'y a aucun doute que son rôle consistait à poursuivre l'affaire contre l'appelant et qu'il n'avait pas un rôle comparable à celui d'un assesseur juridique auprès de la Commission [. . .] Il était l'avocat de l'adversaire de l'appelant dans des procédures qui avaient pour objet d'établir la culpabilité ou l'innocence de l'appelant relativement aux accusations qui pesaient contre lui. Il est fondamental que des personnes à qui on confie le soin de juger ou d'établir les droits d'autrui doivent, dans des motifs établis de façon indépendante, rendre une décision, que cette décision ou les motifs qui l'étaient soient corrects ou erronés. Les membres, qui étaient les juges, ont eu tort de faire intervenir l'une ou l'autre des parties dans les travaux de la Commission, à l'insu de tous, une fois que l'affaire était commencée, et certainement après qu'ils eurent l'affaire en main pour rendre une décision finale. Agir ainsi équivaut nécessairement à un déni de justice naturelle parce qu'il n'est pas déraisonnable que cela soulève un soupçon de partialité chez ceux, y compris l'appelant, qui n'étaient pas présents et qui ont plus tard appris ce qui s'est passé.

Voir également *Després c. Association des arpenteurs-géomètres du Nouveau-Brunswick* (1992), 130 R.N.-B. (2^e) 210 (C.A.); *Khan c. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 76 C.C.C. (3d) 10 (C.A. Ont.), à la p. 41.

De la même manière, en l'espèce, les avocats de la Régie ne sauraient conseiller les régisseurs et plaider devant eux sans que ne naisse une crainte raisonnable de partialité. Là n'est pas dire que des juristes à l'emploi d'un tribunal administratif ne peuvent en aucun cas jouer un certain rôle dans la préparation de motifs. L'étude des conséquences d'une telle pratique dépasse cependant le cadre du présent pourvoi, puisqu'il me suffit, pour en disposer, de constater que l'avocat poursuivant ne doit sous aucune condition être en mesure de participer au processus d'adjudication. Les fonctions de poursuivant et de juge ne peuvent cohabiter de la sorte.

(iii) *Le rôle des régisseurs*

La Cour d'appel a également fondé sa décision sur le fait que les régisseurs pouvaient intervenir à plusieurs étapes du processus de révocation de permis. La Régie, constituée des régisseurs en exercice, peut en effet exiger des renseignements des détenteurs de permis (art. 110), et peut charger un

employees or a member of a police force to inspect an establishment (s. 111). The directors, including the chairman first and foremost, may thus initiate the review of a specific case. Similarly, the decision to hold a hearing presupposes a certain participation by the directors. It is the Régie that is responsible for sending notices of summons. Where a complaint is submitted to it by a third party, the Régie must hold a hearing if the allegations of fact call *prima facie* for the enforcement of the relevant provisions (s. 26 of the *Regulation respecting the procedure applicable before the Régie des permis d'alcool du Québec*). The circumstances in which the Régie may decide to summon a permit holder of its own initiative are not specified, but it may be concluded by analogy that similar criteria would be applied. Although the Act and the various regulations are silent on this subject, the Court of Appeal held in *Jacob et Bar Le Morency, supra*, that the decision to summon was an administrative decision within the chairman's authority that did not have to be made in plenary session. Gendreau J.A. described this power of the chairman as follows, at p. 311:

[TRANSLATION] The chairman determines only one simple question that boils down to deciding whether it is appropriate, in light of the information obtained and placed in the record kept under s. 20(1) of the Act, to constitute a panel of the Régie to determine whether the permit holder's use complies with the Act. The purpose of the chairman's power is therefore limited to setting the quasi-judicial investigation process in motion, and this power is included among those conferred by the Act.

Furthermore, neither the purpose nor the effect of the chairman's decision is to affect the permit holder's rights; the operation of his or her establishment is not prevented, suspended or restricted. Nor does the notice include a decision or a statement of a presumption of unlawful exercise of trade that the appellants would have to rebut to retain their permit. In short, the chairman, in assigning the case to a panel of the Régie, in no way hinders the appellants either in putting their arguments to the directors in timely fashion or in acting as the authorized managers of their bar until the adjudication, the result of which is not prejudged.

de ses employés ou un membre d'un corps policier d'inspecter un établissement (art. 111). Les régisseurs, dont au premier chef le président, peuvent ainsi initier l'examen d'un cas particulier. De même, la décision de tenir une audition suppose une certaine participation des régisseurs. C'est à la Régie qu'il revient d'envoyer les avis de convocation. Lorsqu'une plainte lui est soumise par un tiers, la Régie doit tenir une audition si les faits allégués, à leur face même, peuvent donner lieu à l'application des dispositions pertinentes (art. 26 du *Règlement sur la procédure applicable devant la Régie des permis d'alcool du Québec*). Il n'est pas précisé sous quelles conditions la Régie peut décider de convoquer un détenteur de permis de son propre chef, mais il est permis de penser, par analogie, que de semblables critères sont appliqués. Bien que la Loi et les divers règlements soient silencieux à ce sujet, la Cour d'appel a décidé, dans l'affaire *Jacob et Bar Le Morency*, précitée, que la décision de convoquer était une décision administrative, du ressort du président, qui n'avait pas à être prise en séance plénière. Le juge Gendreau décrit ainsi, à la p. 311, ce pouvoir du président:

Il ne tranche qu'une seule question, simple, et qui se résume à décider s'il est à propos, eu égard aux informations obtenues et contenues au dossier constitué suivant l'article 20(1) de la *Loi*, de former un banc de la Régie pour constater si l'exploitation du détenteur du permis est conforme à la loi. L'objet du pouvoir qu'il exerce est donc limité à mettre en branle le processus quasi-judiciaire d'enquête et ce pouvoir est inclus dans ceux que la loi lui confère.

La décision du président n'a, en outre, ni pour objet ni l'effet d'affecter les droits du détenteur du permis; l'exploitation de son établissement n'est pas empêchée, suspendue ou restreinte. L'avis ne comporte non plus de décision ou l'énoncé d'une présomption d'exercice illégal du commerce que les appelants devraient repousser pour conserver leur permis. En somme, le président, en confiant à un banc de la Régie l'examen du dossier, ne gêne en rien les appelants à faire valoir leurs moyens en temps et lieu devant les régisseurs, ni à agir comme tenancier autorisé de son bar jusqu'à l'adjudication dont on ne préjuge pas.

58

Although the evidence was silent as to the Régie's practice, that judgment indicates that the decision to summon may be made by the chairman acting alone. In the case at bar, at the very least, the notice of summons bears the chairman's signature. The annual report, however, describes the duties of the directors as follows (at p. 23):

[TRANSLATION] In addition, they must take turns in assuming internal responsibility for verifying and, where appropriate, authorizing the draft decisions submitted by the retailers' and manufacturers' permit directorates, reviewing administrative files submitted by legal services or the above-mentioned directorates in order to decide whether a summons is necessary, having a draft decision prepared or taking any other appropriate action. [Emphasis added.]

Furthermore, once a notice of summons has been sent, the chairman has the power to designate the directors responsible for deciding the case in question (s. 15 of the *Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec*).

59

A lack of evidence makes it difficult to assess the Régie's operations. It must be noted, however, that the Act and regulations authorize the chairman to initiate an investigation, decide to hold a hearing, constitute the panel that is to hear the case and include himself or herself thereon if he or she so desires. Furthermore, the annual report suggests that other directors sometimes make the decision to hold a hearing, and it does not rule out the possibility that those directors might then decide the case on its merits. In the case at bar, these factors can only reinforce the reasonable apprehension of bias an informed person would have in respect of the Régie owing to the role of counsel.

60

Having said this, I agree with the opinion expressed by Gendreau J.A. in *Jacob et Bar Le Morency* that the decision to hold a hearing does not amount to a prior determination of the validity of the allegations against the permit holder. The fact that the Régie, as an institution, participates in the process of investigation, summoning and adjudication is not in itself problematic. However, the possibility that a particular director could, following the investigation, decide to hold a hearing and

Bien que la preuve soit muette quant à la pratique de la Régie, cet arrêt indique que la décision de convoquer peut être prise par le président agissant seul. En l'espèce, à tout le moins, l'avis de convocation porte sa signature. Le Rapport annuel précise cependant ainsi les tâches des régisseurs (à la p. 23):

Également, ils doivent à tour de rôle assurer la responsabilité de la Chambre afin de vérifier et d'autoriser s'il y a lieu les projets de décisions soumis par les Directions des permis de détaillants et de fabricants, étudier les dossiers de nature administrative soumis par les Services juridiques ou les directions susmentionnées afin de décider s'il y a lieu de convoquer, de faire préparer un projet de décision ou de prendre toute autre mesure appropriée. [Je souligne.]

Par ailleurs, une fois l'avis de convocation envoyé, le président est investi du pouvoir de désigner les régisseurs chargés de décider de l'affaire particulière (art. 15 des *Règles de régie interne de la Régie des permis d'alcool du Québec*).

L'absence de preuve rend difficile l'évaluation du fonctionnement de la Régie. Force est de constater cependant que la Loi et les règlements permettent au président d'initier une enquête, de prendre la décision de tenir une audition, de former le banc devant entendre l'affaire, en s'y incluant s'il le désire. De même, le Rapport annuel suggère que d'autres régisseurs prennent parfois la décision de tenir une audition, et ce même rapport n'élimine pas la possibilité que ces régisseurs décident ensuite de l'affaire au fond. Ces éléments ne peuvent, en l'espèce, qu'affermir la crainte raisonnable de partialité qu'une personne bien renseignée éprouverait à l'endroit de la Régie en raison du rôle des avocats.

Ceci dit, en accord avec l'opinion exprimée par le juge Gendreau dans l'arrêt *Jacob et Bar Le Morency*, je considère que la décision de tenir une audition ne s'apparente pas à une détermination préalable de la validité des reproches formulés à l'encontre du détenteur de permis. Le fait que la Régie, en tant qu'institution, participe au processus d'enquête, de convocation et d'adjudication ne pose pas en soi problème. Cependant, la possibilité qu'un régisseur particulier décide, suite à

could then participate in the decision-making process would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. It seems to me that, as with the Régie's jurists, a form of separation among the directors involved in the various stages of the process is necessary to counter that apprehension of bias.

(2) Independence

The independence of administrative tribunals, which s. 23 of the *Charter* protects in addition to impartiality, is based, *inter alia*, on the relations the decision makers maintain with others and the objective circumstances surrounding those relations. In *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 69, Dickson C.J. defined independence as follows:

Historically, the generally accepted core of the principle of judicial independence has been the complete liberty of individual judges to hear and decide the cases that come before them: no outsider — be it government, pressure group, individual or even another judge — should interfere in fact, or attempt to interfere, with the way in which a judge conducts his or her case and makes his or her decision.

The three main components of judicial independence, namely security of tenure, financial security and institutional independence, were identified in *Valente, supra*. The purpose of these objective elements is to ensure that the judge can reasonably be perceived as independent and that any apprehension of bias will thus be eliminated. Independence is in short a guarantee of impartiality.

The principles developed by this Court in relation to judicial independence must be applied under s. 23 of the *Charter*. That does not mean of course that the administrative tribunals to which s. 23 applies must be in all respects comparable to courts of law. As is the case with impartiality, a certain degree of flexibility is appropriate where administrative agencies are concerned. Le Dain J.'s reasons in *Valente* leave room for a flexibility

l'enquête, de tenir une audition, et puisse ensuite participer au processus décisionnel, soulèverait chez la personne bien renseignée une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Tout comme dans le cas des juristes de la Régie, une certaine forme de cloisonnement entre les régisseurs impliqués à diverses étapes du processus me semble requise afin de répondre à cette crainte de partialité.

(2) L'indépendance

L'indépendance des tribunaux administratifs, qu'en sus de l'impartialité l'art. 23 de la *Charte* protège, tient notamment aux relations que les décideurs entretiennent avec autrui et aux conditions objectives encadrant ces relations. Le juge en chef Dickson, dans l'arrêt *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, à la p. 69, a ainsi défini l'indépendance:

Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises: personne de l'extérieur — que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge — ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

Les trois principales composantes de l'indépendance judiciaire, soit l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle, furent dégagées par l'arrêt *Valente*, précité. Ces éléments objectifs visent en fait à assurer que le juge puisse raisonnablement être perçu comme indépendant, et qu'ainsi les craintes de partialité soient écartées. L'indépendance constitue donc en définitive une garantie de l'impartialité.

Les principes développés par notre Cour en matière d'indépendance judiciaire doivent trouver application en vertu de l'art. 23 de la *Charte*. Là n'est pas dire, bien entendu, que les tribunaux administratifs auxquels cette disposition s'applique doivent se comparer en tout point aux cours de justice. Comme en matière d'impartialité, une certaine dose de flexibilité est de mise à l'endroit des organismes administratifs. Les motifs du juge

that takes the nature of the tribunal and all the circumstances into account. Lamer C.J. noted this recently in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at para. 83:

Therefore, while administrative tribunals are subject to the *Valente* principles, the test for institutional independence must be applied in light of the functions being performed by the particular tribunal at issue. The requisite level of institutional independence (i.e., security of tenure, financial security and administrative control) will depend on the nature of the tribunal, the interests at stake, and other indices of independence such as oaths of office.

See also the reasons of Sopinka J., at para. 113.

63 The Quebec courts that have interpreted s. 23 have likewise considered the functions and characteristics of the administrative agencies in question in their analyses (see, for example, *Coffin v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307 (Sup. Ct.); *Nantais v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 2465 (Sup. Ct.); *Services Asbestos Canadien (Québec) Ltée v. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564 (Sup. Ct.); *Taverne Le Relais*, *supra*; *G.E. Hamel Ltée v. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767 (Sup. Ct.); *Société de vin internationale Ltée v. Régie des permis d'alcool du Québec*, J.E. 91-853 (Sup. Ct.)). There is in fact no question that administrative tribunals do not necessarily have to provide the same objective guarantees of independence as higher courts. I note, however, that s. 23 does not authorize the existence of agencies in respect of which an informed observer would, after analysing all relevant factors, have a reasonable apprehension of bias.

64 It is now necessary, in light of these principles, to consider the respondent's arguments against the Régie. Only security of tenure and institutional independence were challenged on the basis of specific factors. I shall refrain from ruling on other

Le Dain dans l'arrêt *Valente* laissent d'ailleurs place à la souplesse, d'une façon qui tienne compte de la nature du tribunal et de l'ensemble des circonstances. Le juge en chef Lamer le rappelait récemment dans l'affaire *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, au par. 83:

Par conséquent, bien que les tribunaux administratifs soient assujettis aux principes énoncés dans l'arrêt *Valente*, le critère relatif à l'indépendance institutionnelle doit être appliqué à la lumière des fonctions que remplit le tribunal particulier dont il s'agit. Le niveau requis d'indépendance institutionnelle (c.-à-d. l'inamovibilité, la sécurité financière et le contrôle administratif) dépendra de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels.

Voir également les motifs du juge Sopinka, au par. 113.

Les tribunaux québécois ayant interprété l'art. 23 ont de la même façon considéré dans leur analyse les fonctions et caractéristiques propres aux organismes administratifs en cause (voir par exemple *Coffin c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307 (C.S.); *Nantais c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 2465 (C.S.); *Services Asbestos Canadien (Québec) Ltée c. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564 (C.S.); *Taverne Le Relais*, précité; *G.E. Hamel Ltée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2767 (C.S.); *Société de vin internationale Ltée c. Régie des permis d'alcool du Québec*, J.E. 91-853 (C.S.)). Il ne fait en effet pas de doute que les tribunaux administratifs n'auront pas nécessairement à présenter les mêmes garanties objectives relatives à l'indépendance que les cours supérieures. Je rappelle toutefois que l'art. 23 ne tolère pas l'existence d'organismes à propos desquels un observateur bien renseigné, à l'issue de l'analyse de tous les éléments pertinents, éprouverait des craintes raisonnables de partialité.

Il me faut maintenant, à la lumière de ces principes, étudier les reproches que l'intimée formule à l'endroit de la Régie. À l'aide de certains éléments précis, seules l'inamovibilité et l'indépendance institutionnelle sont mises en doute. Je m'abstiens

aspects of the status of the directors or the structure of the Régie.

(i) *Security of Tenure*

The respondent relied primarily on the term of office of the directors and the method of dismissal. They are appointed by the government for a term of not more than five years (s. 4). Supplementary directors may also be appointed for as long as the government determines. The orders of appointment adduced in evidence refer to terms of two, three and five years. Once appointed, at least judging by the orders of appointment adduced in evidence, the directors can be dismissed only for specific reasons. All the contracts contain the following clause, which is taken from the agreement between the government and the chairman of the Régie:

[TRANSLATION]

5.2 Dismissal

Mr. Laflamme also agrees that the government may revoke this appointment at any time, without notice or compensation, on grounds of defalcation, mismanagement, gross fault or any ground of equal seriousness, proof of which lies upon the government.

Some of the employment contracts also contain the following clause:

[TRANSLATION]

7. Renewal

As provided for in article 2, Mr. Laflamme's term shall end on May 31, 1995. If the minister responsible intends to recommend to the government that his term as director and chairman of the Régie be renewed, the said minister shall notify him at least six months prior to the expiry of the present term.

If this appointment is not renewed or if the government does not appoint Mr. Laflamme to another position, Mr. Laflamme shall rejoin the staff of the Ministère de la Sécurité publique on the terms and conditions set out in article 6.

In my view, the directors' conditions of employment meet the minimum requirements of indepen-

volontairement de me prononcer sur d'autres aspects du statut des régisseurs ou de la structure de la Régie.

(i) *L'immovibilité*

L'intimée s'attache principalement à la durée du mandat et au mode de destitution des régisseurs. Ceux-ci sont nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans (art. 4). Des régisseurs supplémentaires peuvent également être désignés, pour le temps que le gouvernement détermine. Les décrets de nomination mis en preuve font état de mandats de deux, trois et cinq ans. Une fois nommés, du moins si l'on s'en fie aux décrets de nomination mis en preuve, les régisseurs ne peuvent être démis que pour des motifs précis. Tous les contrats contiennent en effet la clause suivante, tirée ici de l'accord liant au gouvernement le président de la Régie:

5.2 Destitution

Monsieur Laflamme consent également à ce que le gouvernement révoque en tout temps le présent engagement, sans préavis ni indemnité, pour raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité, la preuve étant à la charge du gouvernement.

Certains contrats d'emploi contiennent aussi la clause suivante:

7. Renouvellement

Tel que prévu à l'article 2, le mandat de monsieur Laflamme se termine le 31 mai 1995. Dans le cas où le ministre responsable a l'intention de recommander au gouvernement le renouvellement de son mandat à titre de régisseur et président de la Régie, il l'en avisera au plus tard six mois avant l'échéance du présent mandat.

Si le présent engagement n'est pas renouvelé ou si le gouvernement ne nomme pas monsieur Laflamme à un autre poste, ce dernier sera réintégré parmi le personnel du ministère de la Sécurité publique aux conditions énoncées à l'article 6.

Les conditions d'emploi des régisseurs se conforment à mon avis aux exigences minimales d'in-

dence. These do not require that all administrative adjudicators, like judges of courts of law, hold office for life. Fixed-term appointments, which are common, are acceptable. However, the removal of adjudicators must not simply be at the pleasure of the executive. Le Dain J. summarized the requirements of security of tenure as follows in *Valente*, at p. 698:

... that the judge be removable only for cause, and that cause be subject to independent review and determination by a process at which the judge affected is afforded a full opportunity to be heard. The essence of security of tenure for purposes of s. 11(d) is a tenure, whether until an age of retirement, for a fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner.

68 In the case at bar, the orders of appointment provide expressly that the directors can be dismissed only for certain specific reasons. In addition, it is possible for the directors to apply to the ordinary courts to contest an unlawful dismissal. In these circumstances, I am of the view that the directors have sufficient security of tenure within the meaning of *Valente*, since sanctions are available for any arbitrary interference by the executive during a director's term of office.

(ii) *Institutional Independence*

69 It was suggested that the large number of points of contact between the Régie and the Minister of Public Security was problematic. The Minister is responsible for the application of the Act (s. 175). The Régie is required to submit a report to the Minister each year (s. 21) and the Minister may require information from the chairman on the agency's activities (s. 22). In addition, the Minister of Public Security must approve any rules the Régie might adopt in plenary session for its internal management (s. 24), and the Government must approve the various regulations made by the Régie (s. 116). Each year, the Minister also conducts the evaluation of the chairman of the Régie. Furthermore, the Minister is responsible for the various

dépendance. Celles-ci ne requièrent pas que tous les juges administratifs occupent, à l'instar des juges des tribunaux judiciaires, leur fonction à titre inamovible. Les mandats à durée déterminée, fréquents, sont acceptables. Il importe toutefois que la destitution des juges administratifs ne soit pas laissée au bon plaisir de l'exécutif. Le juge Le Dain résumait ainsi les exigences d'inamovibilité dans l'affaire *Valente*, à la p. 698:

... que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

En l'espèce, les décrets de nomination prévoient expressément que la destitution des régisseurs ne peut avoir lieu que pour certains motifs précis. De plus, les régisseurs conservent la possibilité de s'adresser aux tribunaux de droit commun afin de s'opposer à une destitution illégale. En ces circonstances, je considère que les régisseurs jouissent d'une inamovibilité suffisante, au sens de l'arrêt *Valente*, puisque toute intervention arbitraire de l'exécutif en cours de mandat pourra être sanctionnée.

(ii) *L'indépendance institutionnelle*

Il a été suggéré que le grand nombre de points de contact existant entre la Régie et le ministre de la Sécurité publique posait problème. Le ministre est en effet responsable de l'application de la Loi (art. 175). La Régie doit lui présenter annuellement un rapport (art. 21), et il peut requérir du président des renseignements sur les activités de l'organisme (art. 22). De plus, le ministre de la Sécurité publique doit approuver les règles que la Régie, en séance plénière, peut adopter pour sa régie interne (art. 24), et le gouvernement doit sanctionner les divers règlements pris par la Régie (art. 116). Le ministre procède aussi, à chaque année, à l'évaluation du président de la Régie. Par ailleurs, le ministre chapeaute les divers corps de police qui, à la

police forces that may, at the Régie's request, conduct investigations. Finally, the Minister may initiate the permit cancellation process by submitting an application to the Régie under s. 85.

In light of the evidence as a whole, I do not consider these various factors sufficient to raise a reasonable apprehension with respect to the institutional independence of the Régie. It is not unusual for an administrative agency to be subject to the general supervision of a member of the executive with respect to its management. As Le Dain J. stated in *Valente*, at p. 712, the essential elements of institutional independence may be summed up as judicial control over the administrative decisions that bear directly and immediately on the exercise of the judicial function. It has not been shown how the Minister might influence the decision-making process. The chairman is responsible for monitoring the Régie's day-to-day activities and its various employees, and for preparing the rolls. The fact that the Minister of Public Security is ultimately responsible for both the Régie and the various police forces conducting investigations would not in my view cause an informed person to have a reasonable apprehension with respect to the independence of the directors. The directors swear an oath requiring them to perform the duties of their office honestly and fairly. The Minister's links with the various parties involved are accordingly not sufficient to raise concerns.

C. *The Appropriate Order*

The structure of the Régie does not meet the requirements of s. 23 of the *Charter*. However, the various shortcomings I have identified are not imposed by the constituent legislation or regulations made thereunder. Thus, I do not consider it necessary to declare specific provisions of the Act to be inconsistent with the *Charter*. It is sufficient to grant the respondent's motion in evocation and accordingly quash the Régie's decision.

The respondent is also seeking costs calculated on the basis of expenses actually incurred.

demande de la Régie, peuvent mener enquête. Le ministre peut enfin initier le processus de révocation de permis, en déposant à la Régie une demande fondée sur l'art. 85.

Au vu de l'ensemble de la preuve, je ne crois pas que ces divers éléments suffisent à soulever une crainte raisonnable quant à l'indépendance institutionnelle de la Régie. Il n'est en effet pas inhabituel qu'un organisme administratif soit soumis à la supervision générale d'un membre de l'exécutif quant à sa gestion. Comme l'énonçait le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente*, à la p. 712, les éléments essentiels de l'indépendance institutionnelle se résument au contrôle par le tribunal des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. Or, il n'a pas été démontré en quoi le ministre pouvait influencer sur le processus décisionnel. Le contrôle quotidien des activités de la Régie et de ses divers employés, ainsi que la confection des rôles, sont du ressort du président. Le fait qu'en dernière analyse, le ministre de la Sécurité publique soit à la fois responsable de la Régie et des divers corps policiers menant enquête ne soulèverait pas à mon avis chez une personne bien informée une crainte raisonnable quant à l'indépendance des régisseurs. Ceux-ci prononcent en effet un serment les obligeant à remplir les devoirs de leur charge avec honnêteté et justice. Les liens qu'entretient le ministre avec les divers intervenants ne suffisent donc pas à susciter des inquiétudes.

C. *L'ordonnance appropriée*

La structure de la Régie ne se conforme pas aux exigences posées par l'art. 23 de la *Charte*. Les diverses imperfections que j'ai identifiées ne sont cependant pas imposées par la loi constitutive ou des règlements accessoires. Ainsi, il ne me paraît pas nécessaire d'affirmer l'incompatibilité de dispositions précises de la Loi avec la *Charte*. Il suffit en effet d'accueillir la requête en évocation présentée par l'intimée, et d'annuler en conséquence la décision de la Régie.

D'autre part, l'intimée requiert que les dépens, calculés sur la base des frais réellement encourus,

Although I am proposing to allow the appeal, I would award costs to the respondent in light in particular of the fact that the issue is one of general interest and the success of the respondent's arguments in this Court. My award is limited to the usual tariff, however.

V — Conclusion

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court, grant the motion in evocation and quash the Régie's decision of February 17, 1993 cancelling the respondent's liquor permits, the whole with costs to the respondent.

The following are the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. —

INDEX

	Paragraph
I. <u>Introduction</u>	74
II. <u>The Régie's Duty to Be Impartial</u>	76
A. <i>General Considerations</i>	76
(1) <u>The Common Law's Applicability in Public Law</u>	76
(2) <u>Methodology of Legal Analysis in Administrative Law</u>	85
(3) <u>Distinctions Between Independence and Impartiality</u>	105
(4) <u>Distinctions Between Bias and Reasonable Apprehension of Bias</u>	112
B. <i>Classification of the Régie's Acts</i>	116
C. <i>An Administrative Agency's Duty to Be Impartial</i>	128
D. <i>Remedies</i>	132
III. <u>The Charter</u>	146
A. <i>Methodological Approach</i>	147
B. <i>Sections 23 and 56(1) of the Charter: Legal Interpretation</i>	185
(1) <u>The So-Called "Plain Meaning"</u>	187

soient adjugés en sa faveur. Même si je me propose d'accueillir le pourvoi, je suis d'avis d'accorder les dépens à l'intimée, au vu notamment de l'intérêt général que soulève la question en litige et du succès que rencontrent les prétentions de l'intimée devant nous. Je m'en tiens, cependant, au tarif habituel.

V — Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer le jugement de la Cour d'appel et celui de la Cour supérieure, d'accueillir la requête en évocation et d'annuler la décision de la Régie du 17 février 1993 révoquant les permis d'alcool détenus par l'intimée, le tout avec dépens en faveur de l'intimée.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ —

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe
I. <u>Introduction</u>	74
II. <u>L'obligation d'impartialité de la Régie</u>	76
A. <i>Considérations générales</i>	76
(1) <u>Applicabilité de la common law en droit public</u>	76
(2) <u>Méthodologie d'analyse juridique en droit administratif</u>	85
(3) <u>Distinctions entre l'indépendance et l'impartialité</u>	105
(4) <u>Distinctions entre la partialité et la crainte raisonnable de partialité</u>	112
B. <i>Classification des actes de la Régie</i>	116
C. <i>L'obligation d'impartialité d'un organisme administratif</i>	128
D. <i>Recours</i>	132
III. <u>La Charte</u>	146
A. <i>Approche méthodologique</i>	147
B. <i>L'article 23 et le par. 56(1) de la Charte: interprétation juridique</i>	185
(1) <u>Le soi-disant «sens ordinaire»</u>	187

(2) <u>Immediate Context: <i>Noscitur A Sociis</i></u>	195	(2) <u>Contexte immédiat: <i>noscitur a sociis</i></u>	195
(3) <u>Broader Context: Provisions of Chapter III of Part I of the <i>Charter</i></u>	201	(3) <u>Contexte élargi: les dispositions dans le chapitre III de la partie I de la <i>Charte</i></u>	201
(4) <u>Context of the Statute as a Whole</u>	206	(4) <u>Contexte de la loi dans son ensemble</u>	206
(5) <u>Legislative Evolution</u>	223	(5) <u>L'évolution législative</u>	223
(6) <u>External Context</u>	236	(6) <u>Le contexte externe</u>	236
C. <u>Conclusion</u>	245	C. <u>Conclusion</u>	245
D. <u>Consequences of the "Penal Significance" and "Non-Penal Significance" Categorization</u>	249	D. <u>Conséquences de la catégorisation «importance pénale» et «importance non pénale»</u>	249
IV. <u>Summary</u>	256	IV. <u>Sommaire</u>	256
V. <u>Disposition</u>	264	V. <u>Dispositif</u>	264

I. Introduction

This appeal brings the impartiality of the Quebec Régie des permis d'alcool into question and requires the Court to consider what remedies are available and appropriate in the circumstances. Since my colleague Justice Gonthier has summarized the relevant facts and the judicial history, I need not do so. The central issues in this appeal essentially relate to the following two points:

1. Did the Régie breach its duty to be impartial toward the respondent?
2. If so, what remedies are available under the applicable law?

Contrary to the opinion of my colleague Gonthier J., I believe that this appeal is governed solely by administrative law. Although I agree with the result reached by my colleague, I reach it using a different analysis. If I had concluded that s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the "*Charter*"), applies to the facts that gave rise to this appeal, I would have expressed complete agreement with my colleague's reasons. In my view, however, s. 23 of the *Charter* is not applicable in the case at bar, for the following reasons.

I. Introduction

Le présent pourvoi met en question l'impartialité de la Régie des permis d'alcool du Québec, et amène la Cour à se pencher sur les divers recours et remèdes disponibles et appropriés dans les circonstances. Mon collègue le juge Gonthier a résumé les faits pertinents ainsi que l'historique judiciaire, ce qui me dispense de le faire. Les questions au cœur du présent pourvoi portent essentiellement sur les deux points suivants:

1. La Régie a-t-elle manqué à son obligation d'impartialité envers l'intimée?
2. Dans l'affirmative, quels sont les recours disponibles en vertu du droit applicable?

Contrairement à l'opinion de mon collègue le juge Gonthier, le présent pourvoi relève, selon moi, uniquement du droit administratif. Quoique je sois d'accord avec le résultat auquel mon collègue arrive, j'y parviens au moyen d'une analyse différente. Si j'en étais venue à la conclusion que l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la «*Charte*»), s'applique aux faits qui ont donné lieu au présent pourvoi, j'aurais entièrement souscrit aux motifs de mon collègue. Cependant, à mon avis, l'art. 23 de la *Charte* ne trouve pas application en l'espèce pour les raisons suivantes.

II. The Régie's Duty to Be Impartial

A. *General Considerations*

(1) The Common Law's Applicability in Public Law

76 Although it may seem obvious, I believe it would be helpful to point out what I consider to be the proper starting point in analysing a situation like this one. The proceedings began after steps were taken to suspend or cancel permits issued by an agency created by a provincial statute, namely Quebec's Régie des permis d'alcool. There is no question that this is an administrative law matter. Administrative law, which is part of public law, is based on the common law in all Canadian provinces, including Quebec: see generally R. Dussault and L. Borgeat, *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1985), vol. 1, at pp. 19-21.

77 The fact that administrative law has its basis in the common law is very well established in the case law of both the Quebec courts and this Court. In *Bisaillon v. Keable*, [1980] C.A. 316, the issue was the nature and scope of the principle that police sources of information are confidential. The three judges of the Quebec Court of Appeal, including myself, referred to the place of the common law in Quebec public law. I wrote the following (at p. 328):

[TRANSLATION] There can, it seems to me, be little question that this privilege of immunity for police sources of information is a principle recognized by the common law.

The appellant argued... that since this is a public law matter and the source of our law is the common law, the form and scope of this privilege are the same under both Canadian and Quebec public law. He relied, *inter alia*, on *Canadian Broadcasting Corporation v. Cordeau*, in which Beetz J., referring to *Cotroni*, expressed agreement with what Pigeon J. had said in rendering the unanimous judgment of the Court:

A rule of common law is not repealed by a statute that does not mention it (*Alliance des professeurs catholi-*

II. L'obligation d'impartialité de la Régie

A. *Considérations générales*

(1) Applicabilité de la common law en droit public

Malgré que cela puisse sembler évident, je crois utile de rappeler ce qui, à mon avis, doit constituer le point de départ de l'analyse dans une situation comme celle-ci. Le litige est né à la suite de procédures visant à suspendre ou à retirer des permis délivrés par un organisme établi par une loi provinciale, en l'occurrence la Régie des permis d'alcool du Québec. Tous s'entendent à l'effet qu'il s'agit d'une situation de droit administratif. Or, le droit administratif, partie du droit public, est fondé sur la common law dans toutes les provinces canadiennes y compris le Québec: voir généralement R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (2^e éd. 1984), t. 1, aux pp. 26 à 28.

Ce fondement du droit administratif sur la common law est très bien établi dans la jurisprudence québécoise et dans celle de notre Cour. L'affaire *Bisaillon c. Keable*, [1980] C.A. 316, mettait en cause la nature et l'étendue du principe de confidentialité des sources d'information de la police. Les trois juges de la Cour d'appel du Québec, dont j'étais à l'époque, ont souligné la place qu'occupe la common law dans le droit public québécois. Pour ma part, j'écrivais (à la p. 328):

Il m'apparaît difficilement contestable que ce privilège de l'immunité des sources d'information de la police soit un principe reconnu en *Common law*.

C'est la prétention de l'appellant [...] qu'étant en matière de droit public, la source de notre droit étant la *Common law*, ce privilège existe en droit public canadien et québécois sous la même forme et avec la même étendue. Il s'appuie, entre autres, sur l'arrêt *Société Radio-Canada c. Cordeau*, où M. le juge Beetz, se référant à l'arrêt *Cotroni*, endosse les remarques de M. le juge Pigeon prononçant le jugement unanime de la Cour:

Un principe de *common law* n'est pas écarté par une loi qui n'en parle pas (*Alliance des professeurs catho-*

ques de Montréal v. Labour Relations Board ([1953] 2 S.C.R. 140)).

I noted, however, that when the common law is codified, either in Quebec or elsewhere in Canada, the legislation takes precedence.

After pointing out all the relevant distinctions between our police system and the English system, Turgeon J.A. reached the same conclusion (at p. 322):

[TRANSLATION] I conclude that in the case at bar the appellant cannot rely on the English common law I have summarized above. Quebec legislation must prevail. . . .

In the same case, Monet J.A. (dissenting in the result) stated the following about the relationship between the common law and statute law in Quebec (at pp. 335-36):

[TRANSLATION] England's public law is the source of our public law. A number of fundamental legal rules are known not to have been incorporated into statutes.

The status of police officers, police forces and police chiefs is, of course, different here and in England in several respects. The same is true of the Attorney General's role, as noted by Turgeon J.A.

However, in public law, can these structural differences serve to justify overturning a substantive rule that is not essentially based on the degrees of police autonomy and independence? I do not think so. Except where a statute enacted by the competent legislative authority has totally abolished or eliminated such a rule in an express and unequivocal fashion, I am of the view that it remains part of our public law. We have not been referred to any such statute. Moreover, as far as I know, the Supreme Court of Canada has not overturned the rule, nor have the many consistent decisions of the courts of this country.

On appeal to the Supreme Court (*Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at p. 98), Beetz J., writing for the Court, adopted Monet J.A.'s position in the following terms:

liques de Montréal c. Commission des relations ouvrières ([1953] 2 R.C.S. 140)).

Tout en soulignant que lorsque la common law fait l'objet d'une codification, tant au Québec qu'ailleurs au Canada, la législation prime.

Le juge Turgeon, après avoir mis en évidence toutes les distinctions pertinentes entre notre système policier et le système anglais, arrivait à la même conclusion (à la p. 322):

Je conclus que, dans le cas particulier sous étude, l'appelant ne peut invoquer la *Common Law* d'Angleterre que j'ai résumée ci-dessus. C'est la législation du Québec qui doit prévaloir . . .

Toujours dans le même arrêt, le juge Monet (dissentant quant au résultat) s'exprimait ainsi en ce qui a trait aux relations entre la common law et le droit de source législative au Québec (aux pp. 335 et 336):

Le droit public d'Angleterre est à l'origine du nôtre. On sait que plusieurs règles fondamentales de droit n'y sont pas incorporées dans des textes législatifs (*statutes*).

Certes, le statut des policiers, des corps de police, des chefs de police chez nous et en Angleterre diffère sur plusieurs points. Il en va de même du rôle du Procureur général et de l'*Attorney General* comme le signale monsieur le juge Turgeon.

Mais, en droit public, peut-on s'autoriser de ces dissimilitudes de structure pour écarter une règle de fond qui ne tire pas essentiellement son origine des degrés d'autonomie et d'indépendance de la police? Je ne le crois pas. Hormis le cas où une loi adoptée par le pouvoir législatif compétent aurait abrogé ou supprimé complètement de façon expresse et non équivoque une telle règle, je suis d'avis qu'elle fait encore partie de notre droit public. Or, aucune loi de cette nature ne nous a été citée. Et, à ce que je sache, la Cour suprême du Canada ne l'a pas écartée, non plus qu'une multiplication de décisions concordantes des Tribunaux de notre pays.

En appel devant la Cour suprême (*Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la p. 98), le juge Beetz pour la Cour a adopté la position du juge Monet en ces termes:

Unless overturned by validly adopted statutory provisions, these common law rules must be applied in an inquiry into the administration of justice, which is thus a matter of public law.

À moins d'être écartées par des dispositions législatives validement adoptées, ces règles de la *common law* doivent être appliquées dans une enquête qui porte sur l'administration de la justice et qui est donc de droit public.

81

According to the *ratio decidendi* of *Keable*, the common law generally applies in Quebec public law, subject to specific legislative amendments. That *ratio* was restated in *Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (Ville)* (1986), 3 Q.A.C. 163. In that case, the issue was the scope of a municipality's delictual liability for negligence in providing firefighting services. Nichols J.A., who quoted, *inter alia*, L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois* (1965), provided an excellent review of the common law's place in Quebec public law (at pp. 193-95):

Selon la *ratio decidendi* de l'arrêt *Keable*, la common law s'applique de façon générale, en droit public québécois, sous réserve des amendements législatifs particuliers. Cette *ratio* a été reprise dans l'affaire *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)* (1986), 3 Q.A.C. 163. Dans cette cause, la question consistait à déterminer l'étendue de la responsabilité délictuelle d'une municipalité dans une affaire de négligence en matière de services de protection contre les incendies. Le juge Nichols, citant notamment L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois* (1965), effectue une excellente revue de la place qu'occupe la common law en droit public québécois (aux pp. 193 à 195):

[TRANSLATION] The judgment lays down an extremely important principle: in matters of public law in the Province of Québec, the basic law is English law. Why? Because in keeping with the rule that general law is not derogated from beyond what is expressed, application of common law extends to all that is not formally excluded.

L'arrêt pose donc un principe extrêmement important, savoir que le droit fondamental dans la province de Québec, chaque fois qu'il s'agit de droit public, c'est le droit anglais. Pourquoi? Parce que l'application de la Common Law, toujours d'après la règle que l'on ne déroge pas au droit commun au-delà de ce qui est exprimé, s'étend à tout ce qui n'est pas exclu formellement.

Three components of public law may create obligations and duties for municipalities: statute law, regulations and common law principles.

Trois composantes du droit public peuvent être sources d'obligations et de devoirs pour les municipalités: le droit statutaire, les règlements et les principes de *common law*.

It thus becomes necessary to rely on the public common law that has traditionally governed our municipalities.

Il faut dès lors s'en remettre au droit public de *common law* qui traditionnellement a régi nos municipalités.

It therefore seems clear to me that it is necessary to turn to English public law.

Il me paraît donc évident qu'il faut recourir au droit public anglais.

82

Vallerand and Chouinard J.J.A. adopted concurring reasons that led them to the same disposition. On appeal ([1989] 1 S.C.R. 705), this Court

Les juges Vallerand et Chouinard, quant à eux, ont adopté des motifs concordants qui les ont conduits au même dispositif. En appel devant nous

reached the same conclusion. In my concurring opinion, I stated the following (at pp. 737-41):

The *Quebec Act* of 1774 sealed the fate of the two major legal systems that would govern the law applicable in Quebec: French civil law as it stood before 1760 with its subsequent amendments in Quebec for everything relating to property and civil rights, and the common law as it stood in England at that time, and as subsequently amended, for what related to public law.

. . . .

Louis-Philippe Pigeon said the following (*Drafting and Interpreting Legislation* (1988), at pp. 65-66):

This is why, for instance, English law is the basis of municipal and school law, and of administrative law generally. Our Court of Appeal rendered a very important decision on this point: *Langelier v. Giroux*, 52 B.R. 113 (Que.) . . .

. . . .

. . . the common law which applies in Canada in the area of public law, in criminal as in administrative law, in the absence of legislation excluding it, is the common law as subsequently amended by statute and case-law. . . .

In everything not related to property and civil rights, then, common law is the fundamental law in the Province of Québec. [Pigeon, *supra*, at p. 66.]

. . . .

Public law has its origin in the common law, and common-law decisions must thus be examined to determine the state of public law in the area applicable in Canada.

Beetz J., writing for the majority, expressed the same view about the common law's place in Québec public law (at pp. 721 and 726):

The public law of Quebec is acknowledged to be composed of two elements: statute and the common law. . . .

The second component of the public law is the common law. Two clarifications must be made at this point.

([1989] 1 R.C.S. 705), notre Cour s'est prononcée dans le même sens. Dans mon opinion concourante, je précisais ce qui suit (aux pp. 737 à 741):

L'Acte de Québec de 1774 a scellé le sort des deux grands systèmes juridiques qui allaient régir le droit applicable au Québec: le droit civil français tel qu'il existait avant 1760 avec ses modifications subséquentes au Québec pour tout ce qui touche à la propriété et aux droits civils (*property and civil rights*) et la *common law* telle qu'elle existait en Angleterre à la même époque avec ses modifications subséquentes en ce qui concerne le droit public.

. . . .

M^e Louis-Philippe Pigeon (*Rédaction et interprétation des lois* (1978)) l'affirmait ainsi, aux pp. 50 et 51:

. . . lorsqu'il s'agit de droit municipal ou de droit scolaire, le fond du droit c'est le droit anglais tout comme en droit administratif généralement. Sur ce point, je citerai une décision très importante de notre Cour d'appel: *Langelier v. Giroux*, 52 B.R., 113 . . .

. . . .

[Il est] acquis que la *common law* qui s'applique au Canada en matière de droit public, en droit criminel comme en droit administratif, à moins de texte législatif l'excluant, est la *common law* telle qu'elle a été modifiée subséquentement par la législation et la jurisprudence. . . .

C'est donc la Common Law qui se trouve le droit fondamental dans la province de Québec en tout ce qui n'est pas *property and civil rights*. [Pigeon, *op. cit.*, à la p. 51.]

. . . .

Le droit public tire ses origines de la *common law* et, en conséquence, la jurisprudence de *common law* doit être examinée afin de déterminer l'état du droit public applicable au Canada en la matière.

Le juge Beetz, s'exprimant au nom de la majorité, s'est dit du même avis en ce qui concerne la place qu'occupe la *common law* en droit public québécois (aux pp. 721 et 726):

On reconnaît que le droit public du Québec se compose de deux éléments: le droit écrit et la *common law* . . .

La seconde composante du droit public est la *common law*. Il y a lieu, à ce stade, de faire une double mise au

First, only that part of the common law which is of public character is applicable. Because the common law makes, in principle, no distinction between public and private law, the identification of the “public” common law can be a difficult task. Nonetheless, because Quebec is a jurisdiction of two juridical regimes, the civil law and the common law, the identification must be made. Second, it is the common law as it exists at present that is applicable in Quebec under art. 356 *C.C.L.C.*

As my colleague indicates in her reasons, there is no statutory provision either exonerating the city of Beauport from, or subjecting the city of Beauport to, liability for damage caused by its acts pursuant to its discretionary powers. The resolution of the question of whether arts. 1053 *et seq.* *C.C.L.C.* apply to determine the city of Beauport’s responsibility must therefore begin in the “public” common law.

84 See also *Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 S.C.R. 3. It must therefore be concluded that in administrative law, it is the common law that applies both in Quebec and in the rest of Canada.

(2) Methodology of Legal Analysis in Administrative Law

85 That being said, it is necessary to determine the appropriate method of legal analysis for administrative law matters, by contrast with property and civil rights matters, since the two differ.

86 As noted in *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law* (1993), prepared by the Faculty of Law and the Institute of Comparative Law at McGill University, under the general editorship of Professors J. Brierley and R. Macdonald, the idea that there is a “basic fabric” or “background canvas” of the law exists in both the civil law and the common law (at pp. 100, 105 and 137):

[The Code] presumes itself to be a definitionally exhaustive synthesis of the general concepts governing all topics within its purview. Statutory law must either

point. Premièrement, seule la partie de la *common law* qui est de caractère «public» est applicable. Parce que la *common law* n’établit, en principe, aucune distinction entre le droit public et le droit privé, l’identification de la *common law* «publique» peut se révéler une tâche difficile. Néanmoins, parce que le Québec comporte deux régimes juridiques, le droit civil et la *common law*, cette identification doit se faire. Deuxièmement, c’est la *common law* qui existe actuellement qui s’applique au Québec en vertu de l’art. 356 *C.c.B.-C.*

Comme ma collègue l’indique dans ses motifs, il n’existe aucune disposition légale qui rende la ville de Beauport responsable, ou non responsable, du préjudice résultant des actes qu’elle a accomplis conformément à ses pouvoirs discrétionnaires. Il faut donc chercher tout d’abord dans la *common law* «publique» la réponse à la question de savoir si les art. 1053 et suiv. *C.c.B.-C.* s’appliquent pour déterminer la responsabilité de la ville de Beauport.

Voir aussi *Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)*, [1991] 2 R.C.S. 3. Il faut donc conclure qu’en droit administratif, c’est la *common law* qui s’applique tant au Québec que dans le reste du Canada.

(2) Méthodologie d’analyse juridique en droit administratif

Cela étant dit, il faut préciser quelle est la méthode appropriée pour l’analyse juridique des situations de droit administratif, par rapport à une situation dans le domaine de la propriété et des droits civils, car les deux diffèrent.

Comme on le précise dans *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law* (1993), préparé par la Faculté de droit et l’Institut de droit comparé de l’Université McGill, sous la direction des professeurs J. Brierley et R. Macdonald, tant en droit civil qu’en *common law*, il existe une notion de «toile de fond du droit» — une trame fondamentale — (aux pp. 100, 105 et 137):

[TRADUCTION] [Le Code] se veut une synthèse complète, du point de vue définitionnel, des concepts généraux régissant tous les sujets qu’il embrasse. Le droit d’ori-

implicitly incorporate the structure of rights presented by the Code, or explicitly derogate from it.

... The premises are that there is no other source of legislative rules of equal status, and that none of the fundamental organizing framework of the Civil law is expressed in external legislative sources. It is in this theoretical rather than empirical sense that a Code can claim to be a gapless presentation of the basic fabric of the Civil law.

In view of the above features and ambitions, it is to be expected that the style of expression of a Code should differ from that of other legislative instruments such as statutes and regulations. . . .

... In fact, however, the Code is largely enabling, just like the uncodified rules in Common law systems, of which it is the legislated equivalent.

In playing this primary role, the Code serves, like the unenacted common law in the Common law tradition, as the background canvas and organizing framework for legal interpretation. [Italics and underlining added.]

To make the similarities and differences between the two basic fabrics or background canvases easier to understand, I must begin by going back to the end of the French regime. At that time, the "French" basic fabric of the law as a whole was made up of the custom of Paris, on which the judgments of the Sovereign Council of New France were superimposed, and Roman law and canon law, which were supplementary in nature. In 1760, with the Conquest, all of this basic fabric was destroyed and then replaced by the common law in all areas of the law. The common law thus became the basic fabric for all of Quebec law. In 1774, the "French" basic fabric was restored in the area of property and civil rights, thus supplanting the common law basic fabric in that area only. In 1866, the "French" basic fabric in the area of property and civil rights was largely codified; the common law basic fabric remained for the rest of the law.

gine législative doit soit s'incorporer implicitement à la structure des droits établie par le Code, soit y déroger explicitement.

... Les prémisses sont qu'il n'existe aucune autre source de règles de nature législative de rang égal, et qu'aucun des principes fondamentaux du droit civil n'est exprimé dans des sources législatives externes. C'est en ce sens théorique plutôt qu'empirique qu'un Code peut prétendre constituer pour le droit civil une trame fondamentale dépourvue de toute brèche.

Compte tenu des caractéristiques et des ambitions mentionnées précédemment, on peut s'attendre qu'un code sera rédigé dans un style différent de celui des autres textes législatifs, tels les lois et les règlements . . .

... En fait, cependant, le Code a en grande partie un caractère habilitant, tout comme les règles non codifiées dans les régimes de common law, dont il est l'équivalent sous forme de loi écrite.

En jouant ce rôle fondamental, le Code sert, à l'instar des règles de common law non adoptées par le législateur dans la tradition de common law, de toile de fond et de cadre organique pour l'interprétation du droit. [Italiques et soulignement ajoutés.]

Pour faciliter la compréhension des similitudes et des différences entre les deux toiles de fond, je dois tout d'abord me reporter à la fin du régime français. À cette époque, la toile de fond «française» de l'ensemble du droit était composée, d'une part, de la coutume de Paris, sur laquelle venaient se superposer les arrêts du Conseil souverain de la Nouvelle-France, et d'autre part, du droit romain et du droit canonique supplétifs. En 1760, à la conquête, toute cette toile de fond a été annihilée puis remplacée par la common law dans tous les domaines du droit. La common law est donc devenue la toile de fond pour l'ensemble du droit au Québec. En 1774, la toile de fond «française» a été rétablie dans le domaine de la propriété et des droits civils, supplantant ainsi la toile de fond de common law dans ce domaine seulement. En 1866, la toile de fond «française» dans le domaine de la propriété et des droits civils a été en grande partie codifiée; pour le reste, la toile de fond de la common law demeurait.

88

There are therefore two basic fabrics in Quebec. In the area of property and civil rights, there is the "French" basic fabric, which is made up of the *Civil Code*, the *Code of Civil Procedure* and the old law in its supplementary role. In all other areas, the common law is the basic fabric. Statute law is superimposed on these two basic fabrics. The *Charter* appeared in 1975. It interacts with the two basic fabrics in terms of both legal preeminence and the methodology of legal analysis.

On a donc deux toiles de fond au Québec. Dans le domaine de la propriété et des droits civils, la toile de fond «française», composée du *Code civil*, du *Code de procédure civile*, et de l'ancien droit dans son rôle supplétif. Dans tous les autres domaines, on a la toile de fond de la common law. Sur ces deux toiles de fond vient se superposer le droit statutaire. Apparaît, en 1975, la *Charte*. La *Charte* a, par rapport aux deux toiles de fond, des interrelations au plan de la préséance juridique et au plan de la méthodologie d'analyse juridique.

89

With regard to legal preeminence, it is clear that the *Charter* prevails over statute law because of its quasi-constitutional status: see *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton*, [1985] 2 S.C.R. 150. I myself have noted that quasi-constitutional legislation has "preeminence over ordinary legislation": *Dickason v. University of Alberta*, [1992] 2 S.C.R. 1103, at p. 1154. As P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at p. 311, notes about the interpretative function of such preeminence:

En ce qui concerne la préséance juridique, il est clair que la *Charte*, en vertu de son statut quasi-constitutionnel, prime sur le droit statutaire: voir *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150. J'ai moi-même souligné que les lois quasi-constitutionnelles ont «préséance sur les lois ordinaires»: *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103, à la p. 1154. Comme le note P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), à la p. 351, en ce qui concerne la fonction interprétative de cette préséance:

Although not formally incorporated in the Constitution,²⁶⁶ Parliament has nevertheless endowed certain statutes with a predominance over other legislation. Among them, in federal law, is the *Canadian Bill of Rights* . . . and in Quebec law, the *Charter of Human Rights and Freedoms* . . .

Certains textes législatifs, bien que ne faisant pas partie de la Constitution au sens formel, n'en ont pas moins été placés, par le législateur ou par le juge²⁶⁶, au-dessus de l'ensemble des autres textes législatifs. Parmi ceux-ci, il faut signaler, en droit fédéral, la *Déclaration canadienne des droits* [. . .] et, en droit québécois, la *Charte des droits et libertés de la personne* . . .

²⁶⁶ Even in the absence of a provision establishing its preponderance, a charter of rights prevails over other statutes. . . .

²⁶⁶ Même en l'absence d'une disposition qui établit sa prééminence, une charte des droits prévaut sur les autres lois . . .

90

That being said, does the *Charter* also have the same preeminence over the two basic fabrics of Quebec law? In the area of property and civil rights, the *Civil Code*, despite its sociopolitical status as a "social constitution", is nevertheless a statute enacted by the provincial legislature. In my view, the *Charter* therefore prevails over the *Civil Code*. The *Charter* thus becomes the basic fabric as far as the *Civil Code* is concerned, because it takes precedence over all statute law. As noted in *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law*, *supra*, at p. 116:

Cela dit, la *Charte* a-t-elle aussi la même préséance sur les deux toiles de fond du droit québécois? Dans le domaine de la propriété et des droits civils, le *Code civil*, malgré son statut socio-politique de «constitution sociale», demeure tout de même une loi adoptée par la législature provinciale. Par conséquent, à mon avis, la *Charte* a préséance sur le *Code civil*. C'est donc la *Charte* qui devient la toile de fond par rapport au *Code civil*, parce qu'elle a préséance sur tout le droit de source législative. Comme on le souligne dans *Quebec Civil Law: An Introduction to Quebec Private Law*, *op. cit.*, à la p. 116:

Within the inventory of legislative sources of law, the Code occupies a unique place. As an enactment of a legislature, its normative status is inferior to that of the constitution, and to quasi-constitutional documents. But in contrast, as a Code expressing the general law, it is sometimes said to be presumptively superior to all other forms of legislation and, a fortiori, to delegated legislation. In theory, therefore, the Code can be seen as something more than an ordinary enactment, and it is significant at least symbolically that it has never been reproduced in the Revised Statutes of Quebec. [Emphasis added.]

With regard to the constitutional aspects of this specific structure that our legal system has, see H. Brun and G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (2nd ed. 1990), at pp. 9-37.

Therefore, in terms of the methodology of analysis applicable in the area of property and civil rights, legal analysis normally proceeds on the basis of the following hierarchy, and in the following order: the *Charter* is looked at first, since it is the basic fabric of statute law, and consideration is then given successively to the civil law — that is, the *Civil Code*, the *Code of Civil Procedure* and the old law — statute law, academic commentary and finally court decisions.

However, the case at bar does not fall within the area of property and civil rights: it falls under administrative law, a part of public law, where the common law and the common law methodology apply. Are legal preeminence and the methodology of legal analysis the same when the common law is applicable?

First of all, it is clear that the *Charter* has the same legal preeminence over the common law: any common law rule can be codified, replaced or repealed by statute law and, *a fortiori*, by a quasi-constitutional statute.

However, what methodology of legal analysis must be used with respect to the *Charter's* interaction with the common law basic fabric? To answer this question, it is necessary to examine how the

[TRADUCTION] Le Code occupe une place unique au sein des diverses sources législatives du droit. En tant que texte édicté par le législateur, son rang normatif est inférieur à celui de la constitution et aux documents quasi constitutionnels. À l'inverse, toutefois, en tant que code exprimant le droit général, on affirme parfois qu'il est supérieur, par présomption, à toutes les autres formes de lois et, à fortiori, à la législation subordonnée. En théorie, donc, le Code peut être considéré comme quelque chose de plus qu'un texte de loi ordinaire, et il est significatif, à tout le moins sur le plan symbolique, qu'il n'ait jamais été reproduit dans les Lois refondues du Québec. [Je souligne.]

Au sujet des aspects constitutionnels que présente cette économie particulière de notre système juridique, voir H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (2^e éd. 1990), aux pp. 9 à 37.

En conséquence, au plan de la méthodologie d'analyse, si l'on se trouve dans le domaine de la propriété et des droits civils, l'analyse juridique procède normalement selon cette hiérarchie et dans cet ordre: on examine tout d'abord la *Charte*, toile de fond du droit législatif, pour ensuite considérer successivement le droit civil — c'est-à-dire le *Code civil*, le *Code de procédure civile* et l'ancien droit — puis, le droit statutaire, la doctrine et enfin la jurisprudence.

Or, en l'espèce, nous ne sommes pas dans le domaine de la propriété et des droits civils: nous sommes en droit administratif, partie du droit public, où la common law et la méthodologie de common law s'appliquent. La préséance juridique et la méthodologie d'analyse juridique sont-elles les mêmes lorsque l'on se trouve dans le domaine de la common law?

Tout d'abord, il apparaît clairement que la *Charte* a la même préséance juridique sur la common law: toute règle de common law peut être codifiée, remplacée ou abrogée par du droit statutaire et, *a fortiori*, par une loi quasi constitutionnelle.

Mais quelle méthodologie d'analyse juridique doit-on utiliser en ce qui concerne les interrelations de la *Charte* avec la toile de fond de common law? Pour répondre à cette question, il faut examiner

interaction between the common law and statute law is treated. As the common law sees it, statute law, even when it has quasi-constitutional status, is still law enacted by a legislature. In the common law, the analysis of the interaction between the basic fabric and statute law must begin with the following presumptions:

The common law has its foundations in those general and immutable principles of justice which should regulate the intercourse of men with men, wherever they may reside. The statute law emanates from the wisdom of the legislature of the day, varies with varying circumstances, and consists of enactments which may be beneficial at one time and injurious at another . . . [Uniacke v. Dickson (1848), 1 N.S.R. 287, at p. 290, per Halliburton C.J.]

The word 'common' . . . means 'general', and the contrast to common law is special law. Common law is in the first place unenacted law; thus it is distinguished from statutes and ordinances. . . . Common law is in theory traditional law — that which has always been law and still is law, in so far as it has not been overridden by statute or ordinance. [F. W. Maitland, *The Constitutional History of England* (1908), at pp. 22-23.]

The starting point, therefore, is an assumption . . . that the common law of England is a comprehensive body of rules by reference to which every conceivable problem can be determined. Only a small portion of that body of rules has at any particular time been "found" and set forth in judicial decisions for our guidance. The rest remains to be found and applied from time to time as circumstances require. It follows that, in theory at least, the common law never changes. When a rule of the common law is found and enunciated for the first time, that is not a new law. It has always been the law but is now found for the first time. . . .

. . . However it is the theory of our system of law that the ultimate court of appeal is finding and expounding the true rule of the common law as it has always been. [W. R. Jackett, "Foundations of Canadian Law in History and Theory", in O. E. Lang, ed., *Contemporary Problems of Public Law in Canada* (1968), 3, at p. 28.]

Except in so far as they are clearly and unambiguously intended to do so, statutes should not be construed so as to make any alteration in the common law or to change

comment sont traitées les interrelations entre la common law et le droit statutaire. Aux yeux de la common law, le droit statutaire, même de statut quasi constitutionnel, demeure du droit adopté par la législature. Or, en common law, l'analyse des interrelations entre la toile de fond et le droit statutaire doit commencer par les présomptions suivantes:

[TRADUCTION] La common law est fondée sur les principes de justice généraux et immuables qui doivent régir les rapports entre les humains, où qu'ils résident. Le droit d'origine législative est le fruit de la sagesse du législateur, il évolue en fonction des circonstances et il est constitué de textes qui peuvent être bénéfiques à un moment et préjudiciables à un autre . . . [Uniacke v. Dickson (1848), 1 N.S.R. 287, à la p. 290, le juge en chef Halliburton.]

Le mot anglais «common» [. . .] s'entend au sens de «général», et l'opposé de common law est (droit particulier). La common law est d'abord du droit d'origine non législative et se distingue ainsi des lois et ordonnances. [. . .] La common law est en théorie le droit traditionnel — celui qui a toujours existé et existe encore, dans la mesure où elle n'a pas été écartée par une loi ou une ordonnance. [F. W. Maitland, *The Constitutional History of England* (1908), aux pp. 22 et 23.]

Le point de départ est donc la prémisse [. . .] que la common law d'Angleterre est un ensemble exhaustif de règles permettant de résoudre tout problème imaginable. Seule une petite partie de cet ensemble de règles a, à tout moment donné, été «découverte» et énoncée dans des décisions judiciaires pour notre gouverne. Les autres doivent être découvertes et appliquées quand les circonstances l'exigent. Il s'ensuit que, en théorie du moins, la common law ne change jamais. Lorsqu'une règle de common law est découverte et énoncée pour la première fois, il ne s'agit pas d'une règle de droit nouvelle. Elle a toujours fait partie du droit, mais elle vient seulement d'être découverte . . .

. . . Cependant, dans notre régime juridique, le principe est que c'est la juridiction d'appel de dernier ressort qui découvre et formule la véritable règle de common law, telle qu'elle a toujours existé. [W. R. Jackett, «Foundations of Canadian Law in History and Theory», dans O. E. Lang, dir., *Contemporary Problems of Public Law in Canada* (1968), 3, à la p. 28.]

Sauf dans la mesure où il est clair et non ambigu qu'elles ont été conçues à cette fin, les lois n'ont pas pour effet de modifier la common law ou quelque prin-

any established principle of law. . . . [*Halsbury's Laws of England* (3rd ed. 1961), vol. 36, at p. 412, at para. 625.]

. . . Acts should not be taken to limit common law rights, or otherwise alter the common law, unless they do so clearly and unambiguously. . . . [*Halsbury's Laws of England* (4th ed. 1995), vol. 44(1), at p. 876, at para. 1438.]

A new statutory remedy never takes away the old [common law remedy] unless the new is given in substitution of the old or henceforth prohibits either expressly or by necessary implication those concerned from resorting to the old mode of relief.

. . . where, in any particular case, it appears that the [statutory] rules . . . are left to implication then it is a question to be determined upon an examination of the statute as a whole how far the rights of the parties are to be governed by the rules of law which, apart from the statute, are applicable . . . [*Smith v. National Trust Co.* (1912), 45 S.C.R. 618, at pp. 624 (Idington J.) and 641 (Duff J.).] [Italics and underlining added.]

A good example of the application of these presumptions in a legal analysis of administrative law can be found in *Zaidan Group Ltd. v. London (City)* (1990), 71 O.R. (2d) 65 (C.A.). In that case, the appellant was claiming interest on a municipal tax refund pursuant to the common law principle of unjust enrichment. Carthy J.A., writing for the Ontario Court of Appeal, began by analysing and setting out the law applicable to the case from the perspective of the common law. He then analysed the interaction between the common law and statute law, specifically the *Municipal Interest and Discount Rates Act*, S.O. 1982, c. 44. He made the following methodological comment at p. 69:

The common thread of unfairness recognized by the common law breaks when a legislative body acts within its jurisdiction and stipulates, as here, that the municipality shall levy assessed amounts. . . . The statute could equally have said that a taxpayer must pay the assessed amounts without any recourse by way of complaint. The unfairness of such a statute would be universally

cipe de droit établi . . . [*Halsbury's Laws of England* (3^e éd. 1961), vol. 36, p. 412, au par. 625.]

. . . les lois ne devraient pas être considérées comme ayant pour effet de limiter les droits reconnus par la common law, ou de modifier de quelque autre façon la common law, à moins qu'elles ne le fassent de façon claire et non ambiguë . . . [*Halsbury's Laws of England* (4^e éd. 1995), vol. 44(1), p. 876, au par. 1438.]

Un nouveau recours établi par la loi n'écarte jamais l'ancien [recours de common law], sauf si le premier est substitué à l'ancien ou s'il interdit désormais aux intéressés, soit expressément soit par implication nécessaire, d'utiliser l'ancien.

. . . lorsque, dans un cas donné, il appert qu'il faut déduire par implication quelles sont les règles [législatives] applicables [. . .] alors la question de savoir dans quelle mesure les droits des parties doivent être régis par les règles de droit qui, outre la loi, sont applicables, est une question qu'il faut trancher après examen de l'ensemble de la loi . . . [*Smith c. National Trust Co.* (1912), 45 R.C.S. 618, aux pp. 624 (le juge Idington) et 641 (le juge Duff).] [Italiques et soulignement ajoutés.]

Un bon exemple de l'application de ces présomptions dans une analyse juridique de droit administratif se trouve dans l'arrêt *Zaidan Group Ltd. c. London (City)* (1990), 71 O.R. (2d) 65 (C.A.). Dans cette affaire, l'appelante réclamait de l'intérêt sur un remboursement de taxes municipales, en vertu du principe de common law de l'enrichissement injuste. Le juge Carthy, s'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, a tout d'abord commencé par analyser et énoncer quel était, sous l'angle de la common law, le droit applicable en l'espèce. Puis, il a analysé les interrelations entre la common law et le droit statutaire, en l'occurrence, la *Municipal Interest and Discount Rates Act*, S.O. 1982, ch. 44. Il a énoncé le commentaire méthodologique suivant à la p. 69:

[TRADUCTION] Le fil commun de l'iniquité reconnu par la common law est rompu lorsque l'organe législatif agit à l'intérieur des limites de sa compétence et édicte, comme en l'espèce, que la municipalité doit percevoir les sommes fixées [. . .] La loi aurait pu également dire qu'un contribuable doit payer les sommes fixées sans disposer de recours lui permettant de se plaindre.

denounced but, if it were constitutionally competent to the legislature, the common law would have nothing to say on the subject. There is no question of a gap being left in the legislation for the common law to fill. . . .

Austin J., relying upon this court's decision in *Windsor Roman Catholic Separate School Board v. Windsor (City)* (1988), 64 O.R. (2d) 241 [C.A.] . . . characterized the relevant statutory provisions as a complete statutory code which excludes the common law. I am saying much the same thing but putting it in terms of the ambit of the principle of unjust enrichment. . . . [Emphasis added.]

97

Zaidan Group thus supports the following methodological proposition. To determine what interaction there is between the common law and statute law, it is necessary to begin by analysing, identifying and setting out the applicable common law, after which the statute law's effect on the common law must be specified by determining what common law rule the statute law codifies, replaces or repeals, whether the statute law leaves gaps that the common law must fill and whether the statute law is a complete code that excludes or supplants all of the common law in the specific area of law involved. That judgment was unanimously affirmed by this Court: *Zaidan Group Ltd. v. London (City)*, [1991] 3 S.C.R. 593. See also *Frame v. Smith*, [1987] 2 S.C.R. 99, in which La Forest J., writing for the majority, used exactly the same methodology in considering the interaction between the common law and statute law in Ontario family law.

98

Does the applicability of that methodology differ in cases involving quasi-constitutional statute law? In my view, it does not: precisely the same methodology must be used. In this regard, I refer to *Bhadauria v. Seneca College of Applied Arts and Technology* (1979), 27 O.R. (2d) 142, in which the Ontario Court of Appeal used this method to resolve the legal issue involved. In that case, the Ontario Court of Appeal recognized a new common law tort, the tort of discrimination, on the basis, *inter alia*, of the public policy expressed in the *Ontario Human Rights Code*, R.S.O. 1970, c. 318. Before considering the *Ontario Human Rights Code*, the court analysed, identified and set out the

L'iniquité d'une telle loi serait universellement dénoncée mais, si elle relevait de la compétence constitutionnelle du législateur, la common law n'y pourrait rien. Il n'est pas question de l'existence d'une lacune dans la loi qui serait comblée par la common law. . . .

Se fondant sur l'arrêt de notre cour *Windsor Roman Catholic Separate School Board c. Windsor (City)* (1988), 64 O.R. (2d) 241 [C.A.] [. . .] le juge Austin a dit des dispositions pertinentes de la loi qu'elles constituaient un code législatif complet qui écartait la common law. Je dis essentiellement la même chose, mais en le formulant en fonction de la portée du principe de l'enrichissement sans cause . . . [Je souligne.]

L'arrêt *Zaidan Group* soutient donc la proposition méthodologique suivante. Afin de déterminer les interrelations entre la common law et le droit statutaire, on doit premièrement analyser, identifier et énoncer la common law applicable; ensuite, on doit préciser l'effet du droit statutaire sur la common law: Quelle règle de common law le droit statutaire codifie-t-il, remplace-t-il ou abroge-t-il? Le droit statutaire laisse-t-il des vides que la common law devra remplir? Le droit statutaire constitue-t-il un code complet qui exclut ou supprime toute la common law dans le domaine particulier du droit? Cet arrêt a été confirmé par notre cour dans un jugement unanime: *Zaidan Group Ltd. c. London (Ville)*, [1991] 3 R.C.S. 593. Voir aussi l'arrêt *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99, où le juge La Forest, au nom de la majorité, avait utilisé exactement la même méthodologie dans le contexte des interrelations entre la common law et le droit statutaire en droit de la famille ontarien.

Y a-t-il une différence en ce qui concerne l'applicabilité de cette méthodologie dans des cas de droit statutaire quasi constitutionnel? À mon avis, non: on doit utiliser exactement la même méthodologie. Je me réfère à cet effet à l'arrêt *Bhadauria c. Seneca College of Applied Arts and Technology* (1979), 27 O.R. (2d) 142, où la Cour d'appel de l'Ontario a résolu la question juridique en ayant recours à cette méthode. Dans cette affaire, la Cour d'appel de l'Ontario avait reconnu un nouveau délit civil de common law: le délit de discrimination, en s'appuyant notamment sur la politique générale du *Ontario Human Rights Code*, R.S.O. 1970, ch. 318. Avant de se pencher sur l'*Ontario*

common law in light of the facts of the case. After resolving the issue from the perspective of the common law, the court then examined what interaction there might be between the common law and the quasi-constitutional statute law. The court concluded as follows, at p. 150:

... it is appropriate that these rights receive the full protection of the common law. ... [T]he common law must, on the principle of *Ashby v. White et al.*, *supra*, afford her a remedy.

I do not regard the Code as in any way impeding the appropriate development of the common law in this important area. ... Nor does the Code, in my view, contain any expression of legislative intention to exclude the common law remedy. [Emphasis added.]

This Court reversed the Ontario Court of Appeal's decision on the ground that the *Ontario Human Rights Code* is a complete code that excludes the common law: *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria*, [1981] 2 S.C.R. 181, in which Laskin C.J., writing for the Court, stated the following at pp. 194-95:

The view taken by the Ontario Court of Appeal is a bold one and may be commended as an attempt to advance the common law. In my opinion, however, this is foreclosed by the legislative initiative which overtook the existing common law in Ontario and established a different regime which does not exclude the courts but rather makes them part of the enforcement machinery under the Code.

For the foregoing reasons, I would hold that not only does the Code foreclose any civil action based directly upon a breach thereof but it also excludes any common law action based on an invocation of the public policy expressed in the Code. [Emphasis added.]

This Court reversed the Ontario Court of Appeal's position on the ground that the quasi-constitutional statute law in question was a complete code. However, the following proposition necessarily underlies the *ratio decidendi* of *Bhadauria* as far as methodology is concerned: to

Human Rights Code, la cour a analysé, identifié et énoncé la common law en regard des faits de l'espèce. Après avoir résolu la question sous l'angle de la common law, la cour a ensuite examiné les interrelations qui étaient susceptibles d'exister entre la common law et le droit statutaire quasi constitutionnel. La cour concluait comme suit à la p. 150:

[TRADUCTION] ... il convient alors que ces droits reçoivent la pleine protection de la common law. [...] [L]a common law doit, suivant le principe établi dans l'arrêt *Ashby v. White et al.*, précité, lui fournir un recours.

Je ne suis pas d'avis que le Code entrave de quelque manière l'évolution souhaitable de la common law dans ce domaine important. [...] Et le Code ne contient, à mon avis, aucune expression d'une intention de la part du législateur d'exclure le recours fondé sur la common law. [Je souligne.]

Notre Cour a infirmé la décision de la Cour d'appel de l'Ontario au motif que l'*Ontario Human Rights Code* constituait un code complet qui exclut la common law: *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181, où le juge en chef Laskin, au nom de la Cour, s'exprimait comme suit aux pp. 194 et 195:

Le point de vue adopté par la Cour d'appel de l'Ontario témoigne d'audace et peut être loué comme tentative de faire avancer la *common law*. Je suis toutefois d'avis que cela est rendu impossible par l'initiative du législateur qui, allant plus loin que la common law telle qu'elle existe en Ontario, a établi un régime qui, loin d'exclure les cours, les intègre dans un mécanisme d'application prévu par le Code.

Pour ces motifs, je conclus que non seulement le Code empêche toute action civile fondée directement sur une violation de ses dispositions, mais qu'il exclut aussi toute action qui découle de la common law et est fondée sur l'invocation de la politique générale énoncée dans le Code. [Je souligne.]

Notre Cour a renversé la position de la Cour d'appel de l'Ontario en se fondant sur la caractérisation selon laquelle le droit statutaire quasi constitutionnel en question constituait un code complet. Cependant, la *ratio decidendi* de l'arrêt *Bhadauria*, au plan méthodologique, est nécessairement sous-

determine what interaction there is between the common law and the quasi-constitutional statute law, it is necessary to begin by analysing, identifying and setting out the applicable common law; the effect of the quasi-constitutional statute law on the common law must then be specified. The same distinction and reasoning underlie *Canada Trust Co. v. Ontario Human Rights Commission* (1990), 69 D.L.R. (4th) 321 (Ont. C.A.) (see pp. 344-45, *per* Tarnopolsky J.A.).

tendue par la proposition suivante: afin de déterminer les interrelations entre la common law et le droit statutaire quasi constitutionnel, on doit premièrement analyser, identifier et énoncer la common law applicable; ensuite, on doit préciser l'effet du droit statutaire quasi constitutionnel sur la common law. La même distinction et le même raisonnement sous-tendent l'arrêt *Canada Trust Co. c. Ontario Human Rights Commission* (1990), 69 D.L.R. (4th) 321 (C.A. Ont.). (Voir aux pp. 344 et 345, le juge Tarnopolsky.)

¹⁰¹ In short, the methodology can be summarized as follows. In both Quebec and Canadian administrative law, the common law applies and the common law methodology must be used rather than a methodology based on the civil law. The analysis must proceed as follows: (1) identify the common law rules applicable to the particular case, that is, (1a) the common law already enunciated by the courts and (1b) any common law not yet enunciated, if necessary; and (2) determine the effect that the provisions of the quasi-constitutional statute under consideration have on the applicable common law rules, that is, (2a) whether the provisions apply to the particular case and, if so, (2b) whether the provisions have the effect of (i) codifying, (ii) replacing or (iii) repealing the common law, and (2c) whether the provisions are a complete code that excludes or supplants the common law in a specific area of law.

En somme, la méthodologie se résume comme suit. En droit administratif tant québécois que canadien, la common law s'applique et l'on doit utiliser la méthodologie de common law, plutôt qu'une méthodologie d'inspiration civiliste. L'analyse doit se faire comme suit: (1) identifier le régime de common law applicable au cas d'espèce, c'est-à-dire (1a) la common law déjà déclarée dans la jurisprudence et (1b) la common law non encore déclarée, si nécessaire le cas échéant; (2) déterminer l'effet qu'ont les dispositions de la législation quasi constitutionnelle sous étude sur le régime de common law applicable, c'est-à-dire: (2a) Les dispositions s'appliquent-elles au cas d'espèce? Dans l'affirmative, (2b) s'agit-il de dispositions qui ont pour effet (i) de codifier, (ii) de remplacer ou (iii) d'abroger la common law? (2c) Les dispositions constituent-elles un code complet qui a pour effet d'exclure ou de supplanter la common law dans un domaine de droit particulier?

¹⁰² This is what I intend to do. I will begin by considering this appeal from the perspective of the common law and I will then examine the *Charter* issues.

C'est ce que je me propose de faire en traitant, dans un premier temps, le présent pourvoi sous l'angle de la common law. Ensuite, dans un deuxième temps, j'examinerai les questions relatives à la *Charte*.

¹⁰³ From this point of view, it must be asked whether the Régie's acts are subject to judicial review. The answer to this question depends to some extent on how the acts in question are classified. If they are reviewable, what duties does the Régie have toward the respondent? Were those duties breached? If so, what courses of action should be open to the respondent and what type of remedies should be granted?

Dans cette optique, il y a lieu de se demander si les actes de la Régie sont susceptibles de révision judiciaire. La réponse à cette question dépend, dans une certaine mesure, de la classification des actes en question. Dans l'affirmative, quelles sont les obligations de la Régie envers l'intimée? Y a-t-il eu violation de ces obligations? Dans l'affirmative, quels types de recours devraient être disponibles et quelles mesures réparatrices devraient être accordées?

Before directly addressing the issue of how to classify the Régie's acts in the case at bar, and in order to make that issue easier to resolve, the concepts of impartiality and independence in general, and as they must be viewed in the instant case, should be clarified.

(3) Distinctions Between Independence and Impartiality

The independence of a quasi-judicial tribunal from the executive branch of government does not in itself guarantee that the tribunal will be impartial. It is conceivable that a tribunal might be relatively independent and yet biased for various reasons. In such a hypothetical situation, the relevant issue would be not the relative degree of independence, but the issue of bias itself. In *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at p. 139, this Court distinguished the concepts of impartiality and independence:

... judicial independence is but a "means" to this "end". If judges could be perceived as "impartial" without judicial "independence", the requirement of "independence" would be unnecessary. However, judicial independence is critical to the public's perception of impartiality. Independence is the cornerstone, a necessary prerequisite, for judicial impartiality.

However ... judicial independence may not be sufficient. Judicial independence is only one component of judicial impartiality. ... [Emphasis added.]

Independence is a necessary, but not sufficient, prerequisite for impartiality. This statement recalls a passage from *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796, at p. 827 (cited in *Lippé*, *supra*, at p. 139):

As this Court stated in *MacKeigan* ... judicial independence is an underlying condition which contributes to the guarantee of an impartial hearing [Emphasis in original.]

Thus, from an analytical point of view, the concept of judicial independence is subordinate to the

Avant d'aborder de front le problème de la classification des actes de la Régie en l'espèce, et afin de faciliter le traitement de ce problème, il est opportun de clarifier les notions d'impartialité et d'indépendance en général et telles qu'elles doivent se concevoir dans la présente affaire.

(3) Distinctions entre l'indépendance et l'impartialité

L'indépendance d'un tribunal quasi judiciaire par rapport à la fonction exécutive du gouvernement n'est pas en elle-même une garantie de l'impartialité de ce tribunal. En effet, il serait concevable qu'un tribunal soit relativement indépendant, mais néanmoins partial pour diverses raisons. Dans un tel cas hypothétique, ce ne serait pas le degré relatif d'indépendance qui serait la question d'intérêt, mais bien la question de la partialité elle-même. Dans l'arrêt *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, à la p. 139, notre Cour a effectivement distingué les deux notions d'impartialité et d'indépendance:

... l'indépendance judiciaire n'est qu'un «moyen» pour atteindre cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme «impartiaux» sans l'«indépendance» judiciaire, l'exigence d'«indépendance» serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire.

Cependant, [...] il peut arriver que l'indépendance judiciaire ne soit pas suffisante. L'indépendance judiciaire n'est qu'un élément de l'impartialité judiciaire ... [Je souligne.]

L'indépendance est une condition préalable nécessaire, mais non suffisante, pour garantir l'impartialité. Cette formulation reprend un extrait de l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, à la p. 827 (cité dans *Lippé*, précité, à la p. 139):

Comme l'a déclaré notre Cour dans l'arrêt *MacKeigan* [...], l'indépendance judiciaire est une condition fondamentale qui contribue à la garantie d'un procès dénué de partialité ... [Souligné dans l'original.]

Donc, au point de vue analytique, l'indépendance judiciaire est une notion subordonnée à la

concept of impartiality. Independence is not an end in itself; it is merely one characteristic of our judicial system that seeks to achieve another purpose: impartiality.

notion d'impartialité. L'indépendance n'est pas une fin en soi; elle n'est qu'une caractéristique de notre système judiciaire qui tend vers une finalité autre: celle de l'impartialité.

108 In practice, no administrative tribunal can be completely independent of the executive. The courts themselves are not perfectly independent. As my colleague McLachlin J. noted in *MacKeigan*: "It is impossible to conceive of a judiciary devoid of any relationship to the legislative and executive branches of government" (p. 827). The independence of tribunals is therefore relative and varies with their decision-making level. According to Brun and Tremblay, *supra*, at p. 937:

L'indépendance totale d'un tribunal administratif par rapport à l'exécutif n'est pas, en pratique, atteignable. Les tribunaux judiciaires eux-mêmes ne sont pas parfaitement indépendants. Comme l'indique ma collègue le juge McLachlin dans l'arrêt *MacKeigan*: «Il est impossible de concevoir un pouvoir judiciaire dénué de tout rapport avec les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement» (p. 827). Les tribunaux sont donc dans un état d'indépendance relative, qui varie en fonction de leur niveau décisionnel. Selon les auteurs Brun et Tremblay, *op. cit.*, à la p. 937:

[TRANSLATION] The requirement of independence under s. 23 is stricter for the courts than for administrative tribunals.

L'indépendance de l'article 23 est plus exigeante pour les tribunaux judiciaires que pour les tribunaux administratifs.

109 This proposition, while true for certain aspects of independence, must be qualified. Variability in the degree of independence results from the nature of tribunals, which need a certain flexibility because of institutional constraints. However, depending on their decision-making level, it might be argued that the requirement of independence should in some respects be stricter for administrative tribunals than for the courts, in so far as their decisions are final and not subject to appeal. Since even the courts do not have complete independence and since the independence of administrative tribunals is variable, independence is an adaptable concept that can be viewed as a continuum. When the issue of independence is raised in a judicial review context, the courts must assess the necessary degree of independence in each case based on the nature of the administrative tribunal, the institutional constraints it faces and the peremptory nature of its decisions.

Cette proposition, quoique juste en ce qui concerne certains aspects de l'indépendance, doit être nuancée. La variabilité dans le degré d'indépendance est tributaire de la nature des tribunaux, qui exigent une certaine flexibilité en raison de contraintes institutionnelles. Mais tout dépendant de leur niveau décisionnel, on pourrait prétendre que l'indépendance des tribunaux administratifs devrait être, à certains égards, plus exigeante que celle des tribunaux judiciaires, dans la mesure où leurs décisions respectives sont finales et sans appel. Or, puisque l'indépendance n'est pas totale même dans le cas des tribunaux judiciaires, et que celle-ci est variable lorsqu'il s'agit de tribunaux administratifs, l'indépendance constitue donc une notion modulable qui est concevable sous la forme d'un continuum. Lorsque la question de l'indépendance est soulevée dans un contexte de révision judiciaire, il revient aux tribunaux judiciaires d'évaluer dans chaque cas le degré d'indépendance requis en fonction de la nature du tribunal administratif, des contraintes institutionnelles auxquelles celui-ci est soumis, et du caractère péremptoire des décisions qui en émanent.

110 While independence can be seen as a continuum, the same is not, in my view, true of impar-

Alors que l'indépendance peut être conçue sous la forme d'un continuum, à mon avis il n'en va pas

ality. The concept of impartiality should be seen as a dichotomy involving two states: that of bias and that of impartiality. The only choice in such a dichotomy is between bias and impartiality, meaning that there is no intermediate option and thus no continuum. In the trial decision that gave rise to this appeal, [1993] R.J.Q. 1877, Vaillancourt J. referred a number of times to the principle that impartiality should be viewed in this manner (at pp. 1897, 1900 and 1904):

[TRANSLATION] There is no compromising when it comes to impartiality, which cannot be “adjusted” or “decreased”. A decision maker, whether it is a court or a quasi-judicial tribunal, cannot be permitted to be “almost” impartial.

These agencies have certainly become indispensable to the efficient operation of our government, as they have in most modern democracies, but is that a sufficient reason to permit their decisions not to be impartial? I do not think so, first and foremost because impartiality must, I repeat, be beyond reproach and also because everyone has a fundamental right to justice of that quality.

I have also expressed my view of impartiality and independence in light of the cases cited above. While the former cannot be diminished, lesser degrees of the latter can exist, depending on the circumstances. [Emphasis added.]

I agree, and none of the three Court of Appeal judges really questioned the idea that there is a dichotomy between bias and impartiality — rightly so, since the argument that a tribunal can be “more or less impartial” or “just a little biased” seems rather difficult to justify. The argument that “the tribunal either is or is not impartial” seems to be much stronger.

de même de l'impartialité. La notion d'impartialité devrait être vue comme une dichotomie impliquant deux états: l'état de partialité et l'état d'impartialité. Une telle dichotomie ne peut impliquer qu'un choix entre la partialité et la non-partialité, de telle sorte qu'il n'y a pas de choix intermédiaire et, donc, pas de continuum. Dans son jugement de première instance qui a donné lieu au présent pourvoi, [1993] R.J.Q. 1877, le juge Vaillancourt a insisté à plusieurs reprises sur le principe selon lequel l'impartialité devrait être vue de cette façon (aux pp. 1897, 1900 et 1904):

On ne transige pas avec l'impartialité, qui ne saurait être «modulée» ou «à la baisse». D'un décideur, qu'il s'agisse d'un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire, on ne saurait accepter qu'il soit «presque» impartial.

Ces organismes sont certes devenus indispensables au bon fonctionnement de notre gouvernement comme à celui de la plupart des démocraties modernes, mais est-ce là une raison suffisante pour accepter que leurs décisions ne soient pas impartiales? Nous ne le croyons pas, d'abord et avant tout parce que l'impartialité, nous le répétons, ne saurait être qu'irréprochable, et ensuite parce que toute personne possède un droit fondamental à une justice d'une telle qualité.

Nous avons également dit ce que nous pensions, à la lumière des arrêts cités précédemment, de l'impartialité et de l'indépendance. Si la première ne peut être amoindrie, la deuxième, par contre, peut exister, selon le cas, à des degrés moindres. [Je souligne.]

Je suis d'accord et aucun des trois juges de la Cour d'appel n'a d'ailleurs véritablement remis en question cette notion de dichotomie entre la partialité et l'impartialité. C'est à bon droit, puisque l'argument selon lequel un tribunal pourrait être «plus ou moins impartial», ou encore «seulement un peu partial» semble passablement difficile à justifier. L'argument selon lequel «ou le tribunal est impartial, ou il ne l'est pas» semble s'imposer avec beaucoup plus de force.

(4) Distinctions Between Bias and Reasonable Apprehension of Bias(4) Distinctions entre la partialité et la crainte raisonnable de partialité

112 In my view, the distinction between bias and reasonable apprehension of bias must be clarified at this point. While bias is an indivisible concept, reasonable apprehension of bias must be seen as varying with the tribunal in question and all the relevant circumstances.

Il est à mon avis nécessaire à ce stade de clarifier la distinction entre la partialité, d'une part, et la crainte raisonnable de partialité, d'autre part. Alors que la partialité est une notion indivisible, la crainte raisonnable de partialité doit être vue comme modulable selon le tribunal en cause et en tenant compte de toutes les circonstances appropriées.

113 I am generally in agreement with my colleague Gonthier J.'s analysis of the concept of reasonable apprehension of bias in this appeal. However, I think it appropriate to add something to that analysis.

Je suis généralement d'accord avec l'analyse de la notion de crainte raisonnable de partialité que fait mon collègue le juge Gonthier dans le présent pourvoi. Je crois cependant opportun d'ajouter des précisions supplémentaires.

114 As noted by my colleague, it is true that in the context of a criminal trial, the smallest detail capable of casting doubt on the judge's impartiality will be cause for alarm, whereas greater flexibility must be shown toward administrative tribunals. However, such flexibility must not be shown in respect of impartiality: the requirement of impartiality cannot be relaxed. Flexibility must rather come into play in the specific content of the test for reasonable apprehension of bias in each individual case.

Comme le souligne mon collègue, il est vrai que, dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, tandis qu'il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le cas des tribunaux administratifs. Mais cette souplesse ne doit pas s'exercer à l'endroit de l'impartialité: l'exigence d'impartialité ne saurait être assouplie. La souplesse doit plutôt entrer en jeu dans le contenu spécifique du critère de la crainte raisonnable de partialité dans chaque cas d'espèce.

115 Thus, it is the reasonableness of the apprehension that will vary among administrative tribunals, not their intrinsic impartiality. In other words, a given reason for apprehending bias may be reasonable in a criminal trial but unreasonable in a quasi-judicial hearing. In every case, however, the decision-making body must be perfectly impartial; if it is biased, it will immediately violate the *nemo iudex in propria sua causa debet esse* rule.

Ainsi, c'est le caractère raisonnable de la crainte qui variera en fonction des divers tribunaux administratifs, non pas leur impartialité intrinsèque. Autrement dit, tel motif de crainte de partialité pourra être raisonnable dans le cas d'un procès pénal, mais déraisonnable dans le cas d'une audience quasi judiciaire. Dans tous les cas, cependant, l'organisme décisionnel se doit d'être parfaitement impartial; autrement, s'il est partial, l'organisme enfreint aussitôt la règle *nemo iudex in propria sua causa debet esse*.

B. *Classification of the Régie's Acts*B. *Classification des actes de la Régie*

116 It is well settled in our law that there are four possible categories of government acts: quasi-judicial, administrative, legislative and ministerial: see generally Dussault and Borgeat, *supra*, at pp. 240-56. In a case such as this one, the most relevant

Il est bien établi dans notre droit qu'il y a quatre catégories possibles d'actes de l'administration: les actes quasi judiciaires, administratifs, législatifs et ministériels: voir généralement Dussault et Borgeat, *op. cit.*, aux pp. 304 à 325. Dans un cas

approach is to begin by asking the following question: what is the Régie alleged to have done? The respondent has not alleged either a jurisdictional error or a violation of the *audi alteram partem* rule. The allegations against the Régie all fall under the heads of impartiality and independence, that is, in the general category covered by the *nemo iudex in propria sua causa debet esse* rule.

For the purposes of our analysis, the issue of independence is subordinate to that of impartiality. If bias is found, the issue of independence becomes totally moot. The opposite is not true: if a direct finding of bias cannot be made, then an analysis of independence will be necessary. Having made this methodological clarification, I will first consider the classification of the Régie's acts from the viewpoint of impartiality in general.

To what categories of government acts will the *nemo iudex* rule be applicable as a matter of law? Ministerial acts by nature involve no discretion. Absent discretion, the *nemo iudex* rule cannot apply, since there cannot be any bias. Legislative acts are, by nature and conceptually speaking, totally discretionary and the *nemo iudex* rule therefore does not apply to them either.

If the act is ministerial, the decision maker is strictly required to adhere to a certain norm: see generally Dussault and Borgeat, *supra*, at p. 248:

Thus, the norm gives them an indication of the specific way in which decisions must be made. It leaves no possibility for them to exercise judgment, skill or discretion and no freedom to evaluate or to interpret. To use the terms of the Royal Commission of Inquiry into Civil Rights in Ontario, the administrator is then "a mere instrument or automaton, and has no 'authoritative' power to decide whether he will act or what he will do". He or she may even be termed "a slave of the Act or regulation". [Emphasis added.]

If the act is legislative rather than administrative, the body has no duty to act fairly unless the

comme celui-ci, l'approche la plus pertinente est de se poser d'abord la question: que reproche-t-on à la Régie? L'intimée n'a allégué ni erreurs de juridiction, ni violations de la règle *audi alteram partem*. Les reproches adressés à la Régie tombent tous sous les chefs de l'impartialité et de l'indépendance, c'est-à-dire dans la classe générale de la règle *nemo iudex in propria sua causa debet esse*.

Pour les fins de notre analyse, la question de l'indépendance est subordonnée à celle de l'impartialité. En effet, si l'on conclut à la partialité, alors la question de l'indépendance devient purement théorique. Il n'en va pas de même du contraire: si l'on ne peut conclure directement à la partialité, alors, dans un deuxième temps, l'analyse de l'indépendance s'imposera. Cette précision d'ordre méthodologique établie, j'examinerai en premier lieu la classification des actes de la Régie du point de vue de l'impartialité en général.

En droit, à quelles catégories d'actes de l'administration la règle *nemo iudex* s'appliquera-t-elle? Les actes ministériels, par leur nature même, ne comportent aucune discrétion. Or, en l'absence de discrétion, la règle *nemo iudex* ne saurait trouver application puisqu'il ne peut y avoir de partialité. Les actes législatifs, par leur nature même, sont conceptuellement complètement discrétionnaires; la règle *nemo iudex* ne s'applique donc pas non plus.

En effet, si l'acte est de nature ministérielle, le décideur se trouve dans l'obligation stricte de s'y conformer: voir généralement Dussault et Borgeat, *op. cit.*, aux pp. 314 et 315:

La norme lui indique alors la manière précise dont il lui faut prendre ses décisions. Elle ne lui laisse aucune possibilité d'exercer son jugement, son habileté ou sa discrétion, aucune liberté d'appréciation ou d'interprétation. Pour employer les termes de la Commission royale d'enquête sur les droits civils en Ontario, l'administrateur est alors [TRADUCTION] «un simple instrument ou automate, et il n'a aucune «autorité» pour décider s'il agira ou ce qu'il fera». On le qualifie même «d'esclave de la loi ou d'un règlement». [Je souligne.]

D'autre part, si l'acte est de nature législative, plutôt qu'administrative, alors l'organisme n'a pas

enabling legislation so provides: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735. If the legislative act involves general policy or public convenience rather than an individual or unique concern, the decision in question is "final and not reviewable in legal proceedings": *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684 (C.A.), at p. 700; leave to appeal to this Court refused, [1989] 2 S.C.R. ix.

121

Every quasi-judicial tribunal has a duty to act in accordance with natural justice: *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140, at p. 154 (*per* Rinfret C.J.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. Likewise, every public body that has the power to decide an issue affecting individual rights or interests — that is, every body that performs administrative acts — has a duty to act fairly: *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602. As noted by Laskin C.J. in *Nicholson*, at p. 324:

I accept, therefore, for present purposes and as a common law principle what Megarry J. accepted in *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373, at p. 1378, "that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness".

122

It is well known that the principles of natural justice include the *nemo iudex* rule: see generally Dussault and Borgeat, *Administrative Law: A Treatise* (2nd ed. 1990), vol. 4, at p. 296. The duty of fairness also includes the *nemo iudex* rule: *In re H. K. (An Infant)*, [1967] 2 Q.B. 617, at p. 630, Lord Parker C.J.:

I myself think that even if an immigration officer is not in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the subsection. . . . That is not, as I see

l'obligation d'agir équitablement à moins que la loi habilitante ne le spécifie: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735. Si l'acte législatif en est un de politique générale ou d'utilité publique, plutôt qu'un acte impliquant une question individuelle ou unique, alors la décision en question est «sans appel et ne peu[t] être examiné[e] par voie de procédures judiciaires»: *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684 (C.A.), à la p. 700; permission d'en appeler à notre Cour refusée, [1989] 2 R.C.S. ix.

Tout tribunal quasi judiciaire est assujéti à l'obligation d'agir conformément à la justice naturelle: *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140, à la p. 154 (le juge en chef Rinfret); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. De même, tout organisme public qui a le pouvoir de trancher une question qui touche les droits ou intérêts d'une personne — c'est-à-dire tout organisme qui pose des actes administratifs — est assujéti à l'obligation d'agir équitablement: *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602. Comme le précise le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Nicholson*, à la p. 324:

J'accepte donc aux fins des présentes et comme un principe de *common law* ce que le juge Megarry a déclaré dans *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 1 W.L.R. 1373, à la p. 1378: [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement».

Il est bien connu que les principes de justice naturelle comprennent la règle *nemo iudex*: voir généralement Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif* (2^e éd. 1989), t. 3, à la p. 418. Or, l'obligation d'agir équitablement comprend, elle aussi, la règle *nemo iudex*: *In re H. K. (An Infant)*, [1967] 2 Q.B. 617, à la p. 630 (le lord juge en chef Parker):

[TRADUCTION] Pour ma part, j'estime que même si un agent d'immigration n'exerce pas des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, il doit néanmoins donner à l'immigrant la possibilité de le convaincre qu'il satisfait

1996 CanLII 153 (SCC)

it, a question of acting or being required to act judicially, but of being required to act fairly. Good administration and an honest or bona fide decision must, as it seems to me, require not merely impartiality, nor merely bringing one's mind to bear on the problem, but acting fairly; and to the limited extent that the circumstances of any particular case allow, and within the legislative framework under which the administrator is working, only to that limited extent do the so-called rules of natural justice apply, which in a case such as this is merely a duty to act fairly. [Emphasis added.]

In *Energy Probe v. Atomic Energy Control Board*, [1985] 1 F.C. 563 (C.A.), at p. 583, leave to appeal to this Court refused, [1985] 1 S.C.R. viii, Marceau J.A. expressed the same opinion:

The law of bias was developed with regard to the exercise of all sorts of judicial or quasi-judicial functions, so that, in the process, it was easily extended from courts to tribunals and to all other bodies called upon to determine questions affecting the civil rights of individuals.

Accordingly, it is clear that the *nemo iudex* rule is a mandatory minimum that applies to administrative acts as part of the duty to act fairly, even if that duty does not necessarily include all of the rules of natural justice. In other words, compliance with the *nemo iudex* rule is a necessary prerequisite for compliance with the duty to act fairly: it follows that any violation of the *nemo iudex* rule necessarily involves a breach of the duty to act fairly.

I noted above that impartiality, that is, the *nemo iudex* rule, is a dichotomy: either it applies or it does not apply. In the case at bar, it is agreed that the Régie's acts are neither ministerial nor legislative but rather administrative or quasi-judicial. The *nemo iudex* rule applies irrespectively of whether they are classified as administrative or as quasi-judicial. The issue of whether they should be classified as administrative or quasi-judicial is there-

aux exigences du paragraphe [...] À mon sens, il ne s'agit pas du fait d'agir de façon judiciaire ou d'être tenu de le faire, mais de l'obligation d'agir équitablement. Il me semble que pour bien administrer et rendre des décisions honnêtement ou de bonne foi, il ne faut pas seulement faire preuve d'impartialité ou se contenter de se concentrer sur le problème, mais agir équitablement; ce n'est que dans la mesure où le permettent les circonstances du dossier, et à l'intérieur du cadre législatif dans lequel travaille l'administrateur, et seulement dans cette mesure, que les règles dites de justice naturelle s'appliquent, et dans un cas comme celui qui nous intéresse, elles se limitent uniquement à l'obligation d'agir équitablement. [Je souligne.]

Dans *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1985] 1 C.F. 563 (C.A.), à la p. 583, permission d'en appeler à notre Cour refusée, [1985] 1 R.C.S. viii, le juge Marceau est aussi du même avis:

Le droit relatif à la partialité s'est développé relativement à l'exercice de toutes sortes de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de sorte que, au fil de son évolution, il a facilement pu passer des cours de justice aux tribunaux et aux autres organismes appelés à se prononcer sur des questions touchant les droits civils des particuliers.

Par conséquent, il apparaît clairement que la règle *nemo iudex* est un minimum obligatoire qui s'applique tout autant aux actes administratifs en vertu de l'obligation d'agir équitablement, même si cette dernière ne comprend pas nécessairement toute la panoplie des règles de justice naturelle. En d'autres termes, le respect de la règle *nemo iudex* est une condition préalable nécessaire au respect de l'obligation d'agir équitablement; il s'ensuit que toute violation de la règle *nemo iudex* entraînera nécessairement un manquement à l'obligation d'agir équitablement.

J'ai souligné plus haut que l'impartialité, c'est-à-dire la règle *nemo iudex*, est une dichotomie: ou elle s'applique, ou elle ne s'applique pas. En l'espèce, tous s'entendent à l'effet que les actes de la Régie ne sont ni ministériels, ni législatifs, mais qu'ils sont plutôt soit administratifs, soit quasi judiciaires. Or, peu importe que les actes soient classifiés comme administratifs ou quasi judiciaires, la règle *nemo iudex* s'applique. Par consé-

fore irrelevant in the instant case and does not have to be resolved to dispose of the appeal.

quent, la question de la classification entre les catégories d'actes administratifs et quasi judiciaires est superflète en l'espèce et il n'est pas nécessaire de la résoudre pour trancher le pourvoi.

126 Having said this, I nevertheless agree with the manner in which my colleague Gonthier J. analysed this issue. In a case in which acts did have to be classified to dispose of an appeal, I would use exactly the same analysis.

Cela dit, je suis tout de même d'accord avec la forme de l'analyse de cette question que fait mon collègue le juge Gonthier. Dans un cas où il serait nécessaire de classer les actes pour trancher un pourvoi, j'utiliserais exactement la même analyse.

127 In conclusion, the acts alleged against the Régie are either administrative or quasi-judicial and are subject to the duty of impartiality included in the *nemo iudex* rule.

En conclusion, les actes de la Régie qui font l'objet de reproches sont soit des actes administratifs, soit des actes quasi judiciaires, et ils sont assujettis à l'obligation d'impartialité comprise dans la règle *nemo iudex*.

C. An Administrative Agency's Duty to Be Impartial

C. L'obligation d'impartialité d'un organisme administratif

128 Given that the Régie has a duty to be impartial, what is the specific nature of that duty in the case at bar?

La Régie étant assujettie à l'obligation d'impartialité, quel est la nature spécifique de cette obligation en l'espèce?

129 Since impartiality is not a continuum, an administrative agency will either comply with the duty by being impartial or breach the duty by being biased; there is no intermediate situation. The fundamental question that must be answered in each case is the following: was or is the administrative agency biased? Since it is impossible to have direct access to the psychological foundations of bias in a decision maker's mind, it is necessary to rely on an indicator that allows the question to be answered judicially. That indicator is reasonable apprehension of bias, which I have already discussed. The legal issue thus becomes the following: would the administrative agency cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases? If so, a legal finding of bias will result; if not, a legal finding of impartiality will be made.

En raison du fait que l'impartialité n'est pas un continuum, il s'ensuit qu'ou bien un organisme administratif satisfera à l'obligation en étant impartial, ou bien il violera l'obligation en étant partial; il n'y a pas de situation intermédiaire. La question fondamentale à laquelle il faut alors répondre dans chaque cas est la suivante: l'organisme administratif a-t-il été, ou est-il, partial? Puisque nul n'a directement accès au siège psychologique de la partialité chez le décideur, il nous faut utiliser un indicateur qui devra permettre de trancher la question judiciairement. Cet indicateur est la crainte raisonnable de partialité, dont j'ai déjà traité ci-haut. La question juridique devient alors: l'organisme administratif génère-t-il dans un grand nombre de cas une crainte raisonnable de partialité chez la personne bien renseignée? Si c'est le cas, une conclusion juridique de partialité en découlera; si ce n'est pas le cas, s'ensuivra une conclusion juridique d'impartialité.

130 In the case at bar, the courts found after analysing the evidence, as my colleague Gonthier J. has also found, that the Régie does give rise to such a reasonable apprehension of bias. There is no rea-

En l'espèce les tribunaux, après analyse de la preuve, ont conclu, comme le fait ici mon collègue le juge Gonthier, que celle-ci révélait que la Régie générerait une telle crainte raisonnable de partialité.

son to intervene in the determination of these findings of fact. In the instant case, it has therefore been established that the Régie would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. Accordingly, it should be found that the Régie is biased in this case. By implication, the Régie has violated the *nemo iudex* rule and thus breached its duty to act fairly. This breach opens the door to the common law remedies applicable in the circumstances, account being taken of the courts' discretion with respect to prerogative remedies.

Since a breach of the duty to act fairly has been shown on the ground of bias — in this case institutional, organizational bias — the issue of the agency's independence becomes moot. As I have already mentioned, independence is not a factor that is *per se* part of this analysis: it is merely a factor that is subordinate to impartiality because, given that no tribunal can be completely independent, independence becomes relevant only as an aspect of impartiality. Conceptually, independence is only one element in the broader category of impartiality. Having already found that the general duty to be impartial was breached, a specific analysis of independence would add nothing to my conclusions in the case at bar and is therefore unnecessary.

D. Remedies

The common law remedies available in the circumstances are the writs of *certiorari*, prohibition, mandamus and the declaratory action. These common law remedies apply in the same manner in every Canadian province, including Quebec. In Quebec, however, the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, has established a procedure for seeking remedies that differs from the common law procedure. *Certiorari* and prohibition have been merged into one remedy: evocation, which can be sought by motion under art. 846 of the *Code of Civil Procedure*. Mandamus can be sought by motion under arts. 834 to 837 and 844 and 845 of the *Code of Civil Procedure*. Finally, a declara-

Il n'y a pas de raison d'intervenir dans la détermination de ces conclusions de faits. En l'espèce, il est donc établi que la Régie a généré une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas chez la personne bien renseignée. Par conséquent, il y a lieu de conclure à la partialité de la Régie en l'espèce. Par implication, la Régie a enfreint la règle *nemo iudex*, et a donc manqué à son obligation d'agir équitablement. Ce manquement ouvre la voie aux recours de common law applicables dans les circonstances, compte tenu de la discrétion dont disposent les tribunaux à l'égard des recours de prérogative.

Le manquement à l'obligation d'agir équitablement étant établi au niveau de la partialité — dans ce cas-ci, la partialité institutionnelle de type organisationnel — la question de l'indépendance de l'organisme devient théorique. Comme je l'ai déjà mentionné, l'indépendance n'est pas un facteur qui participe *per se* à cette analyse: il n'est qu'un facteur subordonné à l'impartialité car, puisque aucun tribunal ne saurait être parfaitement indépendant, le facteur de l'indépendance n'intervient qu'en tant que tributaire de l'impartialité. L'indépendance, conceptuellement, n'est qu'un élément inclus dans cette catégorie plus générale qu'est l'impartialité. Ayant déjà conclu à un manquement à l'obligation générale de l'impartialité, l'analyse particulière de l'indépendance n'ajouterait rien à mes conclusions en l'espèce et serait, par conséquent, superflète.

D. Recours

Les recours de common law disponibles dans la présente situation sont le *certiorari*, la prohibition, le *mandamus*, et l'action déclaratoire. Ces recours en vertu de la common law s'appliquent de façon identique dans toutes les provinces du Canada, y compris le Québec. Au Québec, cependant, le *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, a formulé différemment de la common law la procédure d'introduction des recours. Le *certiorari* et la prohibition ont été fusionnés en un seul recours: l'évocation, qui peut être introduite par requête en vertu de l'art. 846 du *Code de procédure civile*. Le *mandamus* peut être introduit par requête en vertu des art. 834 à 837 et 844 et 845 du *Code de procédure*

tion can be obtained under arts. 453 *et seq.* of the *Code of Civil Procedure*.

civile. Enfin, une déclaration peut être obtenue en vertu des art. 453 et suiv. du *Code de procédure civile*.

133

In the case at bar, the respondent brought a motion in evocation under art. 834 of the *Code of Civil Procedure*. The respondent asked that the Régie's decision be quashed and set aside. As I have noted, I agree with my colleague Gonthier J. that certain organizational aspects of the Régie would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. I also agree with my colleague that the Régie must make certain organizational changes, such as procedures to separate functions. Since the respondent's application is well founded, there is no reason to decline to exercise the remedial discretion conferred on the courts by the *Code of Civil Procedure*. I would therefore allow the motion in evocation and quash and set aside the Régie's decision.

En l'espèce, l'intimée s'est pourvue par voie de requête en évocation en vertu de l'art. 834 du *Code de procédure civile*. L'intimée demande la cassation et l'annulation de la décision de la Régie. Comme je l'ai mentionné, je suis d'accord avec mon collègue le juge Gonthier en ce que certains facteurs organisationnels de la Régie soulèvent chez la personne bien renseignée une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Je partage aussi l'avis de mon collègue en ce qui a trait à la nécessité pour la Régie de réaliser certains changements organisationnels, tels que des procédures de cloisonnement, par exemple. La demande de l'intimée étant justifiée, il n'existe pas de raison de refuser d'exercer la discrétion d'accorder une mesure de redressement que confère aux tribunaux le *Code de procédure civile*. J'accueillerais donc la requête en évocation, et je casserais et annulerais la décision de la Régie.

134

I note that the respondent has chosen not to seek a declaratory remedy, which it could have done through a motion for a declaratory judgment under arts. 453 *et seq.* of the *Code of Civil Procedure*. The only declaratory conclusion sought by the respondent in its motion under art. 834 of the *Code of Civil Procedure* is the following:

Je remarque que l'intimée a choisi de ne pas se prévaloir du recours en déclaration, disponible par requête en jugement déclaratoire en vertu des art. 453 et suiv. du *Code de procédure civile*. La seule conclusion de nature déclaratoire demandée par l'intimée dans sa requête en vertu de l'art. 834 du *Code de procédure civile* est la suivante:

[TRANSLATION] SAY AND DECLARE that s. 2 of the Act respecting liquor permits is invalid and of no force or effect on the basis that it violates s. 23 of the Charter of Human Rights and Freedoms;

DIRE ET DÉCLARER invalide, inopérant et sans effet l'article 2 de la Loi sur les permis d'alcool pour violation de l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne;

135

If the declaratory action provided for in arts. 453 *et seq.* had been instituted and argued, it would have been possible to grant this conclusion, but in the circumstances I will consider that action on an incidental basis only.

Si le recours en déclaration prévu aux art. 453 et suiv. avait été introduit et plaidé, il aurait été possible d'accorder cette conclusion mais, dans les circonstances, je ne traiterai de ce recours que de façon incidente.

136

I believe it will be helpful to briefly review the history of the declaratory action that is now codified in art. 453. The declaratory action originated in France in the 14th century, found its way to Scotland where it became known as *declarator* starting in the 16th century, and was then adopted

Je crois utile de revoir brièvement l'historique du recours en déclaration qui est aujourd'hui codifié à l'art. 453. Le recours en déclaration est apparu tout d'abord en France au XIV^e siècle, a migré en Écosse où il a pris le nom de *declarator* à partir du XVI^e siècle, puis a été adopté par l'*equity*

by British equity in the 19th century: see L. Sarna, *The Law of Declaratory Judgments* (2nd ed. 1988); I. Zamir, *The Declaratory Judgment* (2nd ed. 1993). The declaratory action was not codified in Quebec until 1965; before then, the declaratory judgment concept was little known in that province.

I note, however, that today this action has two historical components: the common law since the 19th century and the civil law since 1965. Even before 1965, it was possible under Quebec law to bring a common law declaratory action. In *Saumur v. Procureur général de Québec*, [1964] S.C.R. 252, the appellants sought to have the *Act respecting freedom of worship and the maintenance of good order* declared invalid before they had even suffered any injury thereunder. Taschereau C.J. dismissed the appeal, without examining the Act's constitutionality, on the ground that there was no existing and actual interest in a dispute. What the judgment in fact decided was that the common law declaratory action was available in Quebec in the public law context, although it was in fact rarely used.

In my view, since Quebec public law is governed by the common law, the declaratory action has been available in Quebec in the public law context since the beginning of the 19th century and will remain available until it is changed by legislation. In the property and civil rights context, the declaratory action has been available only since it was codified in 1965. Common law declaratory judgments have been rendered in the British colonies since the beginning of the 19th century: see, for example, *Taylor v. Attorney-General* (1837), 8 Sim. 413, 59 E.R. 164, where the High Court of Chancery rendered a declaratory judgment in a Nova Scotia case.

Thus, Quebec public law includes a common law declaratory action that is available in the administrative law context. Such an action can be brought today in the same manner as a civil law declaratory action, that is, under art. 453 of the *Code of Civil Procedure*. In administrative law,

britannique au XIX^e siècle: voir L. Sarna, *The Law of Declaratory Judgments* (2^e éd. 1988); I. Zamir, *The Declaratory Judgment* (2^e éd. 1993). Le recours en déclaration n'a été codifié au Québec qu'en 1965; avant cette date, la notion de jugement déclaratoire n'y était que peu connue.

Je note, cependant, qu'aujourd'hui ce recours comporte deux composantes historiques: la common law depuis le XIX^e siècle et le droit civil depuis 1965. En effet, même avant 1965, l'état du droit au Québec prévoyait la possibilité d'intenter un recours de common law en déclaration. Dans l'arrêt *Saumur c. Procureur général de Québec*, [1964] R.C.S. 252, les appelants cherchaient à faire déclarer invalide la *Loi concernant la liberté des cultes et le bon ordre* avant même qu'ils n'aient été lésés. Le juge en chef Taschereau a rejeté le pourvoi au motif qu'il n'y avait pas d'intérêt né et actuel dans un litige, sans examiner la constitutionnalité de la loi. En réalité, ce jugement dispose que l'action déclaratoire de common law était disponible au Québec dans le domaine du droit public, quoique, dans les faits, elle n'ait été que peu utilisée.

À mon avis, puisque le droit public québécois est régi par la common law, le recours en déclaration est donc disponible au Québec dans le domaine du droit public, depuis le début du XIX^e siècle, et demeure disponible jusqu'à ce qu'il soit modifié de façon législative. Dans le domaine de la propriété et des droits civils, le recours en déclaration n'est disponible que depuis sa codification en 1965. Les jugements déclaratoires de common law existaient dans les colonies britanniques dès le début du XIX^e siècle: voir, par exemple, *Taylor c. Attorney-General* (1837), 8 Sim. 413, 59 E.R. 164, où la High Court of Chancery a accordé un jugement déclaratoire dans un litige né en Nouvelle-Écosse.

Il existe donc, en droit public québécois, un recours déclaratoire de common law qui s'étend au droit administratif. Ce recours s'intente aujourd'hui de la même façon que le recours déclaratoire de droit civil, c'est-à-dire en vertu de l'art. 453 du *Code de procédure civile*. Ce recours déclaratoire

this common law declaratory action makes it possible to obtain a declaration concerning the parties' rights in relation to each other, including the rights of an individual and an administrative agency pursuant to an enabling statute: see generally Zamir, *supra*, at pp. 212-16.

140 In the case at bar, the appropriate remedy in this regard would have been a declaration under art. 453 of the *Code of Civil Procedure* that the relevant provisions of the statute are of no force or effect between the parties.

141 However, this common law remedy does not have the same scope as the declaratory remedy available under the *Charter*. The courts do not have the power, either at common law or in equity, to go against parliamentary sovereignty by striking down legislative provisions: *British Railways Board v. Pickin*, [1974] A.C. 765 (H.L.). Likewise, the *Code of Civil Procedure* establishes that a declaratory judgment is binding only on the parties to the case:

453. Any person who has an interest in having determined immediately . . . any right, power or obligation which he may have under a . . . statute . . . may, by motion to the court, ask for a declaratory judgment in that regard.

456. A declaratory judgment rendered in accordance with this chapter has the same effect and is subject to the same recourses as any other final judgment.

142 Thus, such a declaratory judgment would have had the legal effect of making the relevant provisions of no force or effect as against the respondent only. The legal effect would have been *inter partes* in nature. Of course, pursuant to the *res judicata* principle, the judgment would also have had a legal effect in respect of the parties' future relations. Moreover, pursuant to the *stare decisis* principle, it would have had a legal effect and persuasive authority in respect of the Régie's relations with third parties.

143 However, and I consider this point to be of crucial importance, the common law remedy would not have had the effect of invalidating the statute *erga omnes*, which was the effect of the applica-

de common law ouvre la voie, en droit administratif, à une déclaration des droits applicables entre les parties, y compris entre un administré et une agence administrative à l'égard de droits découlant d'une loi habilitante: voir généralement Zamir, *op. cit.*, aux pp. 212 à 216.

En l'espèce, la mesure de redressement appropriée à ce chapitre aurait été une déclaration, en vertu de l'art. 453 du *Code de procédure civile*, à l'effet que les dispositions pertinentes de la loi sont inopérantes entre les parties au litige.

Cependant, ce recours de common law n'a pas la même portée que le recours déclaratoire de la *Charte*. En effet, les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'invalider des dispositions législatives à l'encontre de la souveraineté parlementaire, ni en equity, ni en common law: *British Railways Board c. Pickin*, [1974] A.C. 765 (H.L.). De la même manière, les dispositions du *Code de procédure civile* établissent que le jugement déclaratoire ne lie que les parties au litige:

453. Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement [. . .] soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter [. . .] d'une loi [. . .] peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

456. Le jugement déclaratoire rendu en vertu du présent chapitre a les mêmes effets et est sujet aux mêmes recourses que tout autre jugement final.

Ainsi, un tel jugement déclaratoire aurait eu pour effet légal de rendre les dispositions pertinentes inopérantes à l'égard de l'intimée seulement. L'effet légal aurait été de nature *inter partes*. Évidemment, le jugement aurait aussi eu une force légale pour les relations futures entre les parties au litige en vertu du principe de la *res judicata*. De plus, le jugement aurait eu une force légale et un pouvoir persuasif à l'égard des relations entre la Régie et les tierces parties en vertu du principe du *stare decisis*.

Par contre, et c'est là à mon avis un point d'importance cruciale, le recours de common law n'aurait pas eu pour effet d'invalider la loi *erga omnes*, effet qui résulte de l'application de la *Charte* au

tion of the *Charter* to this case by the courts below. The invalidation of a statute *erga omnes*, by creating a veritable legal vacuum, gives rise to a situation in which it becomes urgent for the legislature and the administrative agencies involved to amend enabling statutes and alter organizational structures, all of which they must do in a reactive fashion. The remedy under art. 453, since it is *inter partes* in nature, allows for a more flexible approach that provides institutions with an opportunity to reform the system more strategically.

This does not mean that the *Charter* remedy declaring a statute invalid *erga omnes* must always be avoided. It is easy to imagine many circumstances and situations in which such a remedy would be necessary. However, I think that this case does not have the requisite characteristics to justify such an *erga omnes* remedy, even with respect to a single section of the enabling statute. In the case at bar, the appropriate declaratory remedy was an *inter partes* declaratory judgment under art. 453 of the *Code of Civil Procedure*.

Having identified the common law rules applicable to the case at bar, I must still determine the effect of the *Charter*'s provisions on the common law. It must first be determined whether those provisions are applicable to the instant case. As I will show, they are not. In my view, that disposes of this appeal, and I will examine the issue from a *Charter* perspective on an alternative basis only.

III. The Charter

The issue in the case at bar involves the interpretation of ss. 23 and 56(1) of the *Charter*, particularly the concept of a quasi-judicial tribunal. The interpretation method is thus of fundamental importance here, which is why I intend to begin by discussing it.

A. *Methodological Approach*

This appeal provides a good opportunity to clarify certain methodological points underlying the

présent cas par les tribunaux inférieurs. L'invalidation d'une loi *erga omnes*, en créant un véritable vacuum juridique, met en place un état de choses où la législature et les agences administratives doivent de toute urgence modifier les lois habilitantes et transformer les structures organisationnelles, le tout d'une manière réactive. Le recours de l'art. 453, d'une nature *inter partes*, permet une approche plus souple qui donne la chance aux institutions de réformer le système d'une façon plus stratégique.

Cela ne veut pas dire qu'il faille toujours éviter le recours déclaratoire en invalidation *erga omnes* disponible en vertu de la *Charte*. On peut facilement imaginer de nombreuses circonstances et situations dans lesquelles un tel recours s'imposerait. Cependant, je crois que le présent cas ne présente pas les caractéristiques nécessaires pour justifier un tel recours *erga omnes*, fût-ce à l'égard d'un seul article de la loi habilitante. En l'espèce, le recours déclaratoire approprié était le jugement déclaratoire *inter partes* de l'art. 453 du *Code de procédure civile*.

Ayant identifié le régime de common law applicable au cas d'espèce, il me reste à déterminer l'effet qu'ont les dispositions de la *Charte* sur la common law. Il faut en premier lieu se demander si les dispositions s'appliquent au cas d'espèce. Comme je le démontrerai ci-après, les dispositions de la *Charte* ne s'appliquent pas en l'espèce. Ceci dispose à mon avis du présent pourvoi et ce n'est que de façon subsidiaire que j'examinerai la question sous l'angle de la *Charte*.

III. La Charte

La question ici en litige porte sur l'interprétation de l'art. 23 et du par. 56(1) de la *Charte*, et particulièrement sur la notion de tribunal quasi judiciaire. La méthode d'interprétation prend donc ici une importance primordiale et c'est pourquoi je me propose d'en discuter à titre préliminaire.

A. *Approche méthodologique*

Le présent pourvoi constitue une bonne occasion de clarifier certains aspects méthodologiques qui

essential activity of legal interpretation. With the rapid development of modern administrative law, the importance of legal interpretation is continually increasing, in proportion to the growing size of our administrative system and the complexity of the issues it must address. Legal interpretation, as a separate discipline, is therefore bound to become an essential part of the knowledge, skills and abilities that contemporary jurists must possess.

148

The following comments by W. N. Eskridge, *Dynamic Statutory Interpretation* (1994), at pp. 6-8, take on their full meaning in the context of this appeal:

Some of [my] argumentation . . . draws on prior work in common law and, especially, constitutional theory. Because statutory interpretation theory languished for so long, its renaissance has borrowed heavily from existing scholarship in these areas. Nonetheless . . . statutory interpretation theory is distinct from, and intellectually independent of, common law and constitutional theory. For example, statutory interpretation involves much richer authoritative texts than common law or constitutional interpretation. . . . More than common law or constitutional interpretation, statutory interpretation is a holistic enterprise, permitting deep involvement of the interpreter in the structure and history of a statutory text, as well as its formal relation to other statutory provisions.

The institutional features of the law implementation process offer exciting intellectual possibilities for the study of statutory interpretation because that field — much more than common law or constitutional interpretation — demands a theory of Congress (and the presidency) as well as a theory of language and interpretation. . . .

Finally, statutory interpretation is the most important form of legal interpretation in the modern regulatory state because it is as much agency-centered as judge-centered. Although not inevitably judge-made, our com-

sous-tendent cette activité essentielle qu'est l'interprétation juridique. En effet, avec l'essor du droit administratif moderne, l'interprétation juridique revêt une importance toujours grandissante, à la mesure de l'ampleur croissante de notre système administratif et de la complexité des questions dont il doit traiter. Ainsi, l'interprétation juridique, en tant que discipline distincte, est appelée à devenir une composante essentielle des connaissances, habiletés et aptitudes que doivent posséder les juristes contemporains.

Les propos du commentateur W. N. Eskridge, *Dynamic Statutory Interpretation* (1994), aux pp. 6 à 8, prennent toute leur signification dans le contexte du présent pourvoi:

[TRADUCTION] Une partie de [mon] argumentation [. . .] s'inspire de travaux antérieurs sur la théorie de la common law et, tout particulièrement, sur la théorie du droit constitutionnel. Parce que la théorie de l'interprétation législative est demeurée stagnante pendant si longtemps, sa renaissance emprunte beaucoup à la doctrine existante dans ces domaines. Néanmoins, [. . .] la théorie de l'interprétation législative est distincte, et indépendante sur le plan intellectuel, de la théorie de la common law et du droit constitutionnel. Par exemple, en matière d'interprétation législative, il existe des sources documentaires faisant autorité plus riches que ce n'est le cas en ce qui concerne l'interprétation de la common law et du droit constitutionnel. [. . .] Encore plus que dans le cas de l'interprétation de la common law ou de l'interprétation constitutionnelle, l'interprétation législative est une entreprise holistique, qui permet à l'interprète d'examiner de manière approfondie la structure et l'historique du texte de loi, ainsi que ses rapports formels avec d'autres dispositions législatives.

Les aspects institutionnels du processus de mise en œuvre des lois offrent d'excitantes possibilités intellectuelles pour l'étude de l'interprétation législative parce que ce domaine — beaucoup plus que celui de l'interprétation de la common law ou du droit constitutionnel — exige l'application de la théorie concernant le Congrès (et la présidence) ainsi que d'une théorie du langage et de l'interprétation . . .

Enfin, l'interprétation législative est la forme la plus importante d'interprétation juridique au sein de l'État réglementaire moderne parce que autant les organismes de réglementation que les juges jouent un rôle central

1996 CanLII 153 (CSC)

mon law as well as constitutional traditions are juricentric. This renders them less relevant for thinking about the creation of public policy in the modern administrative state. [Emphasis added.]

In view of the scope of these changes, which are fuelling the transformation of this area of legal thought, I believe the time has come to set out in more precise terms the basic methodological approach that should normally be used by jurists engaged in legal interpretation.

The concept of precision (or imprecision) in the methodological approaches used in law is, in my view, clearly different from the concept of precision in the substantive content of the law. First of all, these two concepts can be distinguished by the impact that their imprecision or vagueness may have. While imprecision in the substantive law may potentially affect a certain segment of our society, vagueness in legal methodology has effects that pervade the entire judicial system in its broadest sense and are accordingly felt by society as a whole. It is easy to see that if vagueness were, hypothetically, introduced into methodological concepts — such as the rules of legal interpretation — this would have a broader systemic impact than imprecision in some specific aspect of substantive law.

Next, a distinction must be made in terms of the jurisdiction of the courts — both this Court and the other levels of the judicial system — in respect of these two concepts. Even if, according to the principle of parliamentary sovereignty, the judiciary does not legislate and merely applies the substantive law to specific cases, it retains a residual normative jurisdiction derived from the common law. In areas of the law outside substantive law, this jurisdiction relates, for example, to the rules of practice of the adversary process and, in so far as it is not codified, the law of evidence. In my view, the methodology of legal interpretation is one of those areas of the law in respect of which the judiciary must exercise its normative jurisdiction.

dans l'interprétation de la loi. Bien qu'elles ne soient pas inévitablement d'origine prétorienne, notre common law et les traditions constitutionnelles sont juricentriques. Cela leur enlève de leur pertinence dans l'établissement des politiques d'intérêt public dans l'État administratif moderne. [Je souligne.]

Vu la portée de ces changements qui alimentent la transformation de ce domaine de la pensée juridique, je crois que le moment est venu d'établir avec plus de précision l'approche méthodologique de base qui devrait normalement être utilisée par les juristes en ce qui a trait à l'interprétation juridique.

La notion de précision des approches méthodologiques en droit (ou de leur imprécision) se distingue selon moi très nettement de la notion de précision du contenu substantif du droit. Tout d'abord, ces deux notions se distinguent par l'impact que peut avoir leur imprécision ou leur caractère flou. Alors que l'imprécision d'un droit substantif peut, potentiellement, toucher un certain segment de notre société, le caractère flou de la méthodologie en droit emporte des effets qui s'infiltrent dans toute la composante judiciaire au sens large, et ceux-ci touchent donc l'ensemble de la société. Il est aisé de voir que si, hypothétiquement, l'on introduisait du flou dans des notions méthodologiques — comme les règles d'interprétation juridique — cela aurait un impact systémique d'une plus grande ampleur que celui qu'aurait l'imprécision d'un droit substantif spécifique.

Ensuite, on doit opérer une distinction au plan de la compétence qu'a un tribunal, tant au niveau de notre Cour qu'aux autres niveaux du reste du système judiciaire, à l'endroit de ces deux notions. Même si, en vertu du principe de la souveraineté parlementaire, le judiciaire ne légifère pas et ne fait qu'appliquer le droit substantif aux cas particuliers, il conserve une compétence normative résiduaire issue de la common law. Dans des domaines de droit situés hors du droit substantif, cette compétence s'intéresse, à titre d'exemple, aux règles de pratique du processus contradictoire et, dans la mesure où il n'est pas codifié, au droit de la preuve. À mon avis, la méthodologie d'interprétation juridique constitue l'un de ces domaines

I agree with the formulation of this principle suggested by Côté, *supra*, at pp. 8-9:

The official theory of interpretation is first and foremost a normative theory, a doctrine; that is, an intellectual construction which prescribes the manner in which the phenomenon of legal interpretation should be conceived, sets out the objectives which the interpreter must pursue, and indicates the means that he may and may not, or should and should not, apply. This theory provides a model for the jurist, in both the search for meaning of the enactment (the heuristic function of the theory), and in the justification of the meaning which is adopted in a given case (the justificative function of the theory). The official theory does not so much tend to describe or explain the phenomenon of interpretation as to impose on the legal community a correct theoretical mode, a doctrine, an orthodoxy. [Emphasis added.]

du droit pour lesquels le judiciaire se doit d'exercer sa compétence normative. Je suis d'accord avec la formulation de ce principe proposée par Côté, *op. cit.*, à la p. 9:

La théorie officielle de l'interprétation doit être vue d'abord comme une théorie normative, comme une doctrine, c'est-à-dire comme une construction intellectuelle qui prescrit la manière de concevoir le phénomène de l'interprétation de la loi, fixe les objectifs que l'interprète doit poursuivre et prévoit les moyens qu'il peut ou doit utiliser de même que ceux qu'il ne doit pas ou ne peut pas mettre en œuvre. Cette théorie sert ainsi de modèle à l'action du juriste, soit dans la recherche du sens d'un texte (c'est ce qu'on appelle la fonction heuristique de la théorie), soit dans la justification du sens retenu dans un cas donné (c'est ce qu'on appelle la fonction justificatoire de la théorie). La théorie officielle ne tend donc pas tant à décrire ou à expliquer le phénomène de l'interprétation qu'à imposer à la communauté des juristes un modèle théorique affirmé comme vrai, une doctrine, une orthodoxie. [Je souligne.]

152

I will now review the model for the jurist that has been prescribed by this Court since the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* was enacted in 1982. In the past, this Court relied on the so-called "plain meaning rule" methodological approach, which has been described as follows (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; applied in *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, at p. 578):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. This principle is expressed repeatedly by modern judges, as, for example, Lord Reid in *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, and Culliton C.J. in *R. v. Mojelski*. Earlier expressions, though in different form, are to the same effect; Lord Atkinson in *Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island* put it this way:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to

Je propose maintenant de revoir le modèle pour l'action du juriste que prescrit notre Cour depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982. Dans le passé, notre Cour s'est appuyée sur ce qu'il convient d'appeler l'approche méthodologique de la règle du «sens ordinaire» — la soi-disant «*plain meaning rule*» — dont voici un énoncé (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 87; principe appliqué dans *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, à la p. 578):

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global 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. Ce principe a été exprimé à maintes reprises par des juges de l'ère moderne, par exemple, lord Reid dans *Westminster Bank Ltd. c. Zang*, et le juge en chef Culliton dans *R. c. Mojelski*. Des formulations antérieures, quoique sous une forme différente, sont également au même effet; lord Atkinson dans *Victoria (City) c. Bishop of Vancouver Island* le formule en ces termes:

Dans l'interprétation des lois, les termes qui y sont utilisés doivent être interprétés dans leur sens grammatical ordinaire, sauf s'il y a quelque chose dans le contexte ou dans l'objet de la loi où ils se trouvent, ou dans les circonstances relativement auxquels ils sont

show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense. [Emphasis added.]

In reality, there are two successive stages in this “plain meaning rule” process: first, by default, the so-called “plain meaning” of the words must be used; second, if — and only if — there is something in the context to indicate that the meaning differs from the “plain meaning”, then it is possible to “depart” from that “plain meaning”. According to this rule, it is only at this second stage that the legal interpretation process should begin; if the meaning seems *prima facie* clear, then this rule functions as a sort of methodological estoppel that seeks to prevent the legal interpretation process from beginning. According to Côté, *supra*, at pp. 241-42, this “plain meaning” method has serious shortcomings:

The [“plain meaning”] Rule also regulates. It invites the judge to conclude his study if, upon reading the words of the law alone, the meaning is clear. Understood in this way, the rule of literal interpretation seems virtually to contradict the basic principles of linguistic communication.

It should not be forgotten that research in semantics has shown that words only take on their real meaning when placed in context. The meaning of words and sentences is crystallized by the context, and in particular by the purpose of the message. Any interpretation that divorces legal expression from the context of its enactment may produce absurd results. [Emphasis added.]

In my view, the principal failing of the “plain meaning” process is the following: it obscures the fact that the so-called “plain meaning” is based on a set of underlying assumptions that are concealed in legal reasoning. In reality, the “plain meaning” can be nothing but the result of an implicit process of legal interpretation. As noted by Côté, *supra*, at p. 240:

utilisés, qui indique qu'ils ont été utilisés dans un sens spécial différent du sens grammatical ordinaire. [Je souligne.]

En réalité, ce procédé dit de la «règle du sens ordinaire» comprend deux étapes successives: tout d'abord, par défaut, on doit utiliser le soi-disant «sens ordinaire» des mots. Ensuite, si — et seulement si — il y a quelque chose dans le contexte qui indique que le sens est différent du «sens ordinaire», alors on peut «diverger» de ce «sens ordinaire». Ce n'est qu'à cette deuxième étape que l'on devrait, selon cette règle, enclencher le processus d'interprétation juridique; si le sens paraît évident *prima facie*, alors cette règle agit d'une façon analogue à une sorte de préclusion méthodologique qui prétend empêcher la mise en marche du processus d'interprétation juridique. Selon Côté, *op. cit.*, à la p. 270, cette méthode du «sens ordinaire» présente de graves lacunes:

La règle [du «sens ordinaire»] aurait aussi une fonction de régulation en ce sens qu'elle donne directive au juge d'arrêter ses investigations si la lecture des termes de la loi lui révèle, à elle seule, un sens clair. Ainsi entendue, la règle de l'interprétation littérale nous semble tout à fait contraire aux principes fondamentaux de la communication par voie du langage.

Rappelons simplement que les études dans le domaine de la sémantique démontrent que les mots du langage n'acquièrent leur sens véritable que lorsqu'ils sont insérés dans un contexte. C'est le contexte (ce qui comprend particulièrement l'objectif de la communication) qui précise le sens des mots et des phrases. Une interprétation qui dissocie la formule légale de son contexte global d'énonciation risque de conduire à des absurdités. [Je souligne.]

Selon moi, le défaut principal que présente le procédé dit du «sens ordinaire» est le suivant: il obscurcit le fait que le soi-disant «sens ordinaire» est fondé sur un ensemble de prémisses sous-jacentes qui se trouvent dissimulées dans le raisonnement juridique. En réalité, le «sens ordinaire» ne peut être autre chose que le résultat d'un processus implicite d'interprétation juridique. Comme le fait remarquer Côté, *op. cit.*, à la p. 268:

But this is already an "interpretation", although not necessarily a conscious one.¹²⁷

¹²⁷ . . . "The process of recognizing the clarity or obscurity of a text always implies at least an implicit interpretation of it . . .".

Celui qui affirme la clarté du texte l'aurait déjà interprété, au moins inconsciemment¹²⁷ . . .

¹²⁷ . . . «La reconnaissance du caractère clair ou obscur d'un texte implique toujours une interprétation au moins implicite de celui-ci . . .».

155

The "plain meaning" rule has been criticized in England for the same reasons: M. Zander, *The Law-Making Process* (4th ed. 1994), at pp. 121-27:

La règle du «sens ordinaire» fait l'objet de critiques en Angleterre pour les mêmes raisons: M. Zander, *The Law-Making Process* (4^e éd. 1994), aux pp. 121 à 127:

. . . the literal rule has also been subjected to severe criticism:

[TRADUCTION] . . . la règle de l'interprétation littérale a également fait l'objet de sérieuses critiques:

(1) The most fundamental objection to the rule is that it is based on a false premise, namely that words have plain, ordinary meanings apart from their context.

(1) L'objection la plus fondamentale à cette règle est qu'elle est fondée sur une fausse prémisse, savoir que les mots ont des sens ordinaires, indépendants du contexte dans lequel ils sont utilisés.

(3) The plain-meaning approach cannot be used for general words, which are obviously capable of bearing several meanings.

(3) Le procédé dit du sens ordinaire ne peut être utilisé pour l'interprétation de termes généraux qui peuvent de toute évidence comporter plusieurs sens.

(4) Not infrequently the courts say that the meaning of the words is 'plain' but then disagree as to their interpretation.

(4) Il n'est pas rare que les tribunaux affirment que le sens des mots est le sens «ordinaire», mais qu'ils divergent ensuite d'opinion sur leur interprétation.

(5) . . . As Professor Glanville Williams has pointed out, often one party is contending for an 'obvious' meaning of the words while the other argues for a secondary meaning of the words. The choice cannot then be made sensibly without regard to the context.

(5) [. . .] Comme l'a fait ressortir le professeur Glanville Williams, il arrive souvent qu'une partie plaide un sens «évident» alors que l'autre invoque un sens secondaire. Il est impossible de choisir judicieusement sans tenir compte du contexte.

Even the most die-hard advocates of the literal approach sometimes lapse into some alternative method . . .

Même les tenants les plus irréductibles de l'approche littérale font parfois appel à une autre méthode . . .

The result of the inevitable inconsistency as to the application of the literal approach is that it loses much of its claim to be the basis of greater certainty.

L'inévitable manque d'uniformité dans l'application de l'approche littérale a pour conséquence que cette méthode perd une bonne partie de sa valeur comme fondement d'une plus grande certitude.

The literalist approach makes too little allowance for the natural ambiguities of language, for the frailties of even the most skilled of draftsmen and for the impossibility of foreseeing future events. . . .

L'approche littérale ne tient pas suffisamment compte des ambiguïtés naturelles du langage, ni des lacunes des rédacteurs, même les plus expérimentés, ni de l'impossibilité de prévoir l'avenir. . . .

The literal approach is based on a narrow concentration on the actual words used, to the exclusion of the surrounding circumstances that might explain what the words were actually intended to mean. . . . It is a charac-

L'approche littérale repose sur un examen étroit des mots utilisés, indépendamment des circonstances susceptibles d'expliquer le sens réel qu'on entendait leur donner. [. . .] Une des caractéristiques de certains sys-

teristic of some primitive legal systems that they attach excessive weight to the importance of words so that, for instance, the plaintiff who makes a slip in stating his claim is nonsuited. The literal approach to language by lawyers may be a form of this tradition. The draftsman is in effect punished for failing to do his job properly (except that it is his client, or in the case of statutes, the wider community, that bears the cost). The punitive or disciplinarian school of judicial interpretation remains a powerful element in the operation of the English legal system.

A final criticism of the literal approach to interpretation is that it is defeatist and lazy. The judge gives up the attempt to understand the document at the first attempt. Instead of struggling to discover what it means, he simply adopts the most straightforward interpretation of the words in question — without regard to whether this interpretation makes sense in the particular context. It is not that the literal approach necessarily gives the wrong result but rather that the result is purely accidental. It is the intellectual equivalent of deciding the case by tossing a coin. The literal interpretation in a particular case may in fact be the best and wisest of the various alternatives, but the literal approach is always wrong because it amounts to an abdication of responsibility by the judge. Instead of decisions being based on reason and principle, the literalist bases his decision on one meaning arbitrarily preferred.

The approach is mechanical, divorced both from the realities of the use of language and from the expectations and aspirations of the human beings concerned and, in that sense, it is irresponsible. [Underlining added; italics in original.]

The same type of criticism of legal interpretation has been made in the United States: N. J. Singer, *Statutes and Statutory Construction* (5th ed. 1992), vol. 2A, at pp. 5-6:

A frequently encountered rule of statutory interpretation asserts that a statute, clear and unambiguous on its face, need not and cannot be interpreted by a court and that only statutes which are of doubtful meaning are subject to the process of statutory interpretation. . . . However, this rule is deceptive in that it implies that words have intrinsic meanings. . . .

tèmes juridiques primitifs est qu'ils accordent un poids excessif à l'importance des mots, à telle enseigne que, par exemple, la partie demanderesse qui commet un lapsus dans la formulation de ses prétentions se trouve déboutée. L'utilisation par les avocats de l'approche littérale pourrait bien être une forme de cette tradition. Le rédacteur est, dans les faits, puni parce qu'il n'a pas bien fait son travail (sauf que c'est son client ou, dans le cas des lois, l'ensemble de la collectivité qui en supporte les frais). Le courant punitif ou disciplinaire en matière d'interprétation judiciaire demeure un élément important du fonctionnement du système juridique anglais.

Une dernière critique de l'approche littérale est qu'elle est défaitiste et paresseuse. Le juge renonce dès la première tentative à tenter de comprendre le document. Au lieu de s'efforcer de découvrir ce que veulent dire les mots, le juge retient simplement l'interprétation la plus simple des mots en question — sans se demander si elle a du bon sens dans le contexte en question. Ce n'est pas que l'approche littérale aboutit nécessairement au mauvais résultat, mais plutôt que ce résultat est purement accidentel. Sur le plan intellectuel, cela revient à trancher en jouant à pile ou face. Il est possible que, dans un cas donné, l'interprétation littérale soit la meilleure et la plus sage des solutions, mais l'approche littérale est toujours mauvaise parce qu'elle équivaut à l'abdication par le juge de ses responsabilités. Au lieu de fonder leurs décisions sur la raison et sur des principes, les partisans de l'approche littérale basent leurs décisions sur un sens choisi arbitrairement.

L'approche est mécanique, détachée à la fois des réalités de l'utilisation du langage et des attentes et des aspirations des êtres humains concernés, et, en ce sens, elle est irresponsable. [Je souligne; en italique dans l'original.]

On a aussi fait exactement le même type de critique en ce qui concerne l'interprétation juridique aux États-Unis: N. J. Singer, *Statutes and Statutory Construction* (5^e éd. 1992), vol. 2A, aux pp. 5 et 6:

[TRADUCTION] Suivant une règle que l'on voit fréquemment en matière d'interprétation législative, une loi dont le texte est clair et non ambigu, ne doit pas et ne peut pas être interprétée par un tribunal, et seules les lois dont le sens est incertain sont interprétées. [. . .] Cependant, cette règle est trompeuse en ce qu'elle suppose que les mots ont des sens intrinsèques. . . .

The assertion in a judicial opinion that a statute needs no interpretation because it is “clear and unambiguous” is in reality evidence that the court has already considered and construed the act. It may also signify that the court is unwilling to consider evidence bearing on the question how the statute should be construed, and is instead declaring its effect on the basis of the judge’s own uninstructed and unrationalized impression of its meaning. [Emphasis added.]

L’affirmation, dans une décision judiciaire, qu’une loi n’a pas besoin d’être interprétée parce qu’elle est «claire et non ambiguë» constitue en réalité la preuve que le tribunal l’a déjà examinée et interprétée. Ce fait peut aussi signifier que le tribunal n’est pas disposé à examiner des éléments de preuve sur la façon dont la loi devrait être interprétée, et qu’il déclare plutôt l’effet de cette loi sur la foi de l’impression non informée et non rationalisée qu’a le juge du sens de la loi en question. [Je souligne.]

157

Eskridge, *supra*, at pp. 38-41, demonstrates that the “plain meaning” method is unsound even in terms of its theoretical underpinnings:

Eskridge, *op. cit.*, aux pp. 38 à 41, montre que la méthode du «sens ordinaire» est mal fondée même en ce qui concerne ses fondements théoriques sous-jacents:

The new textualist position is that statutory text is the most determinate basis for statutory interpretation. That proposition, important to their theory, is questionable. . . .

[TRADUCTION] La nouvelle position des tenants de l’interprétation textuelle est que le texte de la loi constitue le fondement le plus précis aux fins de son interprétation. Cette proposition, importante pour leur théorie, est contestable . . .

The simplest version of textualism is enforcement of the “plain meaning” of the statutory provision: that is, given the ordinary meanings of words and accepted precepts of grammar and syntax, what does the provision signify to the reasonable person? An initial problem with simple plain meaning is that, for any statute of consequence, the legislative drafting process ensures textual ambiguities, which only multiply over time.

La forme la plus simple de l’interprétation textuelle est l’imposition forcée du «sens ordinaire» de la disposition: en d’autres mots, compte tenu du sens ordinaire des mots et des règles reconnues de la grammaire et de la syntaxe, que signifie la disposition pour une personne raisonnable? Un des premiers problèmes créés par la méthode du sens ordinaire est que, pour toute loi d’importance, le processus de rédaction des lois fait en sorte que le texte renferme des ambiguïtés, qui ne font que se multiplier avec le temps.

An additional problem with a simple textualist theory is that the meaning of text is decisively influenced by context.

Un autre problème que soulève l’application d’une interprétation textuelle rudimentaire est le fait que le sens du texte est nettement influencé par le contexte.

This is my third problem with a simple, naive textualism: the interpreter’s own context, including her situation in a certain generation and a certain status in our society, influences the way she reads simple texts.

Il s’agit là du troisième problème que soulève à mes yeux une interprétation textuelle rudimentaire et naïve: la situation particulière de l’interprète de la loi, notamment sa position au sein d’une génération donnée et son statut dans notre société, influencent la façon dont cette personne lit des textes simples . . .

A simple plain meaning approach to statutory interpretation seems unlikely to yield the determinacy needed for a foundational theory of statutory interpretation. [Emphasis added.]

Il semble peu probable que l’application, en matière d’interprétation législative, d’une méthode rudimentaire fondée sur le sens ordinaire des mots produise la précision requise pour établir une théorie fondamentale en matière d’interprétation législative. [Je souligne.]

1996 CanLII 133 (CSC)

In light of the evolution of our law following the passage of the charters and given the growing recognition that there are many different perspectives — the aboriginal perspective, for example — I believe that the era of concealed underlying premises is now over. In my view, those premises must be brought to the surface in order to promote consistency in our law and the integrity of our judicial system.

This is the approach I advocated, on behalf of the majority of the Court, in *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, in which the issue involved the interpretation of the term “financing”. In that case, although I did not go into all the methodological details explicitly, I used the “informed interpretation” method proposed by Bennion as a normative method for English common law (F. A. R. Bennion, *Statutory Interpretation: Codified, with a critical Commentary* (1984), at pp. 261-63 and 557; the formulation of that method was reproduced in Bennion, *Statutory Interpretation: A Code* (2nd ed. 1992), at pp. 427-29):

(1) It is a rule of law (in this Code called the informed interpretation rule) that the interpreter is to infer that the legislator, when settling the wording of an enactment, intended it to be given a fully informed, rather than a purely literal, interpretation (though the two usually produce the same result).

(2) Accordingly, the court does not decide whether or not any real doubt exists as to the meaning of an enactment (and if so how to resolve it) until the court has first discerned and considered, in the light of the guides to legislative intention, the context of the enactment, including all such matters as may illumine the text and make clear the meaning intended by the legislator in the factual situation of the instant case.

The informed interpretation rule is a necessary one. If the drafter had to frame the enactment in terms suitable for a reader ignorant of past and contemporary facts and of legal principles (and in particular the principles of statutory interpretation), he or she would need to use far

Avec l'évolution que connaît notre droit dans la foulée de l'adoption des Chartes, avec la reconnaissance grandissante de la pluralité des perspectives — par exemple, la perspective autochtone — je crois que l'époque des prémisses sous-jacentes dissimulées est maintenant révolue. À mon avis, il faut mettre en lumière ces prémisses afin de favoriser la cohérence de notre droit et l'intégrité de notre système judiciaire.

C'est là l'approche que je prônais au nom de la majorité de la Cour dans l'arrêt *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, où la question portait sur l'interprétation du terme «finance». Quoique je n'aie pas dans cet arrêt exposé explicitement tous les détails méthodologiques, j'avais alors eu recours à la méthode d'interprétation «éclairée» (*informed interpretation*) proposée par Bennion en tant que méthode normative pour la common law d'Angleterre (F. A. R. Bennion, *Statutory Interpretation: Codified, with a critical Commentary* (1984), aux pp. 261 à 263 et 557; la formulation de cette méthode a été reprise telle quelle dans Bennion, *Statutory Interpretation: A Code* (2^e éd. 1992), aux pp. 427 à 429:

[TRADUCTION] (1) Il existe une règle de droit (appelée dans le présent Code la règle de l'interprétation éclairée) suivant laquelle l'interprète doit inférer que le législateur, lorsqu'il a arrêté le texte d'une disposition, avait l'intention qu'elle reçoive une interprétation pleinement éclairée plutôt que purement littérale (quoique les deux méthodes produisent habituellement le même résultat).

(2) En conséquence, le tribunal ne décide pas s'il existe ou non quelque doute véritable quant au sens d'une disposition (et, si oui, de quelle façon il doit être dissipé) avant d'avoir d'abord déterminé et examiné, à la lumière des balises de l'intention du législateur, le contexte de la disposition, y compris l'ensemble des questions susceptibles d'éclairer le texte et de préciser le sens que le législateur entendait donner à cette disposition dans la situation factuelle de l'affaire en cause.

La règle de l'interprétation éclairée est nécessaire. Si le rédacteur devait formuler la disposition en des termes susceptibles d'être compris par un lecteur ignorant des faits passés et contemporains, ainsi que des principes juridiques (et tout particulièrement des principes d'inter-

more words than is practicable in order to convey the meaning intended. . . .

The informed interpretation rule is to be applied no matter how plain the statutory words may seem at first glance. Indeed the plainer they seem, the more the reader needs to be on guard. A first glance at an enactment is not a fully-informed glance. Without exception, statutory words require careful assessment of themselves and their context if they are to be construed correctly.

One danger of the first glance approach lies in what is sometimes called *impression*. When the human mind comes into contact with a verbal proposition, an impression of meaning is immediately formed. It may be difficult to dislodge.

For the purpose of applying the informed interpretation rule, the context of an enactment comprises, in addition to the other provisions of the Act containing it, the legislative history of that Act, the provisions of other Acts *in pari materia*, and all facts constituting or concerning the subject-matter of the Act. [Underlining added; italics in original.]

160 What Bennion calls the “informed interpretation” approach is called the “modern interpretation rule” by Sullivan and “pragmatic dynamism” by Eskridge. All these approaches reject the former “plain meaning” approach. In view of the many terms now being used to refer to these approaches, I will here use the term “modern approach” to designate a synthesis of the contextual approaches that reject the “plain meaning” approach. According to this “modern approach”, consideration must be given at the outset not only to the words themselves but also, *inter alia*, to the context, the statute’s other provisions, provisions of other statutes *in pari materia* and the legislative history in order to correctly identify the legislature’s objective. It is only after reading the provisions with all these elements in mind that a definition will be decided on. This “modern” interpretation method has the advantage of bringing out the underlying premises

préparation législative), il lui faudrait alors utiliser beaucoup plus de mots qu’il n’est possible de le faire en pratique pour communiquer le sens recherché . . .

La règle de l’interprétation éclairée doit être appliquée, et ce aussi ordinaires que puissent sembler, au premier regard, les mots utilisés dans la loi. De fait, plus les mots semblent ordinaires, plus le lecteur doit être sur ses gardes. Le premier regard jeté sur un texte législatif n’est pas un regard pleinement éclairé. Dans tous les cas sans exception, il faut, pour bien interpréter les mots utilisés dans une loi, examiner soigneusement les mots ainsi que le contexte.

Un des dangers de la méthode fondée sur le premier regard réside dans ce que l’on appelle parfois l’*impression*. En effet, lorsqu’une personne prend connaissance d’une proposition écrite, il se forme immédiatement dans son esprit une impression du sens à donner à cette proposition. Cette impression peut être difficile à écarter.

Pour les fins de l’application de la règle de l’interprétation éclairée, le contexte d’une disposition législative comprend, outre les autres dispositions de la loi en question, l’historique législatif de cette loi, les dispositions des autres lois *in pari materia* et tous les faits constituant ou concernant l’objet de la loi. [Je souligne; en italique dans l’original.]

Ce que Bennion appelle l’approche de «l’interprétation éclairée» est nommée [TRADUCTION] «règle d’interprétation moderne» par Sullivan et [TRADUCTION] «dynamisme pragmatique» par Eskridge. Toutes ces approches rejettent l’ancienne approche du «sens ordinaire». Considérant la multiplicité des termes couramment employés pour désigner ces approches, je désignerai ici par «approche moderne» la synthèse des approches contextuelles qui rejettent l’approche du «sens ordinaire». Selon cette «approche moderne», on doit tout d’abord considérer notamment, outre le texte, le contexte, les autres dispositions de la loi, celles des autres lois *in pari materia* et l’historique législatif, afin de cerner correctement l’objectif du législateur. Ce n’est qu’après avoir lu les dispositions avec tous ces éléments présents à l’esprit que l’on s’arrêtera sur une définition. Cette méthode d’interprétation «moderne» a l’avantage de mettre

and thus preventing them from going unnoticed, as they would with the “plain meaning” method.

Since *Hills, supra*, I have continually stressed the importance of using the “modern” interpretation method rather than the former “plain meaning” method:

But, as I said above, a strict textual interpretation is not warranted here. [*Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at p. 618.]

The Code, and in particular s. 118(a), should be interpreted in light of all the rules of statutory interpretation, among which the context plays an important part. The pragmatic and functional approach referred to above is the very opposite of a textual and formalistic approach. The analysis of s. 118(a) by my colleague Gonthier J. begins and is primarily concerned with a literal and grammatical interpretation. I definitely cannot agree with such an interpretation, which, in my view, is not appropriate. . . . [*Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724, at p. 757.]

“Plain meaning” must not be used as an end in itself, particularly where it inevitably leads to absurd results which must be inconsistent with what Parliament would have intended. The thoughts of Justice Shamgar, President of the Supreme Court of Israel (as reproduced in *Selected Judgments of the Supreme Court of Israel*, vol. VIII (1992), at p. 263) strike me as particularly insightful:

. . . language does not govern the purpose, rather it serves it. The law is an instrument for realizing legal policy, and therefore interpretation needs to aim toward emancipating the wording from its semantic bonds, were these to distance it from the legislative purpose which the words are intended to realize.

If ever a case existed for rejecting a tightly tailored “plain meaning” approach in the face of consequences that are both absurd and contrary to the spirit and purpose of the law, it is raised in the present appeal. Of course, it is not for a court to second-guess the wisdom of the legislature since, subject to constitutional constraints, the legislature is entitled to legislate irrationally

en lumière les prémisses sous-jacentes et permet ainsi d'éviter qu'elles passent inaperçues comme ce serait le cas avec la méthode du «sens ordinaire».

Depuis l'arrêt *Hills*, précité, j'ai constamment souligné l'importance d'utiliser la méthode d'interprétation «moderne» plutôt que l'ancienne méthode du «sens ordinaire»:

À tout événement, comme je l'ai déjà dit, il n'est pas justifié d'avoir ici recours à une interprétation stricte fondée sur le texte. [*Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, à la p. 618.]

Le Code, et l'al. 118a) en particulier, se doivent d'être interprétés à la lumière de tous les principes d'interprétation des lois, parmi lesquels le contexte joue un rôle important. La démarche pragmatique et fonctionnelle exposée ci-avant se situe aux antipodes d'une approche qui se voudrait textuelle et formaliste. L'analyse de l'al. 118a) effectuée par mon collègue, le juge Gonthier, débute par et est centrée sur une interprétation littérale et grammaticale. Je ne saurais être d'accord avec un tel mode d'interprétation qui, à mon avis, n'est pas approprié. . . . [*Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, à la p. 757.]

Le recours au «sens manifeste» ne doit pas être une fin en soi, surtout s'il conduit inévitablement à des résultats absurdes qui ne sauraient être compatibles avec ce que le Parlement avait en vue. Les réflexions du juge Shamgar, président de la Cour suprême d'Israël (reproduites dans *Selected Judgments of the Supreme Court of Israel*, vol. VIII (1992), à la p. 263) me paraissent particulièrement éclairantes:

[TRADUCTION] . . . le langage ne détermine pas l'objet, il est à son service. La loi est l'instrument par lequel s'incarne la politique juridique et, partant, son interprétation doit tendre à émanciper les mots de leurs liens sémantiques dans le cas où ceux-ci les éloigneraient de l'objet législatif qu'ils sont censés incarner.

S'il existe un cas où l'on doit rejeter une conception étriquée du «sens manifeste» devant des conséquences à la fois absurdes et contraires à l'objet et à l'esprit de la loi, c'est bien celui du présent pourvoi. Bien sûr, il n'appartient pas au tribunal de remettre en question la sagesse du législateur, puisqu'il lui est loisible, sous réserve des contraintes constitutionnelles, de légiférer de

if it so chooses. Nonetheless, this Court should not adopt an interpretation . . . that would lead to absurd consequences when the mischief intended to be addressed is so poignantly clear. . . . [*R. v. St. Pierre*, [1995] 1 S.C.R. 791, at paras. 84 and 91.]

façon irrationnelle si tel est son bon vouloir. Néanmoins, notre Cour ne devrait pas adopter une interprétation [...] qui entraînerait des conséquences absurdes lorsque le problème qu'on veut corriger est d'une clarté aussi criante . . . [*R. c. St. Pierre*, [1995] 1 R.C.S. 791, aux par. 84 et 91.]

162 The "modern" interpretation method was recognized by Côté, *supra*, at p. 234:

La méthode d'interprétation «moderne» a été reconnue par Côté, *op. cit.*, aux pp. 260 et 261:

In trying to ascertain legislative intent, the reader must begin with the text chosen by the author as a vehicle for his thoughts. But should he stop there? According to Lord Denning,

Si le travail de l'interprète consiste, selon la doctrine officielle de l'interprétation, à découvrir la pensée du législateur, l'interprétation doit commencer par l'étude du texte que l'auteur a rédigé pour communiquer ses idées.

Beyond doubt the task of the lawyer — and of the judge — is to find out the intention of Parliament. In doing this, you must, of course, start with the words used in the statute: but not end with them — as some people seem to think.

L'interprète doit-il cependant s'arrêter là? Sur ce point, nous partageons l'avis de Lord Denning:

Sans aucun doute, la tâche de l'avocat et du juge est de découvrir l'intention du législateur. Pour y parvenir, il faut, assurément, partir des termes de la loi, mais non s'en tenir là, comme d'aucuns semblent le penser.

Two reasons in particular militate in favour of going beyond the enactment. First, as we have seen, the goal of interpretation is more than simply discovering the historic thought of the author of the enactment: it has other goals, and consequently requires a number of factors to be taken into account, such as the consequences of interpretation, which have nothing to do with the text itself. Second, even if we consider that interpretation's sole purpose is to reveal the thought of the legislator, two principal reasons dictate going beyond the literal method in order to reveal such thought. Firstly, because of what has often been called the "open texture" of language, the literal approach is often not sufficient to dispel all doubts about an enactment's application. Secondly, the literal approach confines the courts to the explicit component of Parliament's message: the implicit component, which is derived from the text of the statute, must also be considered in the quest for legislative intent. [Emphasis added.]

On doit absolument dépasser le texte, pour deux raisons en particulier. La première, c'est que, comme on l'a vu, l'objectif de l'interprétation ne consiste pas uniquement à découvrir la pensée historique de l'auteur du texte: l'interprétation poursuit d'autres objectifs et exige donc la prise en considération de facteurs, telles les conséquences de l'interprétation, qui n'ont rien à voir avec la formulation du texte. Deuxièmement, même si l'on devait concevoir l'interprétation comme ayant pour seul objectif la découverte de la pensée du législateur, deux raisons principales justifieraient que l'on ne se limitât pas à la méthode littérale pour découvrir cette pensée. D'abord, à cause de ce que l'on a appelé la «texture ouverte» du langage, la seule approche littérale souvent ne permet pas de dissiper les doutes que soulève l'application d'un texte. Deuxièmement, l'approche littérale ne permet de tenir compte que de la partie expresse de la communication légale: la partie implicite, celle qui se dégage du contexte global de l'énonciation légale, doit également être prise en considération si l'on veut reconstituer la pensée du législateur. [Je souligne.]

163 The "modern" interpretation method has also been recognized in other common law countries: L. M. du Plessis, *The Interpretation of Statutes* (1986), at pp. 55 and 57:

La méthode d'interprétation «moderne» a aussi été reconnue ailleurs dans les pays de common law: L. M. du Plessis, *The Interpretation of Statutes* (1986), aux pp. 55 et 57:

However, all these [various successive stages of interpretation] together with the rules and presumptions applicable to them are *always* at least *implicitly relevant*

[TRADUCTION] Toutefois, toutes ces [étapes successives de l'interprétation] conjuguées aux règles et présomptions qui leur sont applicables sont *toujours* au moins

in the sense that they must be borne in mind even if their applicability to the interpretation of a specific provision of an enactment is quite self-evident, and even if the "correct" answers to the questions of understanding they raise, can be arrived at intuitively.²⁹

The presumptions are to serve as basic guidelines throughout the process of interpretation. Because due cognisance of the operation of the presumptions is not necessarily a clearly discernible first stage in the process of interpretation, since the presumptions obtain throughout all the stages of interpretation, the interpreter should be conscious of their existence, contents and operation right from the outset. This awareness of the presumptions should underlie his step by step interpretation of the enactment, carrying him through the various stages involved, and guiding him in the "right direction".

During this first stage of interpretation recourse may as a rule be had to dictionaries to ascertain the "ordinary meaning" of words or expressions. . . . An interpreter may, as a matter of fact, by no means remain with the result obtained by applying this rule even though "the language of the enactment is (ostensibly) clear". . . . The real meaning of an enactment may in fact remain hidden to an interpreter who adheres merely to "clear language" or who qualifies this language — if it happens not to be so clear — without due cognisance of all the other co-equal structural elements which constitute the overall context of meaning within which the enactment prevails. [Underlining added; italics in original.]

²⁹ "Purely" or unbridled intuitive interpretation is of course at its best a risky business, and an interpreter would do best rather to obey the norms applicable to the various stages of interpretation as meticulously as possible. . . .

Finally, the "modern" interpretation method was reformulated in Canada by Professor R. Sullivan: *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 131:

There is only one rule in modern interpretation, namely, courts are obliged to determine the meaning of legislation in its total context, having regard to the pur-

implicite^{ment} pertinentes en ce sens qu'il faut en tenir compte même si leur applicabilité à l'interprétation d'une disposition donnée d'un texte de loi est en soi tout à fait évidente, et même s'il est possible de trouver intuitivement les «bonnes» réponses aux questions de compréhension qu'elles soulèvent²⁹.

Les présomptions doivent servir de lignes directrices fondamentales tout au long du processus d'interprétation. Puisqu'une connaissance suffisante du fonctionnement des présomptions n'est pas nécessairement une première étape évidente du processus d'interprétation, étant donné que les présomptions peuvent entrer en application à toute étape de l'interprétation, l'interprète devrait dès le départ être conscient de leur existence, de leur contenu et de leur fonctionnement. Cette connaissance des présomptions devrait être à la base de son interprétation par étapes de la disposition législative, elle devrait le guider à travers les diverses étapes en cause et l'orienter dans la «bonne direction».

Au cours de cette première étape d'interprétation, on peut en règle générale avoir recours aux dictionnaires pour déterminer le «sens ordinaire» des mots ou expressions. [. . .] De fait, un interprète ne peut en aucune façon s'en tenir au résultat obtenu en appliquant cette règle, même si le «texte de la disposition est (manifestement) clair». [. . .] Le sens véritable d'une disposition peut en fait demeurer invisible à l'interprète qui s'en tient uniquement au «langage clair» ou s'il nuance ce langage — dans les cas où la disposition n'est pas aussi claire — sans une connaissance suffisante de tous les autres éléments structurels de valeur égale qui constituent le contexte global du sens dans lequel s'inscrit la disposition. [Je souligne; en italique dans l'original.]

²⁹ Il va de soi qu'une interprétation «purement» ou absolument intuitive constitue, dans le meilleur des cas, un exercice risqué, et il est préférable, aux diverses étapes de l'interprétation, que l'interprète obéisse aussi méticuleusement que possible aux normes applicables . . .

Enfin, la méthode d'interprétation «moderne» a été reformulée au Canada par la professeure R. Sullivan: *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994), à la p. 131:

[TRADUCTION] Il n'existe qu'une seule règle d'interprétation moderne: les tribunaux sont tenus d'interpréter un texte législatif dans son contexte global, en tenant

pose of the legislation, the consequences of proposed interpretations, the presumptions and special rules of interpretation, as well as admissible external aids. In other words, the courts must consider and take into account all relevant and admissible indicators of legislative meaning. After taking these into account, the court must then adopt an interpretation that is appropriate. An appropriate interpretation is one that can be justified in terms of (a) its plausibility, that is, its compliance with the legislative text; (b) its efficacy, that is, its promotion of the legislative purpose; and (c) its acceptability, that is, the outcome is reasonable and just. [Emphasis added.]

165

However, since *Hills* this Court has wavered between the former “plain meaning” method and the “modern” interpretation method. For example, in *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at para. 21, Lamer C.J., speaking for the majority, used the former method, quoting the second edition of Driedger, *supra*, at p. 87, with approval:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense.

166

However, in *R. v. Creighton*, [1993] 3 S.C.R. 3, Lamer C.J. came around to an interpretation based on the “modern” method, that is, an interpretation that rejected the “plain meaning” of the term “unlawful act” under s. 222(5)(a) of the *Criminal Code*. That interpretation is part of a line of decisions that originated with *R. v. Larkin* (1942), 29 Cr. App. R. 18: see *R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944, at pp. 958-59. Although in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, at para. 14, Lamer C.J. stated that his support for the “modern” method was based on the presumption of constitutionality, that presumption is not actually the basis for the line of decisions in question. Moreover, in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, Gonthier J., writing for the majority, used the “modern” contextual interpretation method.

compte de l'objet du texte en question, des conséquences des interprétations proposées, des présomptions et des règles spéciales d'interprétation, ainsi que des sources acceptables d'aide extérieure. Autrement dit, les tribunaux doivent tenir compte de tous les indices pertinents et acceptables du sens d'un texte législatif. Cela fait, ils doivent ensuite adopter l'interprétation qui est appropriée. L'interprétation appropriée est celle qui peut être justifiée en raison a) de sa plausibilité, c'est-à-dire sa conformité avec le texte législatif; b) de son efficacité, dans le sens où elle favorise la réalisation de l'objet du texte législatif; et c) de son acceptabilité, dans le sens où le résultat est raisonnable et juste. [Je souligne.]

Cependant, depuis l'arrêt *Hills*, notre Cour a oscillé entre l'ancienne méthode du «sens ordinaire» et la méthode de l'interprétation «moderne». Par exemple, dans l'arrêt *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, au par. 21, le juge en chef Lamer, s'exprimant au nom de la majorité, a fait usage de l'ancienne méthode en citant avec approbation la deuxième édition de Driedger, *op. cit.*, à la p. 87:

[TRADUCTION] Dans l'interprétation des lois, on doit donner aux termes leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, ou dans l'objet visé par la loi où ils figurent, ou encore dans les circonstances où ils sont employés, n'indique qu'ils ont été employés dans un sens spécial et différent de leur acception grammaticale ordinaire.

Mais dans *R. c. Creighton*, [1993] 3 R.C.S. 3, le juge en chef Lamer s'était rallié à une interprétation faite selon la méthode «moderne», c'est-à-dire rejetant le «sens ordinaire», des termes «acte illégal» de l'al. 222(5)a) du *Code criminel*. Cette interprétation s'inscrit dans un courant jurisprudentiel qui prend sa source dans l'arrêt *R. c. Larkin* (1942), 29 Cr. App. R. 18: voir *R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944, aux pp. 958 à 959. Quoique dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, au par. 14, le juge en chef Lamer ait précisé qu'il avait fondé son adhésion à la méthode «moderne» sur la présomption de constitutionnalité, il demeure que cette présomption de constitutionnalité n'est pas le fondement du courant jurisprudentiel en question. Par ailleurs, dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, le juge Gonthier au nom de la majorité a eu recours à la méthode d'interprétation contextuelle «moderne».

1996 CanLII 153 (CSC)

This Court subsequently used the “modern” interpretation method again: in *R. v. Lewis*, [1996] 1 S.C.R. 921, at para. 68, that method, as formulated by Professor Sullivan, was cited with approval by my colleague Iacobucci J.:

In order to arrive at the correct interpretation of statutory provisions, the words of the text must be read in context: see *Driedger on the Construction of Statutes* [3rd ed. 1994], at p. 193, and Côté, *supra*, at p. 257.

The “modern” method was also used by this Court in *McIntosh*, *supra*, at paras. 58-59, where my colleague McLachlin J. stated the following in dissent:

But even if the words were plain, the task of interpretation cannot be avoided. As *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) puts it at p. 4, “no modern court would consider it appropriate to adopt that meaning, however “plain”, without first going through the work of interpretation”.

The point of departure for interpretation is not the “plain meaning” of the words, but the intention of the legislature. . . . To quote *Driedger, supra*, at p. 3: “The purpose of the legislation must be taken into account, even where the meaning appears to be clear, and so must the consequences”. . . . The plain meaning of the words, if such exists, is a secondary interpretative principle aimed at discerning the intention of the legislator.

However, this Court now seems to have returned to the former “plain meaning” method in *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550, at paras. 21-22:

While the parties’ use of these various interpretive techniques is adept, a full discussion of these techniques is unnecessary to the resolution of this appeal. This is so because the language and context of the provisions in question make their meaning clear.

To state the obvious, the first step in a question of statutory interpretation is always an examination of the language of the statute itself. As E. A. Driedger wrote in his text, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Notre Cour a ensuite réutilisé la méthode «moderne»: dans l’arrêt *R. c. Lewis*, [1996] 1 R.C.S. 921, au par. 68, cette méthode est citée avec approbation par mon collègue le juge Iacobucci, telle que formulée par la professeure Sullivan:

Afin d’interpréter correctement les dispositions d’un texte de loi, il faut en examiner les mots en contexte: voir *Driedger on the Construction of Statutes* [3^e éd. 1994], à la p. 193, et Côté, *op. cit.*, à la p. 287.

La méthode «moderne» a aussi été utilisée par notre Cour dans l’arrêt *McIntosh*, précité, aux par. 58 et 59, où ma collègue le juge McLachlin, dissidente, s’exprimait ainsi:

Cependant, même si les termes étaient clairs, l’exercice d’interprétation ne peut être évité. Comme on l’affirme dans *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994) à la p. 4, [TRADUCTION] «aucun tribunal moderne ne considérerait comme approprié d’adopter ce sens, aussi «clair» soit-il, sans tout d’abord faire un exercice d’interprétation».

Le point de départ de l’exercice d’interprétation n’est pas le «sens ordinaire» des mots, mais l’intention du législateur. [. . .] Comme on le dit dans *Driedger, op. cit.*, à la p. 3: [TRADUCTION] «Il faut tenir compte, de l’objet de la loi, même dans le cas où son sens paraît clair, ainsi que de ses conséquences.» [. . .] La détermination du sens ordinaire des termes, en admettant qu’on puisse le dégager, est un principe secondaire d’interprétation qui vise à déterminer quelle était l’intention du législateur.

Mais notre Cour semble maintenant revenir à l’ancienne méthode du «sens ordinaire» dans l’arrêt *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550, aux par. 21 et 22:

Bien que les parties aient utilisé ces diverses techniques d’interprétation de façon experte, il n’est pas nécessaire de procéder à une analyse complète de ces techniques pour régler le présent pourvoi. Il en est ainsi parce que le libellé et le contexte des dispositions en question en rendent le sens clair.

De toute évidence, pour répondre à une question d’interprétation de la loi, il faut toujours commencer par examiner le texte même de la loi en cause. Comme l’a écrit E. A. Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 87:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there be something . . . to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense.

[TRADUCTION] Dans l'interprétation des lois, on doit donner aux termes leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, ou dans l'objet visé par la loi où ils figurent, ou encore dans les circonstances où ils sont employés, n'indique qu'ils ont été employés dans un sens spécial et différent de leur acception grammaticale ordinaire.

170 The fact that this Court is wavering at random between the former "plain meaning" method and the "modern" contemporary method introduces uncertainty into the law as far as this methodological point is concerned. What method should jurists use? As things stand at the moment, the answer is at best obscure. If the courts randomly choose one of the two interpretation methods depending on the desired result, then the activity of legal interpretation is reduced to an arbitrary exercise whose result is unpredictable. In so far as such an undesirable situation prevails, the comment on methodology made by Philp J.A., writing for a unanimous panel of the Manitoba Court of Appeal in *Judges of the Provincial Court (Man.) v. Manitoba* (1995), 102 Man. R. (2d) 51, at p. 69, is appropriate:

Le fait que notre Cour oscille, de façon aléatoire, entre l'ancienne méthode du «sens ordinaire» et la méthode contemporaine «moderne», a pour effet d'introduire de l'incertitude dans le droit en ce qui concerne cet aspect méthodologique. Quelle méthode les juristes devraient-ils utiliser? Dans l'état actuel des choses, la réponse est pour eux, au mieux, obscure. Si les tribunaux choisissent l'une ou l'autre des deux méthodes d'interprétation de façon aléatoire en fonction du résultat souhaité, alors l'activité d'interprétation juridique est rabaisée à un exercice arbitraire dont le résultat est imprévisible. Dans la mesure où une telle situation indésirable prévaut, le commentaire méthodologique du juge Philp de la Cour d'appel du Manitoba qui s'exprimait au nom d'un banc unanime, dans l'affaire *Judges of the Provincial Court (Man.) c. Manitoba* (1995), 102 Man. R. (2d) 51, à la p. 69, est approprié:

The . . . argument is a Humpty-Dumpty-like exercise in making words mean what they want them to mean ("When I use a word", Humpty-Dumpty said, in a rather scornful tone, "it means just what I choose it to mean — neither more nor less." Lewis Carroll, *Through the Looking-Glass*, Chapter 6). [Emphasis added.]

[TRADUCTION] L'argument [. . .] est une interprétation à la Humpty-Dumpty du fait que l'on confère aux termes le sens que l'on veut bien qu'ils aient («Quand moi, j'emploie un mot», déclare Humpty-Dumpty, d'un ton assez dédaigneux, «il veut dire exactement ce qu'il me plaît qu'il veuille dire — ni plus ni moins». Lewis Carroll, *De l'autre côté du miroir*, chapitre 6). [Je souligne.]

171 With respect to this idea of a Humpty-Dumpty-like interpretation exercise, see also generally: *Roynat Inc. v. Ja-Sha Trucking & Leasing Ltd.* (1992), 89 D.L.R. (4th) 405 (Man. C.A.), at p. 408; *Bodnar v. Real Estate Council of British Columbia* (1994), 121 D.L.R. (4th) 27 (B.C.C.A.), at p. 37. A Humpty-Dumpty-like interpretation exercise is actually nothing more than an interpretation based on random or vague rules or solely on intuition or unrationalized impressions, or one that fails to consider the underlying premises of legal reasoning. It

En ce qui concerne cette notion de exercice d'interprétation à la Humpty-Dumpty, voir aussi généralement: *Roynat Inc. c. Ja-Sha Trucking & Leasing Ltd.* (1992), 89 D.L.R. (4th) 405 (C.A. Man.), à la p. 408; *Bodnar c. Real Estate Council of British Columbia* (1994), 121 D.L.R. (4th) 27 (C.A.C.-B.), à la p. 37. Un exercice d'interprétation à la Humpty-Dumpty n'est en fait rien d'autre qu'une interprétation fondée sur des règles aléatoires ou floues, ou qui est accomplie uniquement de façon intuitive ou en se fondant sur des impressions non rationalisées, ou encore en omettant de considérer les prémisses sous-jacentes du raisonne-

goes without saying that the courts must avoid this type of interpretation exercise.

In light of the dynamic development of our law, the plurality of perspectives on legal analysis, the methodological problems presented by the “plain meaning” and the growing international recognition of all these factors, I believe that it is time to abandon the former “plain meaning” method in Canada and, from now on, to use the “modern” method as the basic approach to legal interpretation. That is what I now intend to do in the case at bar.

However, before beginning that analysis, it is important to consider two methodological caveats. First, the “modern” interpretation method must not be taken further than it can go. It seems to me that the “pragmatic dynamism” approach suggested by Eskridge could lead to such excess if carried too far. Eskridge has stated the following, *supra*, at p. 50:

Aristotle urged that application of general statutes to unanticipated cases requires the interpreter “to correct the omission — to say what the legislator would have said had he been present, and would have put into law if he had known”.

An Aristotelian approach to statutory interpretation is suggested by the American pragmatic tradition. Pragmatism argues that there is no “foundationalist” (single overriding) approach to legal issues. Instead, the problem solver should consider the matter from different angles, applying practical experience and factual context before arriving at a solution. Practical experience in both Europe and the United States suggests that when statutory interpreters apply a statute to specific situations, the interpreter asks “not only what the statute means abstractly, or even on the basis of legislative history, but also what it ought to mean in terms of the needs and goals of our present day society”.

... [My pragmatist-inspired] argument is based on an Aristotelian theory of application and changed circumstances: a statute is relatively abstract until it is applied to a specific situation. Especially over time, the circumstances will not be ones that the statute or its drafters

ment juridique. Il va de soi que les tribunaux doivent éviter ce genre d'exercice d'interprétation.

Considérant l'évolution dynamique de notre droit, la pluralité des perspectives d'analyse juridique, les problèmes d'ordre méthodologique que pose le «sens ordinaire» et la reconnaissance grandissante de tous ces facteurs à l'échelle internationale, j'estime qu'au Canada il est temps d'abandonner l'ancienne méthode du «sens ordinaire», et d'utiliser désormais la méthode dite «moderne», en tant qu'approche de base en interprétation juridique. C'est ce que je me propose maintenant de faire en ce qui concerne le cas d'espèce.

Mais avant de s'engager dans cette analyse, il est important de considérer deux *caveat* méthodologiques. Premièrement, il ne faut pas pousser la méthode «moderne» au-delà de ce qu'elle est capable de donner. L'approche du «dynamisme pragmatique» mise de l'avant par Eskridge me semble pouvoir potentiellement conduire à un tel excès si on l'appliquait de façon trop poussée. En effet, selon Eskridge, *op. cit.*, à la p. 50:

[TRADUCTION] Aristote a insisté sur le fait que l'application de lois générales à des situations imprévues exige de l'interprète qu'il «corrige l'omission — qu'il dise ce que le législateur aurait dit s'il avait été présent et ce qu'il aurait inscrit dans la loi s'il avait été au courant».

La tradition pragmatique américaine suggère une analyse aristotélicienne en matière d'interprétation législative. Le pragmatisme veut qu'il n'existe aucune méthode fondamentale (dominante et unique) d'analyse des questions de droit. Au contraire, la personne appelée à régler le problème devrait plutôt examiner la question sous divers angles, et tenir compte de l'expérience pratique et du contexte factuel avant d'arriver à une solution. L'expérience pratique, tant en Europe qu'aux États-Unis [...], suggère que l'interprète législatif qui applique une loi à des situations données doit se demander «non seulement quel est le sens de la loi dans l'absolu, ou même à la lumière de l'historique législatif, mais aussi son sens en fonction des besoins et des objectifs de la société actuelle».

... [Mon] argument [inspiré par le pragmatisme] se fonde sur la théorie, préconisée par Aristote, de l'application de la loi en fonction de l'évolution des circonstances: une loi est relativement abstraite jusqu'à ce qu'elle soit appliquée à une situation donnée. En effet,

contemplated, and any application of the statute will be dynamic in a weak sense, going beyond the drafters' expectations. Sometimes the circumstances will be materially different from those contemplated by the statutory drafters, and in that event any application of the statute will be dynamic in a strong sense, going against the drafters' expectations, which have been negated because important assumptions have been undone. [Underlining added; italics in original.]

174 This "pragmatic dynamism" approach has recently been commented on as follows in Canadian academic literature (P. Michell, "Just Do It! Eskridge's Critical Pragmatic Theory of Statutory Interpretation" (1996), 41 *McGill L.J.* 713, at p. 731):

At the core of this approach is a healthy scepticism about all theoretical approaches and a measure of uncertainty as to whether the answer chosen is the correct one. At the same time, however, critical pragmatism is concerned to get the job done, not to equivocate or temporize. Seen from this perspective, the essential problem of statutory interpretation is to apply a general, abstract statutory provision to a concrete factual situation. Circumstances often arise which the enacting legislators did not or could not have contemplated. Interpreters, on this account, must do what works best, by reference to the "web of beliefs" that surround a statute. [Emphasis added.]

175 In my view, Eskridge's "pragmatic dynamism" provides the judiciary with a justification for manufacturing interpretations that are diametrically opposed to the clear purpose of a statute. Eskridge based this approach on an opinion expressed by Aristotle in his *Nichomachean Ethics*. Yet that opinion tends to diverge from the rule of law and *état de droit* concepts as they are accepted today in our democratic societies. To avoid basing the development of our judicial system on unsound theoretical foundations, we must therefore be extremely cautious about sociopolitical opinions expressed by the classical authors. For an example of the many complications created by the use of the classical authors' sociopolitical opinions in the law, see generally M. C. Nussbaum, "Platonic Love and Colorado Law: The Relevance of

avec le passage du temps, les circonstances ne seront pas celles que la loi ou ses rédacteurs avaient prévues, et toute application de cette loi sera dynamique dans un sens faible, allant *au-delà* des prévisions des rédacteurs. Les circonstances seront parfois considérablement différentes de celles envisagées par les rédacteurs d'une loi; dans un tel cas, l'application de la loi sera dynamique dans un sens fort, allant à l'*opposé* des prévisions des rédacteurs, qui se trouvent réduites à néant du fait que d'importantes prémisses ont été invalidées. [Je souligne en italique dans l'original.]

Cette approche de «dynamisme pragmatique» a récemment fait l'objet des commentaires suivants dans la littérature académique canadienne (P. Michell, «Just Do It! Eskridge's Critical Pragmatic Theory of Statutory Interpretation» (1996), 41 *R.D. McGill* 713, à la p. 731):

[TRADUCTION] Cette approche repose sur un scepticisme sain à l'égard de toutes les approches théoriques et sur un certain degré d'incertitude quant à savoir si la réponse choisie est la bonne. D'un autre côté, l'objectif du pragmatisme critique est d'accomplir le travail et non d'équivoquer ou de temporiser. Vu sous cet angle, le problème fondamental de l'interprétation législative est l'application d'une disposition législative générale et abstraite à une situation factuelle concrète. Il se présente souvent des circonstances que le législateur n'avait pas prévues et ne pouvait pas prévoir. Pour cette raison, l'interprète doit retenir la solution la plus efficace eu égard à l'ensemble des convictions qui trament la toile de fond de la loi. [Je souligne.]

Ce «dynamisme pragmatique» d'Eskridge a, à mon avis, pour effet de fournir au judiciaire un fondement justificatif pour manufacturer des interprétations diamétralement opposées à l'objet manifeste d'une loi. Eskridge fonde cette approche sur une opinion exprimée par Aristote dans son *Éthique de Nicomaque*. Or, cette opinion a une tendance divergente par rapport aux concepts de règle de droit et d'état de droit tels que nous les acceptons aujourd'hui dans nos sociétés démocratiques. Nous devons donc conserver une attitude extrêmement circonspecte par rapport aux opinions socio-politiques exprimées par les auteurs classiques, afin d'éviter de fonder le développement de notre système judiciaire sur un soubassement théorique lézardé. Pour un exemple des myriades de complications créées par l'usage en

Ancient Greek Norms to Modern Sexual Controversies" (1994), 80 *Va. L. Rev.* 1515.

On the other hand, when it comes to pure methodology — such as Aristotelian-Thomist formal logic and the Socratic method — having recourse to the classical authors is obviously fully justified, *inter alia* in developing methods of legal interpretation. As correctly noted by Professor Nussbaum, the discipline of law could benefit from greater methodological rigor ("The Use and Abuse of Philosophy in Legal Education" (1993), 45 *Stan. L. Rev.* 1627, at pp. 1637-38):

Philosophy does not just conduct inquiries into specific topics; it also turns round and examines itself, asking what belief and knowledge are, what rationality is, what interpreting a text is, what methods are and are not conducive to understanding. Once again, this explicitness and rigor seems to me to have a great deal to offer to the law, which inevitably talks about evidence and knowledge, about interpretation and objectivity, and about the nature of rationality. The point is not that philosophers have some secret key to these difficult questions, but that they spend their whole lives working on them, whereas lawyers rarely spend much time on them at all. So there is at least some chance that philosophers' more systematic and detailed inquiries will offer something to the lawyer.

Law has become methodologically philosophical in some areas, in particular, in the debates about interpretation in constitutional law. But this self-scrutiny could be extended much further and could be pursued more rigorously, with benefit to all. [Emphasis added.]

The second methodological caveat is as follows. It is clear that the "plain meaning" method, with its methodological estoppel that prevents the initiation of legal reasoning, can be used in situations in which it is justified and does not have undesirable

droit des opinions socio-politiques des auteurs classiques, voir généralement M. C. Nussbaum, «Platonic Love and Colorado Law: The Relevance of Ancient Greek Norms to Modern Sexual Controversies» (1994), 80 *Va. L. Rev.* 1515.

Par contre, en ce qui concerne la méthodologie pure — par exemple, la logique formelle aristotélicienne-thomiste et la méthode socratique — le recours aux auteurs classiques est évidemment pleinement justifié notamment dans l'élaboration des méthodes d'interprétation juridique. Comme le souligne avec justesse la professeure Nussbaum, la discipline juridique pourrait tirer avantage d'une plus grande rigueur méthodologique («The Use and Abuse of Philosophy in Legal Education» (1993), 45 *Stan. L. Rev.* 1627, aux pp. 1637 et 1638):

[TRADUCTION] La philosophie ne se limite pas à l'investigation de questions spécifiques; elle se livre également à une introspection et s'interroge sur ce que sont les croyances et les connaissances, sur ce qu'est la rationalité, sur ce qu'est l'interprétation d'un texte, sur l'identité des méthodes propres à permettre la compréhension d'une question. Une fois de plus, ce caractère explicite et cette rigueur semblent, à mon avis, avoir beaucoup à offrir au droit, discipline où il est inévitablement question de preuve et de connaissances, d'interprétation et d'objectivité, et de la nature de la rationalité. Ce n'est pas que les philosophes possèdent une solution secrète à ces questions difficiles, mais plutôt qu'ils passent leur vie à les examiner, alors que les avocats y consacrent rarement beaucoup de temps. En conséquence, il existe au moins une possibilité que les recherches plus systématiques et détaillées des philosophes apportent quelque chose à l'avocat.

Le droit participe maintenant de la philosophie sur le plan méthodologique dans certains domaines, tout particulièrement dans les débats d'interprétation en droit constitutionnel. Cependant, cette introspection pourrait être élargie encore d'avantage et poursuivie avec plus de rigueur, pour le bénéfice de tous. [Je souligne.]

Le deuxième *caveat* méthodologique est le suivant. Il est évident que la méthode du «sens ordinaire», avec sa préclusion méthodologique qui empêche l'enclenchement du raisonnement juridique, peut être utilisée dans des cas où elle est

side effects. I am thinking, for example, of the area of tax law, in which our case law clearly establishes that the basic approach is that involving the "plain meaning" rule: *Alberta (Treasury Branches) v. M.N.R.*, [1996] 1 S.C.R. 963, at para. 14 (per Cory J.):

The appropriate principles to be considered in interpreting taxation legislation were clearly set out in *Friesen v. Canada*, [1995] 3 S.C.R. 103. . . .

In interpreting sections of the *Income Tax Act*, the correct approach, as set out by Estey J. in *Stubart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, is to apply the plain meaning rule.

178 What are the underlying reasons for such an approach in taxation? In *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3, my colleague Gonthier J. set out the social and economic policy reasons in an analysis returned to by my colleague La Forest J. in *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254, at para. 56:

In . . . *Notre-Dame de Bon-Secours* . . . my colleague Gonthier J. clarified the proper rules governing the interpretation of tax legislation. After explaining the underlying principles of the traditional rule providing for a strict construction of fiscal statutes, he analyzed the evolution that had occurred on the issue during the past decade. As he explained . . . this evolution was the logical consequence of the recognition of the social and economic purposes of such legislation. . . . Gonthier J. held, at p. 17:

[T]here is no longer any doubt that the interpretation of tax legislation should be subject to the ordinary rules of construction. . . . "[T]he words of an Act are to be read in their entire context and in their . . . ordinary sense. . . ." [Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87.] [Emphasis added.]

179 From the standpoint of the methodology of legal interpretation, it must be borne in mind that tax law is a technical field that has a language of its own, since it is, along with accounting and management, part of what may generally be called "the

justifiée et où elle n'engendre pas d'effets secondaires indésirables. Je pense par exemple au domaine du droit fiscal, où notre jurisprudence établit clairement que l'approche de base est la règle du «sens ordinaire»: *Alberta (Treasury Branches) c. M.N.R.*, [1996] 1 R.C.S. 963, au par. 14 (le juge Cory):

Les principes dont il faut tenir compte dans l'interprétation des lois fiscales sont clairement énoncés dans l'arrêt *Friesen c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 103 . . .

Pour interpréter les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il convient, comme l'affirme le juge Estey dans l'arrêt *Stubart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, d'appliquer la règle du sens ordinaire.

Quelles sont les raisons qui sous-tendent une telle approche en fiscalité? Mon collègue le juge Gonthier a exposé les raisons du point de vue de la politique sociale et économique dans l'arrêt *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, dans une analyse reprise par mon collègue le juge La Forest dans l'arrêt *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254, au par. 56:

Dans l'arrêt [. . .] *Notre-Dame de Bon-Secours* [. . .] mon collègue le juge Gonthier apporte des éclaircissements quant aux règles qui doivent régir l'interprétation des lois fiscales. Après avoir expliqué les principes qui sous-tendent la règle traditionnelle voulant que les lois fiscales soient interprétées strictement, il a analysé l'évolution qui avait eu lieu à cet égard au cours de la dernière décennie. Comme il l'a indiqué [. . .] cette évolution était la conséquence logique de la reconnaissance des objectifs sociaux et économiques de ces lois. [. . .] [L]e juge Gonthier conclut, à la p. 17:

Il ne fait plus de doute (. . .) que l'interprétation des lois fiscales devrait être soumise aux règles ordinaires d'interprétation. [. . .] [TRADUCTION] «[I]l faut interpréter les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire . . . » [Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 87.] [Je souligne.]

Du point de vue de la méthodologie d'interprétation juridique, on doit garder à l'esprit que le droit fiscal est un domaine technique qui, faisant partie avec la comptabilité et le management de ce qu'il convient d'appeler en général «le monde des

business world". Professor A. Belkaoui, Working Paper 76-7, *Linguistic Relativism in Accounting* (1976), at pp. 1, 9 and 11, has demonstrated this very clearly:

Accounting is the language of business. It represents phenomena in the business world as language represents phenomena in the real world. Both linguistics and accounting have a great number of similarities.

“(Accounting) is a language with a special vocabulary aimed at conveying the financial story of organizations. To understand corporate annual reports, a reader must learn the fundamentals of the language” (Horngren, 1974, p. 70).

“As is the case with language, accounting has many dialects. There are differences in terminology and practice among industries and among companies within industries. . . .” (Anthony and Rose, 1975, p. 12).

Symbolic representations do exist in accounting. For example, McDonald (1972, p. 6) identified numeral[s] and words, and, debit and credit, as symbols respectively accepted and unique to the accounting discipline. Hence, the terms used to portray accounting postulates and principles, such as materiality, going concern, conservatism, etc. . . . have a meaning unique to the accounting field. [Emphasis added.]

It is evident from this analysis that terms generally used in the business world, including taxation terms, have a meaning unique to the business world. Since the business world occupies such an important place and has such profound ramifications in our society, there are a great many terms of business language that have already been precisely defined by those working in the field. In fact, taxation terms often have definitions that have been clearly established through empirical means, that are generally recognized and accepted

affaires», dispose en fait de son langage propre. Le professeur A. Belkaoui, Working Paper 76-7, *Linguistic Relativism in Accounting* (1976), aux pp. 1, 9 et 11, démontre cet état de choses de façon claire:

[TRADUCTION] La comptabilité est le langage des affaires. Elle exprime les phénomènes du monde des affaires, tout comme le langage exprime les phénomènes du monde qui nous entoure. La linguistique et la comptabilité présentent un grand nombre de similarités.

«(La comptabilité) est un langage doté d'un vocabulaire spécial visant à décrire le portrait financier des organisations. Pour bien comprendre les rapports annuels des sociétés, le lecteur doit apprendre les rudiments de ce langage» (Horngren, 1974, à la p. 70).

«Tout comme le langage, la comptabilité compte bon nombre de dialectes. Il existe des différences sur le plan de la terminologie et des pratiques entre les divers secteurs industriels ainsi qu'entre les entreprises au sein d'un même secteur. . . .» (Anthony and Rose, 1975, à la p. 12).

La représentation symbolique existe effectivement en comptabilité. Par exemple, McDonald (1972, à la p. 6) a décrit les chiffres et les mots, le débit et le crédit, comme étant des symboles respectivement reconnus et propres au domaine de la comptabilité. En conséquence, les mots utilisés pour décrire des postulates et des principes comptables tels que l'importance relative, l'entreprise en exploitation, la prudence, et ainsi de suite [. . .] ont un sens particulier au domaine de la comptabilité. [Je souligne.]

Il ressort de cette analyse que les termes généralement utilisés en affaires, y compris les termes de fiscalité, ont un sens particulier dans le monde des affaires. Or, le monde des affaires occupant une place si importante, et ayant des ramifications si profondes dans notre société, il y a un grand nombre de termes de son langage qui sont déjà définis de façon précise par les intervenants qui œuvrent dans le domaine. Les termes utilisés en fiscalité ont en fait dans bien des cas des définitions soit clairement établies de façon empirique, soit géné-

or that have been standardized by various bodies: see, for example, the dozens of specialized dictionaries and glossaries in taxation, accounting and management. See also, *inter alia*, the *CICA Handbook* and *The Accountant's Manual* of the Canadian Institute of Chartered Accountants. See also, from the Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec, *Guide de la saine gestion des entreprises et des organisations (Principes d'administration et de gestion généralement reconnus)* (2nd ed. 1992), c. 1 "références lexicologiques", section 1.1-1, the purpose of which is [TRANSLATION] "to ensure uniformity in how concepts are understood and to limit how they are interpreted".

ralement reconnues et acceptées, ou encore normalisées par divers organismes: voir, par exemple, les douzaines de dictionnaires et lexiques spécialisés en fiscalité, comptabilité et management. Voir aussi notamment à titre d'exemple le *Manuel de l'ICCA* et *The Accountant's Manual* de l'Institut canadien des comptables agréés. Voir aussi de la Corporation professionnelle des administrateurs agréés du Québec, *Guide de la saine gestion des entreprises et des organisations (Principes d'administration et de gestion généralement reconnus)* (2^e éd. 1992), ch. 1 «références lexicologiques», section 1.1-1, dont le but est «d'uniformiser la compréhension des concepts et d'en limiter l'interprétation».

181

Thus, the "plain meaning" used by this Court in the taxation field is actually the "plain meaning as already defined by the business world". But there is more. Not only have the terms already been defined by the business community, but terminological and lexicographic research is being done in that field and published in specialized literature. See, for example, Professor C. Nobes' nine-language comparative analysis ("The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive" (1993), 24 *Accounting and Business Research* 35) of the expression "a true and fair view", which financial statements are required to present, in the context of the law applicable in the 12 European Economic Community countries.

Donc, le «sens ordinaire» que notre Cour utilise dans le domaine fiscal est en fait le «sens ordinaire tel que défini préalablement par le monde des affaires». Mais il y a plus. Non seulement les termes sont-ils déjà définis par le milieu, mais de plus, il y a de la recherche terminologique et lexicographique qui s'y fait et qui est publiée dans la littérature spécialisée. Voir par exemple l'analyse du professeur C. Nobes («The True and Fair View Requirement: Impact on and of the Fourth Directive» (1993), 24 *Accounting and Business Research* 35), où l'expression selon laquelle les états financiers doivent donner «une image fidèle» fait l'objet d'une analyse linguistique comparative, en neuf langues, dans le cadre du droit applicable dans les 12 pays de la communauté économique européenne.

182

It is thus the business world itself that develops its own contextualized definitions based on what is here being called the "modern" method. This Court then uses those definitions as what it views as the "plain meaning" generally accepted in the business world. The "plain meaning" method in taxation relies on methodological estoppel, which prevents us from initiating any reasoning on legal interpretation because those working in the field have already carried out the relevant analyses in situations in which we consider that there is a "plain meaning". In situations in which there is no "plain meaning" or there is ambiguity, this Court

C'est donc le monde des affaires lui-même qui élabore ses propres définitions contextualisées selon ce que nous appelons ici la méthode «moderne». Notre Cour utilise ensuite ces définitions-là selon ce qui devient, de notre point de vue, le «sens ordinaire» généralement accepté dans le monde des affaires. Avec le «sens ordinaire» en fiscalité, nous avons recours à la préclusion méthodologique qui nous empêche d'enclencher le raisonnement d'interprétation juridique, parce que les analyses pertinentes ont déjà été faites par les intervenants du milieu dans les cas où il y a, pour nous, un «sens ordinaire». Dans les cas où il n'y a

must then define the term in question by engaging in legal interpretation.

In summary, the “plain meaning” rule is justified in taxation because of the imperatives of stability and predictability of the law; moreover, the use of the “plain meaning” in taxation does not have any dysfunctional side effects. Accordingly, in such circumstances it is clear that the basic approach to legal interpretation in the field of tax law should be that involving the “plain meaning” rule. Since *Hills, supra*, I have constantly supported this approach, adopting the “plain meaning” rule in appropriate circumstances.

In conclusion, it is therefore the “modern” methodological approach that will apply in interpreting the *Charter*, a question to which I will now turn.

B. Sections 23 and 56(1) of the Charter: Legal Interpretation

Sections 23 and 56(1) of the *Charter* read as follows:

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

The tribunal may decide to sit *in camera*, however, in the interests of morality or public order.

56. (1) In sections 9, 23, 30, 31, 34 and 38, in Chapter III of Part II and in Part IV, the word “tribunal” includes a coroner, a fire investigation commissioner, an inquiry commission, and any person or agency exercising quasi-judicial functions.

What must be interpreted here is the expression “person or agency exercising quasi-judicial functions” (in s. 56(1)), read in conjunction with the term “tribunal” (in s. 23).

pas de «sens ordinaire», ou s’il y a ambiguïté, alors il incombe à notre Cour de définir l’expression en question au moyen de l’interprétation juridique.

En somme, d’une part, la règle du «sens ordinaire» se justifie en fiscalité en raison des impératifs de stabilité et de prévisibilité du droit; d’autre part, en fiscalité, l’utilisation du «sens ordinaire» ne crée pas d’effets secondaires dysfonctionnels. Par conséquent, dans de telles circonstances, il est manifeste que l’approche de base en interprétation juridique dans le domaine du droit fiscal devrait être celle de la règle du «sens ordinaire». J’ai constamment soutenu cette approche depuis l’arrêt *Hills*, précité, en me ralliant à la règle du «sens ordinaire» lorsque les circonstances le justifiaient.

En conclusion, c’est donc l’approche méthodologique «moderne» qui s’appliquera lorsqu’il s’agira d’interpréter la *Charte*, question que j’aborde maintenant.

B. L’article 23 et le par. 56(1) de la Charte: interprétation juridique

L’article 23 et le par. 56(1) de la *Charte* se lisent comme suit:

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu’il s’agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l’intérêt de la morale ou de l’ordre public.

56. 1. Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot «tribunal» inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d’enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

Il s’agit ici d’interpréter l’expression «personne ou [...] organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires» (au par. 56(1)), lue en conjonction avec le terme «tribunal» (à l’art. 23).

183

1996 CanLII 153 (CSC)

184

185

186

(1) The So-Called "Plain Meaning"

187 The idea generally accepted thus far by academic commentators is that s. 23 of the *Charter* applies to "every quasi-judicial tribunal", that is, every administrative agency that performs quasi-judicial acts. According to Brun and Tremblay, *supra*, at pp. 936-37:

[TRANSLATION] Section 23 is applicable to all judicial or quasi-judicial bodies created by the province. . . . A body does not necessarily become a tribunal within the meaning of s. 23 because it happens to exercise judicial functions while exercising its primary administrative functions. However, even if s. 23 does not apply to such a body as an institution, it must comply with s. 23 when it exercises its ancillary judicial functions. . . . This means, in short, that s. 23 applies to all Quebec tribunals and to the Quebec government when it makes judicial decisions.

188 This interpretation of the applicability of s. 23 is very broad. Some authors have even mentioned the possibility of s. 23 applying to a minister (J. F. Keable, "Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)", in *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile*, (1988), 251, at p. 261:

[TRANSLATION] Professor Gilles Pépin has already correctly noted that s. 23 could apply to a minister. . . .

189 The idea accepted by academic commentators that in this context the term "quasi-judicial tribunal" means "every administrative tribunal that exercises a quasi-judicial function" does not seem to be based on a formal interpretative analysis. For example, although Keable has expressed the view that s. 23 applies [TRANSLATION] "in both civil and penal matters", this suggestion does not seem to be supported by an analysis of the doctrine or court decisions (at p. 261):

[TRANSLATION] We feel that the decisions rendered under s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should be relevant in interpreting s. 23 of the *Charter*. Section 23 also refers to the idea of an inde-

(1) Le soi-disant «sens ordinaire»

L'idée généralement reçue à ce jour dans la doctrine implique que l'art. 23 de la *Charte* s'applique à «n'importe quel tribunal quasi judiciaire», c'est-à-dire n'importe quel organisme administratif qui accomplit un acte de nature quasi judiciaire. Selon les auteurs Brun et Tremblay, *op. cit.*, aux pp. 936 et 937:

L'article 23 s'adresse à tous les organismes judiciaires ou quasi judiciaires que la province crée [. . .] Un organisme ne devient pas nécessairement un tribunal au sens de l'article 23 parce qu'à l'occasion de l'exercice de ses fonctions administratives principales, il exerce des fonctions de nature judiciaire. Mais même si l'article 23 ne s'applique pas à lui en tant qu'institution quand il exerce ses fonctions judiciaires accessoires il doit le faire conformément à l'article 23 [. . .] C'est donc dire, en bref, que l'article 23 s'applique à tous les tribunaux québécois et à l'Administration publique québécoise quand celle-ci rend des décisions de nature judiciaire.

Cette interprétation de l'applicabilité de l'art. 23 est très large. La doctrine fait même état de la possibilité que l'art. 23 s'applique à un ministre (J. F. Keable, «Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)», dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile* (1988), 251, à la p. 261:

Le professeur Gilles Pépin a déjà souligné avec justesse que l'article 23 pouvait s'appliquer à un ministre . . .

L'idée reçue dans la doctrine selon laquelle le terme «tribunal quasi judiciaire» signifie ici «n'importe quel tribunal administratif qui exécute une fonction quasi judiciaire» ne semble pas découler d'une analyse interprétative formelle. Par exemple, Keable est d'avis que l'art. 23 s'applique «aussi bien en matière civile qu'en matière pénale», mais cette proposition ne semble pas appuyée par une analyse doctrinaire, ni par des sources jurisprudentielles (à la p. 261):

Nous estimons que l'article 23 de la *Charte* [. . .] devrait pouvoir s'interpréter à la lumière des décisions relatives à l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 23 invoque également la

pendent tribunal, but it must be applied in both civil and penal matters and, because of s. 56(1), it is applicable to administrative tribunals as well the courts. [Emphasis added.]

This Court has not yet undertaken a formal interpretative analysis of these terms. The Superior Court of Quebec addressed the issue in *Coffin v. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307. In that case, the Court had to decide whether a professional disciplinary committee was independent and impartial. Rioux J. compared the scope of s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* with that of s. 23 of the Quebec *Charter*, at p. 1313:

[TRANSLATION] The terminology used in s. 23 of the Quebec charter and s. 11(d) of the federal charter may, *prima facie*, suggest that they are similar. However, the context shows that the two provisions have totally different purposes.

The federal provision seeks, in the field of criminal or penal law, to eliminate courts. . . .

The provincial provision, which is applicable to all judicial and quasi-judicial bodies that Quebec has created or will create. . . .

In other words, it may be said that s. 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has codified and set out the principles developed by public law to guarantee the independence of judges sitting in criminal or penal cases. . . .

The wording of s. 23 of the provincial charter is broader in scope, however, since it is applicable not only to the courts as such, whether civil or criminal, but also to administrative tribunals and persons and agencies with quasi-judicial powers. [Emphasis added.]

Rioux J. then quoted Gilles Pépin's statement that [TRANSLATION] "s. 23 [is] meant to apply to institutions, such as ministers, that clearly do not have some of the essential attributes of judicial independence". However, Rioux J.'s opinion on the scope of s. 23 does not seem to be based on a formal interpretative analysis. Rioux J. and the commentators seem to have defined the term "quasi-judicial" in the *Charter* by using the former "plain meaning" method, that is, by failing to

notion de tribunal indépendant mais doit recevoir application aussi bien en matière civile qu'en matière pénale et vise tout autant les tribunaux administratifs que les cours de justice et ce, en raison de l'article 56.1. [Je souligne.]

Notre Cour n'a pas effectué, à ce jour, une analyse interprétative formelle de ces termes. La Cour supérieure du Québec s'est penchée sur cette question dans l'affaire *Coffin c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307. Dans cette affaire, la cour avait à décider si un comité de discipline professionnelle était indépendant et impartial. Le juge Rioux a effectué une comparaison de la portée respective de l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'art. 23 de la *Charte québécoise* à la p. 1313:

Le vocabulaire utilisé par l'article 23 de la charte québécoise et le paragraphe d) de l'article 11 de la charte fédérale peut laisser croire à première vue à une similitude. Le contexte indique cependant que l'objet poursuivi par les deux textes est totalement différent.

Le texte fédéral vise, dans le domaine du droit criminel ou pénal, à éliminer les tribunaux . . .

Le texte provincial, qui s'adresse à tous les organismes judiciaires ou quasi judiciaires que le Québec a créés ou créera . . .

En d'autres termes, on peut dire que la *Charte canadienne des droits et libertés* a codifié et précisé, à l'article 11, les principes que le droit public avait développés pour assurer l'indépendance des juges siégeant en matière criminelle ou pénale . . .

Le texte de l'article 23 de la charte provinciale a une portée beaucoup plus large, cependant, car il vise non seulement les cours de justice proprement dites, de juridiction civile ou pénale, mais aussi les tribunaux administratifs et les personnes et organismes possédant des pouvoirs quasi judiciaires. [Je souligne.]

Le juge Rioux cite ensuite le commentateur Gilles Pépin, selon qui «l'article 23 [est] destiné à s'appliquer à des institutions qui ne possèdent certes pas les attributs essentiels de l'indépendance judiciaire, tel un ministre». Cependant, l'opinion du juge Rioux quant à la portée de l'art. 23 ne semble pas reposer sur une analyse interprétative formelle. En fait, le juge Rioux et les commentateurs semblent avoir adopté une définition du terme «quasi judiciaire» de la *Charte* selon l'an-

interpret the statute in an informed manner using the “modern” legal interpretation approach. The definition appears instead to have been adopted on the basis of intuition or unrationalized impressions.

cienne méthode du «sens ordinaire», c’est-à-dire en ne procédant pas à une lecture éclairée de la loi selon une démarche d’interprétation juridique «moderne». Il semble que cette définition ait plutôt été adoptée de façon intuitive ou en se fondant sur des impressions non rationalisées.

192 In my view, this is a methodological error. Statutory interpretation cannot be limited to the “plain meaning” method; statutes must be read using the “modern” interpretation method: every legislative provision should be read in context, having regard to the purpose of the statute, its history, the consequences of proposed interpretations, the presumptions and rules of interpretation and the admissible external aids.

À mon avis, il s’agit là d’une erreur méthodologique. On ne peut pas se borner à la méthode du «sens ordinaire»; il faut faire une lecture selon la méthode d’interprétation «moderne» des textes de loi: toute disposition législative devrait être lue en contexte, en ayant à l’esprit le but de la loi, son historique, les conséquences des interprétations proposées, les présomptions et les règles d’interprétation, de même que les aides externes admissibles.

193 In other words, to someone not using the “modern” interpretation method, the term “quasi-judicial” seems *prima facie* clear: its “plain meaning” is obvious; it simply means “every quasi-judicial tribunal”. For someone applying the former “plain meaning” rule, the methodological estoppel is thus trying to prevent the initiating of the informed reasoning of legal interpretation. The person stops before beginning to reason and looks no further. As I have noted, the era in which this method prevailed is now over: we must henceforth interpret legislative provisions using the “modern” approach.

Autrement dit, pour celui qui ne fait pas une lecture interprétative «moderne», le terme «quasi judiciaire» paraît évident *prima facie*; son «sens ordinaire» est clair, il veut tout simplement dire «n’importe quel tribunal quasi judiciaire». Alors, pour celui qui applique l’ancienne règle du «sens ordinaire», la préclusion méthodologique cherche à empêcher la mise en marche du raisonnement éclairé de l’interprétation juridique. On s’arrête avant d’avoir enclenché le raisonnement et on ne regarde pas plus loin. Comme je l’ai souligné, l’époque où prévalait cette méthode est maintenant révolue: nous devons désormais lire les dispositions d’une loi selon l’approche «moderne».

194 A provision must be read in context, while bearing in mind all the relevant interpretation factors. That is what I now intend to do, having regard to (1) the immediate context, that is, the provision itself; (2) the broader context, that is, the chapter in which the provision is found; and (3) the general context, that is, the statute as a whole.

Une disposition doit être lue en contexte, en gardant à l’esprit tous les facteurs d’interprétation pertinents. C’est ce que je me propose maintenant de faire, en gardant à l’esprit les contextes (1) immédiat, c’est-à-dire la disposition elle-même, (2) élargi, c’est-à-dire le chapitre où se trouve la disposition, et (3) général, c’est-à-dire la loi dans son ensemble.

(2) Immediate Context: *Noscitur A Sociis*

(2) Contexte immédiat: *noscitur a sociis*

195 This is a well-known rule of interpretation: a term or expression cannot be interpreted without taking surrounding terms into account. The meaning of a term is revealed by its association with other terms: it is known by its associates (*noscitur*

Cette règle d’interprétation est bien connue: on ne peut pas prendre un terme ou une expression et les lire en faisant abstraction des termes voisins. Le sens d’un terme est révélé par son association à d’autres termes: il est connu par ceux auxquels il

a sociis). This general principle is most often applied in interpreting terms that are part of a list. In the case at bar, the provision does contain such a list of associated terms:

56. (1) . . . the word “tribunal” includes [1] a coroner, [2] a fire investigation commissioner, [3] an inquiry commission, and [4] any person or agency exercising quasi-judicial functions.

Four terms are associated here: coroner, fire investigation commissioner, inquiry commission and the “quasi-judicial” group. To begin with, what do these four terms have in common? All four may apply to “matters of penal significance”; this idea is common to the four terms. Next, I note that two of the four terms, the inquiry commission and the “quasi-judicial” group, have a broader denotation: they may apply to the “non-penal” sphere as well as to “matters of penal significance”. According to the *noscitur a sociis* interpretation principle, terms in a list may have a broader or narrower denotation. In the case at bar, the denotation of the list should be limited to the concept common to all the terms: that of “matters of penal significance”.

If it were agreed that two of the four terms — and the “quasi-judicial” group in particular — could apply to the “non-penal” sphere, that would disregard the denotation of the other two terms and thus fail to take account of the *noscitur a sociis* rule. The meanings of these four associated terms would then be inconsistent in light of the *noscitur a sociis* rule and therefore logically, semantically and grammatically inconsistent. The interpretation would be based on unrationalized impressions. In my view, the four terms must, on the contrary, be defined so that they have the same denotation: that of “matters of penal significance”. This denotative definition is coherent and complies with the *noscitur a sociis* rule.

est associé (noscitur a sociis). Ce principe général s’applique le plus souvent à l’interprétation des termes faisant partie d’une énumération. En l’espèce, la disposition est effectivement une énumération de termes associés:

56. 1. . . . le mot «tribunal» inclut [1] un coroner, [2] un commissaire-enquêteur sur les incendies, [3] une commission d’enquête et [4] une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

Quatre termes sont ici associés: coroner, commissaire-enquêteur sur les incendies, commission d’enquête et le groupe «quasi judiciaire». Tout d’abord, quel est le point commun entre ces quatre termes? Ils peuvent tous les quatre s’étendre à des «matières d’importance pénale»; cette notion de «matière d’importance pénale» est commune aux quatre termes. Ensuite, je remarque que deux de ces quatre termes, la commission d’enquête et le groupe «quasi judiciaire», ont une extension plus large: ils peuvent s’étendre tant à des «matières d’importance pénale» qu’au domaine «non pénal». En vertu du principe d’interprétation *noscitur a sociis*, les termes d’une énumération peuvent avoir une extension plus étendue ou plus restreinte. En l’espèce, l’extension de l’énumération devrait être restreinte à la notion commune à tous les termes: la notion de «matières d’importance pénale».

En effet, si l’on acceptait que deux des quatre termes — et spécifiquement: le groupe «quasi judiciaire» — puissent s’étendre au domaine «non pénal», alors on fermerait les yeux devant l’extension des deux autres termes et, ce faisant, on ne tiendrait pas compte de la règle *noscitur a sociis*. Ce groupe de quatre termes associés prendrait alors un sens incohérent au plan de la règle *noscitur a sociis*, donc incohérent dans les domaines logique, sémantique et grammatical. Il s’agirait alors d’une interprétation fondée sur des impressions non rationalisées. À mon avis il faut, au contraire, adopter un sens selon lequel l’extension des quatre termes est identique; ce sens est celui des «matières d’importance pénale». Cette définition en extension est cohérente et respecte la règle *noscitur a sociis*.

198

I believe it would be helpful at this point to make two methodological clarifications. First, a distinction must be drawn between a denotative definition (denotation or extension) and a connotative definition (connotation, intension or comprehension). The connotative definition of a quasi-judicial agency was stated in *Minister of National Revenue v. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at pp. 504-5; there is nothing in this appeal that conflicts with that definition; in fact, the connotative definition of the term “quasi-judicial agency” set out in *Coopers & Lybrand* underlies this appeal. However, the denotative definition of the same term can vary in each individual case, depending on the wording of the legislative provisions in which the term is found. That is the situation in this appeal.

199

In the circumstances of the instant case, the denotation of the term “quasi-judicial” is limited by the surrounding terms, in accordance with the *noscitur a sociis* rule. Of course, it is easy to see that, in other situations in which different wordings are used, the denotation of the same term could be entirely different even though the connotative definition never changes (with respect to connotation and denotation, see, *inter alia*, *Driedger on the Construction of Statutes*, *supra*, at pp. 142 *et seq.*; see also generally I. Copi and C. Cohen, *Introduction to Logic* (8th ed. 1990), at pp. 142-43 and 480 *et seq.*).

200

Second, a general definition of the “matters of penal significance” category involved in this appeal should be provided. I believe that this category includes at least purely penal concepts, that is, fines and imprisonment. Without defining the scope of those concepts conclusively here, I think that this category probably also includes all matters of penal significance, including certain aspects of professional disciplinary law, certain immigration decisions and concepts related to search and seizure. It is not necessary to define the scope of this “matters of penal significance” category con-

Je crois utile à ce point-ci d'apporter deux précisions d'ordre méthodologique. Premièrement, on doit faire la distinction entre une définition en extension (*denotative definition*, *denotation* ou *extension*) et une définition en compréhension (*connotative definition*, *connotation*, *intension* ou *comprehension*). La définition en compréhension de ce qu'est un organisme quasi judiciaire a été élaborée dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, aux pp. 504 et 505; le présent pourvoi n'offense en rien cette définition en compréhension; en fait, la définition en compréhension du terme «organisme quasi judiciaire» selon *Coopers & Lybrand* sous-tend le présent pourvoi. Par contre, la définition en extension du même terme, «organisme quasi judiciaire», est susceptible de varier dans chaque cas d'espèce en fonction du libellé des dispositions du texte législatif dans lesquelles le terme se retrouve. C'est ce qui se produit dans le présent pourvoi.

En effet, dans les circonstances de l'espèce, l'extension de l'expression «quasi judiciaire» se trouve réduite par les expressions voisines en vertu de la règle *noscitur a sociis*. Évidemment, dans d'autres cas et avec d'autres libellés, on peut facilement voir que l'extension de cette même expression pourrait être tout à fait différente, sans que jamais la définition en compréhension ne change (au sujet de la compréhension et de l'extension, voir notamment *Driedger on the Construction of Statutes*, *op. cit.*, aux pp. 142 et suiv.; voir aussi généralement I. Copi et C. Cohen, *Introduction to Logic* (8^e éd. 1990), aux pp. 142, 143 et 480 et suiv.).

Deuxièmement, il faut cerner de façon générale la catégorie des «matières d'importance pénale» qui entre en jeu dans le présent pourvoi. Je crois que cette catégorie comprendrait à tout le moins les notions purement pénales, c'est-à-dire les amendes et l'emprisonnement. Sans circonscrire ici ces notions de façon définitive, je crois que cette catégorie comprendrait probablement aussi toute matière d'importance pénale comme, par exemple, certains aspects du droit disciplinaire professionnel, certaines décisions en matière d'immigration, les notions relatives aux perquisitions et

clusively to resolve this appeal. This category will be clarified to a greater extent by future judgments. What is clear in the case at bar is that the Régie's actions in issuing, renewing and cancelling liquor permits do not fall within the "matters of penal significance" category. They clearly fall within the "non-penal" sphere.

(3) Broader Context: Provisions of Chapter III of Part I of the Charter

Having made these methodological clarifications, I will now return to an informed interpretation of the provisions under consideration in their broader context. The following is a summary of one of the principles of contextual interpretation drawn from *Driedger on the Construction of Statutes, supra*, at pp. 247-48:

In adopting a contextual approach, the courts focus on any provision or series of provisions that in their opinion is capable of shedding light on the interpretive problem at hand. Looking to other provisions is useful because courts make certain assumptions about the way legislation is drafted. . . .

In some cases the courts focus on a particular provision or series of provisions found elsewhere in the Act. . . . The court's reasoning here is based on the presumption of orderly and economical arrangement. It would be contrary to the principles of sound drafting for a drafter to place a provision dealing with both commercial and non-commercial activities in the midst of a series of provisions dealing with commercial activities only. [Emphasis added.]

The rule of interpretation is as follows: if a provision that deals with both field A and field non-A is placed in a series of provisions dealing only with field A, this is contrary to the principles of sound legislative drafting. This rule of interpretation applies directly to the situation in the case at bar.

saisies, etc. Il n'est pas nécessaire de circonscrire de façon définitive cette catégorie des «matières d'importance pénale» pour résoudre le présent pourvoi. Cette catégorie sera davantage explicitée au moyen de l'évolution jurisprudentielle. Ce qui est certain en l'espèce, c'est que les actes de la Régie relatifs à l'émission, le renouvellement et la révocation des licences d'alcool ne font pas partie de cette catégorie des «matières d'importance pénale». Ces actes font clairement partie du domaine «non pénal».

(3) Contexte élargi: les dispositions dans le chapitre III de la partie I de la Charte

Ces précisions méthodologiques étant établies, je reviens maintenant à la lecture éclairée des dispositions sous étude dans leur contexte élargi. Voici un résumé d'un des principes d'interprétation contextuelle tiré de *Driedger on the Construction of Statutes, op. cit.*, aux pp. 247 et 248:

[TRADUCTION] Lorsque les tribunaux retiennent l'approche contextuelle, ils s'attachent à une disposition ou à un ensemble de dispositions qui, à leur avis permettent d'éclairer le problème qui se pose. La prise en considération d'autres dispositions est utile, car les tribunaux font certaines hypothèses sur la façon dont les lois sont rédigées . . .

Dans certains cas, les tribunaux concentrent leur examen sur une ou plusieurs dispositions figurant ailleurs dans la Loi. [. . .] En l'espèce, le raisonnement de la Cour repose sur la présomption d'organisation ordonnée et économique. Il serait contraire aux principes de la bonne rédaction législative que le rédacteur insère une disposition concernant à la fois des activités commerciales et des activités non commerciales au sein d'un groupe de dispositions visant seulement des activités commerciales. [Je souligne.]

La règle d'interprétation est la suivante: si une disposition qui traite à la fois d'un domaine A et d'un domaine non-A est placée au sein d'une série de dispositions qui traitent seulement du domaine A, alors ceci est contraire aux principes de saine rédaction législative. Cette règle d'interprétation s'applique directement à la situation qui se présente en l'espèce.

203 Section 23 is part of Chapter III of Part I of the *Charter*, which sets out “Judicial Rights”, including all guarantees of a penal or criminal nature: imprisonment, search and seizure, arrest, *habeas corpus*, presumption of innocence, etc. An interpretation of the term “quasi-judicial” that covered both “matters of penal significance” and “non-penal” matters would, according to the above rule, be contrary to the principles of sound drafting, since there is no reference to the “non-penal” sphere in Chapter III of Part I of the *Charter*. Such an interpretation, contrary to the principles of sound legislative drafting, would be strained.

204 On the other hand, if the term “quasi-judicial” is defined so that its denotation is limited to the “matters of penal significance” category, then the interpretation is perfectly consistent with the principles of sound legislative drafting: it is no longer a strained interpretation and the definition becomes compatible with the part of the statute in which the term is found.

205 An informed interpretation of the provisions in either their immediate or broader context leads to the same result as far as the definition of the term “quasi-judicial” is concerned. That brings me to an interpretation of the provisions in their general context.

(4) Context of the Statute as a Whole

206 The principles applicable to the interpretation of statutes as a whole have been summarized as follows:

[T]he elementary rule must be observed that no one should profess to understand any part of a statute or of any other document before he had read the whole of it. Until he has done so he is not entitled to say that it or any part of it is clear and unambiguous. [*Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436 (H.L.), at p. 463.]

[T]he office of a good expositor of an Act of Parliament is to make construction on all the parts together, and not of one part only by itself; nemo enim aliquam partem recte intelligere possit, antequam totum iterum atque

L'article 23 fait partie du chapitre III de la partie I de la *Charte*, où sont énoncés les «Droits judiciaires» qui comprennent toutes les garanties de nature pénale ou criminelle: emprisonnement, perquisitions et saisies, arrestation, *habeas corpus*, présomption d'innocence, etc. Une interprétation de l'expression «quasi judiciaire» qui s'étendrait tant aux «matières d'importance pénale» qu'au domaine «non pénal» serait contraire aux principes de bonne rédaction législative selon la règle exposée ci-haut, puisqu'il n'y a aucune référence au domaine «non pénal» dans le chapitre III de la partie I de la *Charte*. Une telle interprétation, contraire aux principes de saine rédaction législative, serait forcée.

Par contre, si l'on regarde une définition de l'expression «quasi judiciaire» dont l'extension est limitée à la catégorie des «matières d'importance pénale», alors l'interprétation est en parfaite cohérence avec les principes de bonne rédaction législative: il ne s'agit plus d'une interprétation forcée et la définition devient harmonieuse avec la partie de la loi dans laquelle elle est placée.

La lecture éclairée des dispositions dans leurs contextes immédiat et élargi donne le même résultat en ce qui concerne la définition de l'expression «quasi judiciaire». Cela m'amène à une lecture dans le contexte général.

(4) Contexte de la loi dans son ensemble

On a ainsi résumé des principes d'interprétation d'une loi dans son ensemble:

[TRADUCTION] [I]l faut respecter la règle élémentaire selon laquelle nul ne saurait prétendre avoir compris quelque partie d'une loi ou de tout autre document avant de l'avoir lu au complet. Tant qu'elle ne l'a pas fait, cette personne ne peut dire que tout ou partie de la loi ou du document est clair et non ambigu. [*Attorney-General c. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436 (H.L.), à la p. 463.]

[L]e devoir d'un bon interprète d'une loi adoptée par le Parlement est d'interpréter les diverses parties ensemble, et non une partie isolément; nemo enim aliquam partem recte intelligere possit, antequam totum iterum

iterum perlegerit . . . and so before this time have other statutes been expounded by the ancient Judges and sages of the law. [*Lincoln College's Case* (1595), 3 Co. Rep. 58b, 76 E.R. 764, at p. 767.] [Emphasis added.]

The *nemo enim aliquam partem recte intelligere possit, antequam totum iterum atque iterum perlegerit* rule literally means: no one can understand a part before reading and rereading the whole in full. This rule has been part of the common law for over 400 years and has been codified in Quebec, as far as contracts are concerned, by art. 1427 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 (formerly art. 1018 of the *Civil Code of Lower Canada*). It is thus necessary to read and reread the entire statute in full before deciding how the term in question should be defined. If necessary in order to properly understand the scheme of the statute, the regulations made thereunder must also be read and reread. The justification behind the *nemo intelligere possit antequam iterum perlegerit* rule is as follows. It must be assumed that the statute is coherent. The principle of internal statutory coherence has been recognized by the common law since the 17th century: *Chamberlain's Case* (1611), Lane 117, 145 E.R. 346, at p. 347 (Tanfield J.):

... the meaning of an act of parliament ought to be expounded by an examination of the intention of the makers thereof, collected out of all the causes thes therein, so that there be no repugnancy, but a concordancy in all the parts thereof. . . . [Emphasis added.]

I note that the modern expression of the internal coherence principle, which has been part of our law since it was reformulated by Lord Atkinson in *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (P.C.), at p. 388, was adopted again by this Court in *The King v. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 S.C.R. 76, at p. 97:

In my opinion, the construction of a statute which produces such anomalies is contrary to well settled canons of construction.

atque iterum perlegerit: [. . .] et c'est ainsi qu'avant notre époque des lois ont été interprétées par les anciens: juges et autres sages du domaine juridique. [*Lincoln College's Case* (1595), 3 Co. Rep. 58b, 76 E.R. 764, à la p. 767.] [Je souligne.]

La règle *nemo enim aliquam partem recte intelligere possit, antequam totum iterum atque iterum perlegerit* signifie littéralement: nul ne saurait comprendre une partie avant d'avoir lu et relu le tout au complet. Cette règle fait partie de la common law depuis plus de 400 ans et a été codifiée au Québec, en ce qui concerne les contrats, à l'art. 1427 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (auparavant l'art. 1018 du *Code civil du Bas Canada*). Il faut donc lire et relire toute la loi au complet avant de se prononcer sur la définition que l'on cherche à établir. S'il le faut, afin de bien saisir l'économie de la loi, on devra même lire et relire la réglementation qui en découle. La raison sous-jacente qui justifie l'exigence de la règle *nemo intelligere possit antequam iterum perlegerit* est la suivante. Il faut présumer que la loi est cohérente. Le principe de la cohérence interne de la loi est reconnu en common law depuis le XVII^e siècle: *Chamberlain's Case* (1611), Lane 117, 145 E.R. 346, à la p. 347 (le juge Tanfield):

[TRADUCTION] . . . le sens d'une loi du parlement devrait être interprété par l'examen de l'intention de ses rédacteurs, dégagée de toutes ses différentes dispositions, de manière à s'assurer qu'il n'y ait aucune incohérence, mais plutôt une concordance entre toutes ses parties . . . [Je souligne.]

Je note que l'expression moderne du principe de cohérence interne, qui fait partie de notre droit depuis la reformulation qu'en a fait Lord Atkinson dans l'affaire *City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384 (C.P.), à la p. 388, a été réadoptée par notre Cour dans *The King c. Assessors of the Town of Sunny Brae*, [1952] 2 R.C.S. 76, à la p. 97:

[TRADUCTION] À mon avis, l'interprétation d'une loi qui produit de telles anomalies est contraire aux règles d'interprétation bien établies.

A statute is to be construed, if at all possible, “so that there may be no repugnancy or inconsistency between its portions or members”. . . . [Emphasis added.]

Si possible, une loi doit être interprétée «de façon à ce qu'il n'existe pas d'incohérence ou d'incompatibilité entre ses parties ou éléments» . . . [Je souligne.]

209 According to *Driedger on the Construction of Statutes, supra*, at p. 176, the presumption of internal statutory coherence is virtually irrebuttable:

Selon *Driedger on the Construction of Statutes, op. cit.*, à la p. 176, la présomption de cohérence interne d'une loi est virtuellement irréfragable:

It is presumed that the provisions of legislation are meant to work together, both logically and teleologically, as parts of a functioning whole. The parts are presumed to fit together logically to form a rational, internally consistent framework.

[TRADUCTION] Les dispositions d'une loi sont présumées fonctionner ensemble, tant logiquement que téléologiquement, comme les diverses parties d'un tout. Les parties sont présumées s'assembler logiquement pour former un cadre rationnel, intrinsèquement cohérent.

The presumption of coherence is virtually irrebuttable. [Emphasis added.]

La présomption de cohérence est virtuellement irréfragable. [Je souligne.]

210 In the case at bar, an incoherence — a repugnancy — appears in the scheme of the *Charter* itself if the term “quasi-judicial” is defined incorrectly. The incoherence disappears if the term “quasi-judicial” is defined so that its denotation is limited to the “matters of penal significance” category. As I will endeavour to show, that incoherence, which can be seen simply from an informed reading of the *Charter* itself based on the “modern” approach, is clear.

En l'espèce, nous sommes en présence d'une incohérence dans l'économie de la *Charte* elle-même si nous adoptons la mauvaise définition de l'expression «quasi judiciaire». Cette incohérence disparaît si nous adoptons la définition de l'expression «quasi judiciaire» dont l'extension est limitée à la catégorie des «matières d'importance pénale». Cette incohérence, telle qu'elle apparaît à la simple lecture éclairée de la *Charte* elle-même selon l'approche «moderne», est évidente comme je tenterai de le démontrer.

211 Section 57 of the *Charter* establishes the Commission des droits de la personne. The Commission's responsibilities include making non-adversary investigations (s. 71, para. 2(1)). It has the discretion to refuse or cease to act in favour of a victim (s. 77, para. 2). When it exercises such a discretion to refuse to act, it is making a quasi-judicial decision: see, for example, *Lisenko v. Société zoologique de Granby Inc.*, T.D.P.Q., No. 460-53-000001-938, March 8, 1994; see also *Cutler v. Québec (Commission des droits de la personne)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3610 (Que. Sup. Ct.).

La *Charte* établit la Commission des droits de la personne à l'art. 57. La Commission a notamment la responsabilité de faire enquête selon un mode non contradictoire (art. 71, al. 2(1)). La Commission a la discrétion de refuser d'agir ou de cesser d'agir en faveur d'une victime (art. 77, al. 2). Or, lorsque la Commission exerce une telle discrétion de refus d'agir, il s'agit d'une décision quasi judiciaire: voir par exemple *Lisenko c. Société zoologique de Granby Inc.*, T.D.P.Q., n° 460-53-000001-938, 8 mars 1994; voir aussi *Cutler c. Québec (Commission des droits de la personne)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3610 (C.S. Qué.).

212 There are two possible interpretations of the combination of ss. 23 and 56(1) of the *Charter*: either they apply to “every agency exercising quasi-judicial functions” or they apply only to “agencies exercising quasi-judicial functions involving ‘matters of penal significance’”. The

Deux interprétations de la combinaison de l'art. 23 et du par. 56(1) de la *Charte* sont possibles: ou bien ils s'appliquent à «n'importe quel organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires», ou bien ils ne s'appliquent qu'à un «organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires dans le domaine des

first definition results from an interpretation based on the former “plain meaning” method, while the second results from a “modern” contextual interpretation. I will begin with an analysis based on the first definition.

If s. 23 applies to “every agency exercising quasi-judicial functions” and the Commission exercises a quasi-judicial function when it exercises its discretion to refuse to act, then s. 23 applies to the Commission in respect of that decision. This means that the Commission must be impartial and independent when it exercises its discretion to refuse to act; it must comply with the *nemo iudex* rule. However, it is not only this part of s. 23 that applies: it is the entire section. Section 23 also includes a right to a public hearing. The Commission must therefore exercise its discretion to refuse to act in a public hearing, inasmuch as s. 23 applies according to the first definition.

There is a second contradiction between this public hearing requirement and the Commission’s operating procedures. The *Regulation respecting the handling of complaints and the procedure applicable to the investigations of the Commission des droits de la personne*, (1991) 123 G.O. II, 1097, complies with the *audi alteram partem* rule by providing that the parties can be heard through written submissions rather than at a public hearing. This requirement contrasts with what is provided for in the case of the Human Rights Tribunal. Section 51 of the *Rules of practice of the Human Rights Tribunal*, (1993) 125 G.O. II, 6031, specifically states that the Tribunal’s hearings must be public. The legislature’s intention is thus clear: the Tribunal must hold public hearings, while the Commission may proceed on the basis of written submissions. These two forms of hearings comply with the *audi alteram partem* rule while taking the impact of each agency into account.

However, the hearing of a case by the Commission is not public, since it is done through written proceedings. This means that the Regulation would

«matières d’importance pénale»». La première définition résulte d’une interprétation selon l’ancienne méthode du «sens ordinaire», alors que la deuxième résulte d’une interprétation contextuelle «moderne». Voyons tout d’abord une analyse en utilisant la première définition.

Si l’article 23 s’applique à «n’importe quel organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires», et que la Commission, en exerçant sa discrétion de refus, exerce une fonction quasi judiciaire, alors l’art. 23 s’applique à la Commission en ce qui concerne cet acte. C’est donc dire que la Commission doit être impartiale et indépendante lorsqu’elle exerce sa discrétion de refus; elle doit se conformer à la règle *nemo iudex*. Mais ce n’est pas seulement cette partie-là de l’art. 23 qui s’applique: c’est tout l’article. Or, l’article 23 comporte aussi un droit à une audition publique. La Commission, lorsqu’elle exerce sa discrétion de refus, devrait donc le faire lors d’une audition publique, pour autant que l’art. 23 s’applique en vertu de la première définition.

Il y a une deuxième contradiction entre cette exigence d’audition publique et le mode d’opération de la Commission. Le *Règlement sur le traitement des plaintes et la procédure applicable aux enquêtes de la Commission des droits de la personne*, (1991) 123 G.O. II, 1459, respecte la règle *audi alteram partem* en prévoyant que les parties pourront se faire entendre, non pas par le biais d’une audience publique, mais plutôt au moyen de représentations écrites. Cette exigence fait contraste avec la situation prévue dans le cas du Tribunal des droits de la personne. Les *Règles de procédure du Tribunal des droits de la personne*, (1993) 125 G.O. II, 7828, spécifient explicitement à l’art. 51 que les audiences du Tribunal sont publiques. L’intention du législateur apparaît donc clairement: le Tribunal tient des audiences publiques, alors que la Commission peut procéder par représentations écrites. Ces deux modes d’audition respectent la règle *audi alteram partem* en fonction de la portée de chacun des deux organismes.

Par contre, l’audition de la cause devant la Commission n’est pas publique, puisque faite au moyen de procédures écrites. Par conséquent, le règlement

contravene s. 23 by giving the Commission a discretion not to hold a public hearing. It follows that an individual who is before the Commission could theoretically bring an action under s. 52 of the *Charter* to invalidate that statute *erga omnes*. Thus, an individual who files a written complaint with the Commission could theoretically have the *Charter* itself struck down *erga omnes*. That was clearly not the legislature's intention. Did the legislature intend to allow for the possibility of written proceedings and yet also impose a duty to hold a public hearing? Of course not: this is an imaginary internal incoherence in the statute that results simply from an incorrect interpretation of the term "quasi-judicial" based on its so-called "plain meaning".

216 This internal contradiction in the scheme of the *Charter* disappears if "quasi-judicial" is defined so that its denotation is limited to "matters of penal significance". Do cases before the Commission des droits de la personne involve "matters of penal significance"? No. Section 23 is therefore not applicable; there is no duty to hold a public hearing. However, the Commission still has a duty to act fairly, which, as I have noted, includes the *nemo iudex* and *audi alteram partem* rules. The latter can be complied with through either written proceedings or a hearing, which will not necessarily be public. All the common law remedies discussed above remain available to individuals before the Commission.

217 These internal contradictions in the scheme of the *Charter* are also found in other administrative schemes. The legality of the existence of a great many administrative entities could be challenged by relying strictly on the right to a public hearing. For example, in the case at bar, the enabling statute provides the Régie with a discretion as to whether to hold a hearing in certain specific cases: *Act respecting liquor permits*, R.S.Q., c. P-9.1, ss. 101 and 102. If s. 23 applies, that discretion violates the right to a public hearing. Moreover, it could be argued that in some cases, even if an agency provides an opportunity to be heard *viva*

violerait l'art. 23 à cause de cette discrétion qu'a la Commission de ne pas tenir d'audience publique. Il s'ensuit que l'administré disposerait théoriquement d'un recours en annulation *erga omnes* en vertu de l'art. 52 de la *Charte*. Donc, l'administré qui soumettrait une plainte écrite à la Commission pourrait théoriquement faire invalider la *Charte* elle-même *erga omnes*. Ce n'est évidemment pas là l'intention du législateur. Le législateur aurait-il voulu prévoir d'une part la possibilité de procédures écrites et, d'autre part, imposer l'obligation de tenir une audience publique? Bien sûr que non, il s'agit là d'une incohérence interne fictive de la loi qui résulte tout simplement d'une mauvaise interprétation de l'expression «quasi judiciaire» selon le soi-disant «sens ordinaire».

Cette contradiction interne dans l'économie de la *Charte* disparaît si l'on adopte la définition à extension restreinte de quasi judiciaire dans le domaine des «matières d'importance pénale». La Commission des droits de la personne siège-t-elle «en matière d'importance pénale»? Non. Par conséquent l'art. 23 ne s'applique pas; il n'y a pas d'obligation de tenir une audience publique. La Commission demeure toutefois assujettie à l'obligation d'agir équitablement, qui comprend, comme je l'ai déjà souligné, les règles *nemo iudex* et *audi alteram partem*. Cette dernière peut être satisfaite par une procédure écrite ou encore par une audition qui n'est pas nécessairement publique. L'administré dispose toujours de tous les recours en common law dont j'ai déjà traité.

Ces contradictions internes dans l'économie de la *Charte* se retrouvent tout autant dans l'économie des autres régimes administratifs. Il serait possible de contester la légalité de l'existence d'un grand nombre d'entités administratives en se fondant strictement sur le droit à l'audience publique. Par exemple, en l'espèce, la loi habilitante accorde une discrétion à la Régie quant à la tenue d'une audience dans certains cas spécifiques: *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.Q., ch. P-9.1, art. 101 et 102. Si l'article 23 s'applique, alors une discrétion quant à la tenue d'une audience porte atteinte au droit à l'audition publique. En outre, il serait possi-

voce, such a hearing is not necessarily public within the meaning of s. 23.

It is not clear that the legislature intended to extend the right to a *viva voce* hearing and to have such a hearing held in public, accompanied by a right to bring an action to have the enabling statute invalidated *erga omnes*, to all Quebec administrative agencies. Extending those rights to such a degree would certainly have absurd consequences for the operation of Quebec's administrative system.

From a strictly legal point of view, it is clear that this appeal affects a large number of Quebec administrative agencies. Furthermore, from a practical point of view, I note that the concepts considered in this appeal seem to have given rise to a great deal of litigation; this was mentioned by LeBel J.A. in his reasons (1994), 122 D.L.R. (4th) 553, at pp. 559-60.

[TRANSLATION] Because of this provision and the similarity in content of the two Acts and the role of the Régie, the parties acknowledged the continued practical importance of the proceeding commenced in the Superior Court in this case. In any event, there are many cases marking time in the Quebec courts on account of this dispute.

Regardless of whether there is an avalanche of similar litigation, it is clear that every individual must be entitled to have a decision reviewed if an apprehension of judicial bias exists. However, was it the legislature's purpose to authorize the bringing of an action to have the enabling statute declared invalid *erga omnes* in every case, and in respect of all the provisions of each such statute? This question is interesting if one considers that, in the instant case, the provisions creating the Régie were themselves the ones challenged; as noted by LeBel J.A.: [TRANSLATION] "The lower court judgment thus challenges the validity of the very existence of the Régie" (p. 559).

ble de soutenir que dans certains cas, même si un organisme donne l'occasion de se faire entendre *viva voce*, une telle audience n'est pas nécessairement publique au sens de l'art. 23.

Il n'est pas certain que le législateur ait cherché à étendre le droit à une audition *viva voce*, et le droit au caractère public d'une telle audition, assorti d'un recours en invalidation *erga omnes* de la loi habilitante, à l'ensemble des organismes administratifs québécois. Le fait d'étendre ces droits de façon aussi large entraînerait certainement des conséquences absurdes en ce qui concerne l'opération du système administratif au Québec.

Il est clair que, du point de vue strictement juridique, le présent pourvoi touche un grand nombre d'organismes administratifs québécois. Mais aussi, du point de vue pragmatique, je note que les notions traitées dans le présent pourvoi semblent être l'objet d'un bon nombre de litiges; le juge LeBel en Cour d'appel, [1994] R.J.Q. 2440, en faisait état dans ses motifs à la p. 2446:

En raison de cette disposition et de la similarité du contenu des deux lois et du rôle de la Régie, les parties ont reconnu que le débat engagé devant la Cour supérieure, dans cette affaire, conserve son importance pratique. De toute façon, de nombreux dossiers seraient en attente devant les tribunaux québécois en raison de ce litige.

Peu importe qu'il y ait ou non une avalanche de litiges similaires, il est certain que chaque justiciable doit avoir la possibilité de faire réviser une décision s'il y a une situation de crainte de partialité judiciaire. Par contre, était-ce le but recherché par le législateur que le recours en déclaration d'invalidité *erga omnes* de la loi habilitante soit disponible dans tous les cas et pour la totalité de chacune des lois habilitantes? Cette question est intéressante si l'on considère que, dans la présente affaire, les dispositions qui créent la Régie elles-mêmes étaient celles qui étaient contestées; comme le souligne le juge LeBel: «Ce jugement remet ainsi en cause la validité de l'existence même de la Régie» (p. 2446).

221 For this question to be answered in the affirmative, the legislature would have had to intend that the enabling statutes of a large number of administrative agencies could all be invalidated *erga omnes* at the same time and with relative ease. To use the words of LeBel J.A., that would mean that "the validity of the very existence" of a large number of administrative agencies would be "called into question". Ultimately, an attempt might be made to strike down the enabling statutes of a great many agencies that make decisions without holding public hearings. Such a result seems much more like a perverse, unforeseen effect arising from a faulty methodology of legal interpretation and definition than an effect truly intended by the legislature.

222 In sum, the incoherence in the scheme of the *Charter* is as follows: if the incorrect definition of "quasi-judicial" were accepted, the Commission would have to hold a public hearing for each decision that affects an individual's rights, including a decision to refuse or cease to act. The mere fact that the statute and Regulation provide for a discretion as to whether to hold a public hearing contravenes the duty under s. 23. This situation is directly contrary to the presumption of internal statutory coherence. Yet that presumption is virtually irrebuttable. Anyone who wished to support the incorrect interpretation of the term "quasi-judicial", an interpretation that is now accepted in academic writing, would have the burden of rebutting this presumption of internal coherence and the other rules of interpretation mentioned above.

(5) Legislative Evolution

223 The evolution of a provision over time can furnish useful information for interpreting it. As noted by Pigeon J. in *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660, at p. 667:

Legislative history may be used to interpret a statute because prior enactments may throw some light on the intention of the legislature in repealing, amending, replacing or adding to it.

Pour que la réponse à la question soit affirmative, il faudrait que le législateur ait voulu permettre que les lois habilitantes d'un grand nombre d'organismes administratifs puissent toutes être invalidées *erga omnes* en même temps et avec une relative facilité. En reprenant les termes du juge LeBel, cela signifierait que «la validité de l'existence même» d'un grand nombre d'organismes administratifs «serait remise en cause». À la limite, on pourrait tenter de faire invalider les lois habilitantes d'un grand nombre d'organismes qui prennent des décisions sans tenir d'audiences publiques. Un tel résultat apparaît bien plus comme un effet pervers imprévu, résultant d'une méthodologie fautive d'interprétation et de définition juridique, que comme un effet véritablement désiré de façon intentionnelle par le législateur.

En somme, l'incohérence dans l'économie de la *Charte* est la suivante: si l'on acceptait la mauvaise définition de «quasi judiciaire», alors la Commission devrait tenir une audience publique pour chaque décision qui touche aux droits de l'administré, y compris une décision de refus ou de cessation d'agir. Le simple fait que la loi et le règlement prévoient une discrétion quant à la tenue d'une audience publique déroge à l'obligation de l'art. 23. Cette situation est directement contraire à la présomption de cohérence interne de la loi. Or, cette présomption est virtuellement irréfutable. Quiconque voudrait soutenir l'interprétation fautive de l'expression «quasi judiciaire», actuellement reçue dans la doctrine, aurait le fardeau de réfuter cette présomption de cohérence interne, de même que les autres règles d'interprétation précitées.

(5) L'évolution législative

L'évolution d'une disposition à travers le temps peut donner des informations utiles à son interprétation. Comme l'indiquait le juge Pigeon dans l'arrêt *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660, à la p. 667:

L'historique d'une législation peut servir à l'interpréter parce que les textes antérieurs sont de nature à jeter de la lumière sur l'intention qu'avait le législateur en les abrogeant, les modifiant, les remplaçant ou y ajoutant.

This interpretation principle is based on the presumption that changes to legislation are intended to effect a substantive change in the law. In analysing changes in the terms used in statute law, the Ontario Court of Appeal has noted the importance of this presumption: “[t]he amendment must have had some purpose and significance” (*Re Peralta and The Queen in right of Ontario* (1985), 49 O.R. (2d) 705, at p. 716; affirmed by *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045).

When the *Charter* was passed in 1975, s. 23 read as follows:

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

The tribunal may decide to sit *in camera*, however, in the interests of morality or public order.

It may also sit *in camera* in the interests of children, particularly in matters of divorce, separation from bed and board, marriage annulment or declaration or disavowal of paternity. [Emphasis added.]

The third paragraph of s. 23 was repealed in 1993 by the *Act to amend the Code of Civil Procedure and the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1993, c. 30, which had the effect of transferring that provision to art. 13 of the *Code of Civil Procedure* and changing its content. This third paragraph listed four situations in family cases in which there was an interest in holding *in camera* hearings because the case might affect a child. The general rule that hearings had to be public did not apply to that class of cases. The amendment had the legal effect of maintaining that class, notwithstanding the public hearing requirement set out in s. 23 of the *Charter*, while allowing media access.

Is this “family” class part of the “matters of penal significance” category or the “non-penal significance” category? This question does not have to be answered to decide this appeal; it will be answered if it ever comes before the courts. How-

Ce principe d’interprétation est fondé sur la présomption selon laquelle un changement dans la législation a pour but d’opérer un changement de fond dans le droit. En analysant des changements de termes dans le droit statutaire, la Cour d’appel de l’Ontario a souligné l’importance de cette présomption: [TRADUCTION] «[l]a modification devait avoir un objectif, une raison d’être» (*Re Peralta and The Queen in right of Ontario* (1985), 49 O.R. (2d) 705, à la p. 716; confirmé par *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045).

Au moment de l’adoption de la *Charte* en 1975, l’art. 23 se lisait comme suit:

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu’il s’agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l’intérêt de la morale ou de l’ordre public.

Il peut également l’ordonner dans l’intérêt des enfants, notamment en matière de divorce, de séparation de corps, de nullité de mariage ou de déclaration ou désaveu de paternité. [Je souligne.]

Le troisième alinéa de l’art. 23 a été abrogé en 1993 par la *Loi modifiant le Code de procédure civile et la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1993, ch. 30, qui a eu pour effet de transférer cette disposition à l’art. 13 du *Code de procédure civile*, et d’en changer le teneur. Ce troisième alinéa est une énumération de quatre situations en matière familiale qui impliquent un intérêt à tenir des audiences à huis clos lorsque le litige risque d’affecter l’enfant. Il s’agit d’une classe dérogatoire à la règle générale selon laquelle les audiences sont publiques. La modification a eu l’effet juridique de maintenir cette classe dérogatoire, nonobstant l’exigence d’audience publique prévue à l’art. 23 de la *Charte*, en permettant toutefois l’accès aux médias.

Cette classe «familiale» fait-elle partie de la catégorie des «matières d’importance pénale», ou bien de la catégorie «d’importance non pénale»? Il n’est pas nécessaire de répondre à cette question pour trancher le présent pourvoi; cette question

ever, it is worthwhile to look at the two possible answers, since they both lead to the same conclusion in this case.

trouvera réponse si un jour les tribunaux en sont saisis. Cependant, il est utile d'examiner les deux réponses possibles puisqu'elles nous amènent toutes deux à la même conclusion en ce qui concerne le présent cas.

228 Without deciding this question here, I believe that the "family" class is indeed part of the "matters of penal significance" category. To begin with, I note that the hearings in question are held before the courts, not before administrative tribunals. Accordingly, as I will explain in greater detail below, those hearings automatically have "penal significance", *inter alia* because of the possibility of being found in contempt of court.

Sans ici décider de cette question, je crois que cette classe «familiale» fait effectivement partie de la catégorie des «matières d'importance pénale». D'entrée de jeu, je souligne que ces audiences se tiennent devant les tribunaux judiciaires, non pas devant les tribunaux administratifs. Par conséquent, comme je l'explique plus en détail *infra*, de telles audiences revêtent automatiquement une «importance pénale» notamment en vertu de la possibilité de condamnation pour outrage au tribunal.

229 Even if the categorization is applied to this "family" class for analytical and explanatory purposes on the assumption that such cases would be heard by a quasi-judicial tribunal, the end result is the same. "Penal significance" should be determined by the decision's potential impact on the persons involved in the case. Is the decision's impact as significant as the impact of a penal sentence? It is in such cases that the parties are entitled to a higher level of procedural protection. The very nature of such cases, because of the human consequences they have, means that their impact is of the greatest significance for the persons involved. The "family" class thus seems, by its very nature, to be part of the hearings "of penal significance" category.

Même si l'on applique la catégorisation à cette classe «familiale» à des fins analytiques et explicatives, sur l'hypothèse que de tels litiges seraient entendus devant un tribunal quasi judiciaire, on arrive au même résultat. L'«importance pénale» devrait se déterminer par l'impact que peut avoir la décision sur les personnes impliquées dans le litige. La décision a-t-elle un impact égal en importance à celui qu'aurait une sentence pénale? C'est dans de tels cas que le justiciable doit disposer d'un niveau plus élevé de garanties procédurales. La nature même de tels litiges, en raison des conséquences humaines qui en découlent, a un impact de la plus grande importance sur la personne impliquée. La classe «familiale» apparaît donc comme faisant partie de la catégorie des audiences «d'importance pénale» par sa nature même.

230 Aside from the possibility of being found in contempt of court, the "family" class may involve other sanctions of penal significance, such as seizure pursuant to a support order. Moreover, Chapter IV of Title V of the First Book of the *Civil Code of Lower Canada*, which concerned actions for annulling marriage, included the possibility of a \$500 penalty being imposed on the officer who solemnized the marriage (art. 157 (repealed in 1980)). The "family" class thus seems to be part of the hearings "of penal significance" category

Ensuite, outre la possibilité de condamnation pour outrage au tribunal, la classe «familiale» comporte d'autres possibilités de sanctions d'importance pénale, notamment les saisies découlant d'ordonnances alimentaires. Par ailleurs, le chapitre IV du titre V du livre premier du *Code civil du Bas Canada*, qui concernait les demandes en nullité de mariage, comportait la possibilité d'une amende de 500 \$ pour le fonctionnaire célébrant le mariage (art. 157 (abrogé en 1980)). La classe «familiale» apparaît donc comme faisant partie de

because of the sentences that may be imposed in such cases.

Accordingly, if this “family” class is part of the “matters of penal significance” category, this is another clear indication that Chapter III of Part I and s. 23 of the *Charter* should be placed in that category.

Alternatively, is this “family” class part of the matters “of non-penal significance” category? *A priori*, I do not think so: matters “of penal significance” may exist in any area of the law, be it property and civil rights, public law, criminal law or some other area. However, assuming that this “family” class is part of the “non-penal significance” category, what would the consequences be?

The legislature would rightly have removed elements that did not belong in Chapter III of Part I of the *Charter* because they did not fit into a chapter that is essentially “of penal significance”. The legislature would rightly have placed those elements where they do belong, that is, in a general part of the law: the *Code of Civil Procedure*, which includes elements from both the “penal significance” category and the “non-penal significance” category.

Thus, if this “family” class is part of the “non-penal significance” category, its removal from the *Charter* and transfer to the *Code of Civil Procedure* is another clear indication that Chapter III of Part I and s. 23 of the *Charter* should be placed in the “penal significance” category.

Accordingly, the legislative evolution of s. 23 leads to the same definition of the term “quasi-judicial” in s. 56(1): the definition whose denotation is limited to “quasi-judicial tribunals dealing with matters of penal significance”.

la catégorie des audiences «d'importance pénale» à cause des sentences que ces litiges peuvent entraîner.

Par conséquent, si cette classe «familiale» fait partie de la catégorie des «matières d'importance pénale», alors il s'agit d'une autre indication qui milite clairement en faveur de cette catégorisation pour le chapitre III de la partie I et l'art. 23 de la *Charte*.

Alternativement, cette classe «familiale» fait-elle partie de la catégorie des matières «d'importance non pénale»? *A priori*, je ne le crois pas: il peut y avoir des matières «d'importance pénale» dans n'importe quel domaine du droit: que ce soit en propriété et droit civil ou en droit public, pénal ou autre. Mais à supposer que cette classe «familiale» fasse partie de la catégorie «d'importance non pénale», quelle serait la conséquence de cet état de choses?

Le législateur aurait retranché, à bon droit, des éléments étrangers au chapitre III de la partie I de la *Charte*, parce que ces éléments ne vont pas dans un chapitre essentiellement «d'importance pénale». Le législateur aurait placé, à bon droit, ces éléments là où ils vont, c'est-à-dire dans une section générale du droit: le *Code de procédure civile*, qui comprend des éléments des deux catégories «d'importance pénale» et «d'importance non pénale».

Donc, si cette classe «familiale» fait partie de la catégorie «d'importance non-pénale», son retranchement de la *Charte* et son transfert au *Code de procédure civile* constituent une autre indication qui milite clairement en faveur de la catégorisation «d'importance pénale» pour le chapitre III de la partie I et l'art. 23 de la *Charte*.

Par conséquent, l'évolution législative de l'art. 23 m'amène à la même définition de l'expression «quasi judiciaire» du par. 56(1): la définition dont l'extension est restreinte aux «tribunaux quasi judiciaires siégeant en matière d'importance pénale».

231

1996 CanL1153 (CSC)

232

233

234

235

(6) External Context(6) Le contexte externe

236 After finding that an informed interpretation of the immediate, broader and general contexts always leads to the same definition of the term “quasi-judicial”, that is, one whose denotation is limited to the “matters of penal significance” category, I will now look at the external context that existed when the *Charter* was enacted and that remains substantially the same today.

Après avoir constaté qu’une lecture éclairée des contextes immédiat, élargi et général m’amène toujours à la même définition de l’expression «quasi judiciaire», c’est-à-dire la définition dont l’extension est restreinte à la catégorie des «matières d’importance pénale», je vais maintenant regarder le contexte externe qui prévalait au moment de l’adoption de la *Charte*, et qui demeure substantiellement le même jusqu’à ce jour.

237 The legislature is presumed to be competent and to have knowledge of all the legislation and case law in existence at the time a statute is enacted: *The Queen v. Inhabitants of Watford* (1846), 9 Q.B. 626, 115 E.R. 1413, at p. 1417 (per Lord Denman C.J.). This presumption was expressed as follows by *Driedger on the Construction of Statutes, supra*, at pp. 156-57:

On présume que le législateur est compétent et qu’il connaît l’ensemble de la législation et de la jurisprudence au moment de l’adoption d’une loi: *The Queen c. Inhabitants of Watford* (1846), 9 Q.B. 626, 115 E.R. 1413, à la p. 1417 (le lord juge en chef Denman). Selon la formulation de cette présomption énoncée dans *Driedger on the Construction of Statutes, op. cit.*, aux pp. 156 et 157:

The legislature is presumed to know all that is necessary to produce rational and effective legislation. This presumption is very far-reaching. It credits the legislature with the vast body of knowledge of which judicial notice may be taken as well as anything contained in briefs or reports tabled with legislation. The legislature is presumed to have a mastery of existing law, both common law and statute law, as well as the case law interpreting statutes. It is also presumed to have knowledge of practical affairs. . . .

[TRADUCTION] Le législateur est présumé connaître tout ce qui est nécessaire pour produire des lois rationnelles et efficaces. Cette présomption a une très large portée. Elle reconnaît au législateur le vaste bagage de connaissances dont les tribunaux peuvent prendre connaissance d’office ainsi que tout renseignement contenu dans les mémoires ou rapports déposés en même temps que la loi. Le législateur est présumé maîtriser le droit existant, tant la common law que le droit d’origine législative, ainsi que la jurisprudence interprétant les lois. Il est également présumé avoir une connaissance des affaires pratiques . . .

Logically, the substance of what the legislature is presumed to know must be knowledge that was available to it at the time the legislation was enacted. [Emphasis added.]

Logiquement, les connaissances que le législateur est présumé posséder sont, en substance, celles qui étaient disponibles lorsque la loi a été édictée. [Je souligne.]

238 The *Charter* was drafted in successive stages from 1968 to 1974; it was passed in 1975 and came into force in 1976. During that entire period, it must be presumed that the Quebec legislature had knowledge of all the relevant law. I now intend to briefly review that relevant law, which served as a source of inspiration for the legislature in completing the drafting of the *Charter*. The relevant provisions, reproduced in chronological order according to when they came into force, are as follows.

La *Charte* a été rédigée par ébauches successives de 1968 à 1974; elle a été adoptée en 1975 et est entrée en vigueur en 1976. Pendant toute cette période, on doit présumer que le législateur québécois avait connaissance de l’ensemble du droit pertinent. Je me propose maintenant de passer rapidement en revue ce droit pertinent dont le législateur s’est inspiré pour mener à terme la rédaction du libellé de la *Charte*. Je reproduis ici les dispositions pertinentes en ordre chronologique d’entrée en vigueur.

1948 — *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71, art. 10:

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him. [Emphasis added.]

1950 — *European Convention on Human Rights*, 213 U.N.T.S. 221, art. 6(1):

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. [Emphasis added.]

1960 — *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, s. 2(e) and (f):

... no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

(f) deprive a person charged with a criminal offence of the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, or of the right to reasonable bail without just cause; [Emphasis added.]

1966 — *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, art. 14(1):

All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. . . . [Emphasis added.]

1975 — *Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1975, c. 6, s. 23:

1948 — *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71, art. 10:

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [Je souligne.]

1950 — *Convention européenne des droits de l'Homme*, 213 R.T.N.U. 221, art. 6(1):

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [Je souligne.]

1960 — *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, al. 2e) et f):

... nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

f) privant une personne accusée d'un acte criminel du droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie en conformité de la loi, après une audition impartiale et publique de sa cause par un tribunal indépendant et non préjugé, ou la privant sans juste cause du droit à un cautionnement raisonnable; [Je souligne.]

1966 — *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, art. 14(1):

Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. . . . [Je souligne.]

1975 — *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, ch. 6, art. 23:

Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

239 The wording of s. 23 of the *Charter* therefore appears to be a sort of digest of the wording of the *Universal Declaration of Human Rights*. The legislature removed a number of terms from that wording, including "criminal"; *a priori*, it might be thought that this is an indication that the legislature intended the provision to apply to both "penal" and "civil" matters. However, it is necessary to look further and read all the provisions that existed when the *Charter* was enacted.

Le libellé de l'art. 23 de la *Charte* apparaît donc comme une sorte de condensé du libellé de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. Le législateur en a retranché plusieurs termes, y compris les termes «en matière pénale»; *a priori*, on pourrait penser que cela constitue une indication de l'intention que la disposition s'applique autant au «pénal» qu'au «civil». Cependant, il faut regarder plus loin et lire l'ensemble des textes disponibles au moment de l'adoption de la *Charte*.

240 The other three provisions very clearly distinguish applicability in "civil" matters from applicability in "criminal" matters. This distinction is made explicitly in these provisions through the use of the "in . . . civil . . . or . . . criminal" structure in the *European Convention of Human Rights* and the "in . . . criminal . . . or . . . suit at law" structure in the *International Covenant on Civil and Political Rights*, and through the clear separation into two different paragraphs in the *Canadian Bill of Rights*. All of these provisions existed when the *Charter* was enacted and it must be assumed that the legislature had full knowledge of them.

Les trois autres textes distinguent très nettement l'applicabilité «en matière civile» et «en matière pénale». Cette distinction est faite de manière explicite dans ces textes, par l'emploi de la structure «soit [. . .] civil, soit [. . .] pénal» dans le cas de la *Convention européenne des droits de l'Homme* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, et par la séparation claire en deux alinéas distincts dans la *Déclaration canadienne des droits*. Tous ces textes étaient disponibles au moment de l'adoption de la *Charte*, et il faut présumer que le législateur en avait pleine connaissance.

241 This idea of a clear distinction between the "non-penal" sphere and the "penal" sphere when it comes to judicial protection was very well known when the *Charter* was passed. Professor Tarnopolsky referred to it as follows in the context of the *Canadian Bill of Rights* (*The Canadian Bill of Rights* (2nd ed. 1975), at p. 259):

Cette idée de distinction claire entre le domaine «non pénal» et le domaine «pénal» en ce qui concerne les protections judiciaires était très bien connue à l'époque de l'adoption de la *Charte*. Le professeur Tarnopolsky en a fait état dans le contexte de la *Déclaration canadienne des droits* (*The Canadian Bill of Rights* (2^e éd. 1975), à la p. 259):

It seems that Parliament intended the two subsections [2(e) and (f) of the *Canadian Bill of Rights*] to cover civil and criminal hearings respectively. Subsection (e) uses terms which are usually applicable to standards used by courts to supervise administrative agencies which are required to hold hearings. Subsection (f) on the other hand, refers specifically to a hearing where a person is "charged with a criminal offence". [Emphasis added.]

[TRADUCTION] Il semble que le Parlement entendait que les deux alinéas [2e) et f) de la *Déclaration canadienne des droits*] s'appliquent respectivement aux affaires civiles et criminelles. À l'alinéa e), on utilise des termes habituellement applicables aux normes auxquelles ont recours les tribunaux judiciaires pour contrôler les décisions des tribunaux administratifs qui sont tenus de tenir des audiences. Par ailleurs, l'alinéa f) vise expressément les audiences au cours desquelles une personne est «accusée d'un acte criminel». [Je souligne.]

If the Quebec legislature had really intended to make s. 23 applicable to both “non-penal” and “penal” matters, would it not have been much simpler for it to use the explicit wording of the other three provisions? Would it not have been much more consistent with the rules of sound legislative drafting to make that applicability explicit in two ways: through the wording of the section itself, in two paragraphs, and by positioning the section in another part of the *Charter*, not in Chapter III but somewhere else where its applicability would not have been ambiguous?

I note that this distinction was the subject of academic debate at the time; I further note that clear distinctions already existed in the other available wordings that were used as models for drafting s. 23. All of this makes the legislature’s intention in passing ss. 23 and 56(1) clear: it intended that they apply to “matters of penal significance”.

If the legislature had intended to make these provisions applicable to every agency that makes quasi-judicial decisions, it would have (1) drafted them with a clear wording, using the ready-made models that were available, and (2) placed them elsewhere than in Chapter III.

C. Conclusion

Did the Quebec legislature intend that a quasi-constitutional remedy invalidating enabling legislation *erga omnes* should be available in respect of every quasi-judicial decision, or only in respect of quasi-judicial decisions of penal significance? This intention can be determined by reading the relevant provisions in context and assessing which of the two possible interpretations is the most plausible.

In the immediate context, the denotation of the terms listed in s. 56(1) should be limited to the “matters of penal significance” concept pursuant to the *noscitur a sociis* rule. In the context of Chapter III of Part I of the *Charter*, s. 23 should be limited to “matters of penal significance” pursuant to the

Si le législateur québécois avait vraiment eu l’intention de rendre l’art. 23 applicable tant au domaine «non pénal» qu’au domaine «pénal», ne lui aurait-il pas été beaucoup plus facile d’adopter le libellé explicite des trois autres textes? N’aurait-il pas été bien plus conforme aux règles de saine rédaction législative de rendre l’applicabilité explicite par deux moyens: le libellé de l’article lui-même en deux alinéas, et la position de l’article dans une autre section de la *Charte*, non pas dans le chapitre III, mais ailleurs, où son applicabilité n’aurait pas été ambiguë?

Je note le fait que cette distinction soulevait à l’époque des débats doctrinaires; je remarque en outre que des distinctions claires existaient déjà dans les autres libellés disponibles et qui ont servi de modèles de rédaction de l’art. 23. Le tout donne une vision claire de l’intention du législateur au moment de l’adoption de l’art. 23 et du par. 56(1): l’intention est que ceux-ci s’appliquent dans des «matières d’importance pénale».

Si le législateur avait eu l’intention de faire appliquer ces dispositions à n’importe quel organisme qui prend des décisions de nature quasi judiciaire, (1) il aurait rédigé le libellé clairement, selon les modèles déjà tout faits et disponibles, et (2) il aurait placé les dispositions ailleurs que dans le chapitre III.

C. Conclusion

Le législateur québécois avait-il l’intention d’étendre un recours quasi constitutionnel en annulation *erga omnes* de la loi habilitante à toute décision quasi judiciaire, ou seulement aux décisions quasi judiciaires d’importance pénale? Cette intention se détermine par une lecture contextuelle des dispositions pertinentes, en évaluant laquelle des deux interprétations possibles est la plus plausible.

Dans le contexte immédiat, l’extension des termes de l’énumération du par. 56(1) devrait être restreinte à la notion de «matière d’importance pénale» en vertu de la règle *noscitur a sociis*. Dans le contexte du chapitre III de la partie I de la *Charte*, l’art. 23 devrait être limité au domaine des

principles of contextual interpretation and sound legislative drafting. In the context of the statute as a whole, an interpretation of s. 23 that is not limited to “matters of penal significance” makes the *Charter* internally incoherent. Finally, the external context furnished the Quebec legislature with an explicit and clear model for the wording of s. 23 that would easily have enabled it to clearly express an intention to have the section apply to the “non-penal” sphere; however, the legislature chose not to use that wording.

«matières d'importance pénale» en vertu des principes d'interprétation contextuelle et de saine rédaction législative. Dans le contexte de la loi dans son ensemble, une interprétation de l'art. 23 qui n'est pas restreinte au domaine des «matières d'importance pénale» conduit à des incohérences internes contradictoires dans la *Charte*. Enfin, le contexte externe fournissait au législateur québécois un modèle de libellé explicite et limpide qui lui aurait facilement permis d'exprimer clairement une intention d'applicabilité au domaine «non pénal»; or, le législateur a choisi de ne pas retenir ce libellé.

247 After interpreting the provisions in an informed manner using the “modern” contextual approach, I conclude that the term “quasi-judicial” in s. 56(1) of the *Charter* has the following denotation: “quasi-judicial in areas of penal significance”. Accordingly, since in the case at bar the Régie des permis d'alcool did not make a quasi-judicial decision in the “matters of penal significance” category, the *Charter* is not applicable. The instant case is governed rather by administrative law and the remedies of evocation and declaration.

Après une lecture éclairée des dispositions selon l'approche contextuelle «moderne», je conclus que l'expression «quasi judiciaire» du par. 56(1) de la *Charte* a l'extension suivante: «quasi judiciaire dans les domaines d'importance pénale». En conséquence, la Régie des permis d'alcool n'ayant pas en l'espèce pris une décision de nature quasi judiciaire dans la catégorie des «matières d'importance pénale», la *Charte* ne trouve pas application dans le litige qui nous est soumis. Le présent litige relève plutôt du droit administratif et des recours en évocation et en déclaration.

248 Since the *Charter* is not applicable, it is not necessary to resolve the specific issue of whether the provisions in question have codified, replaced or repealed the common law. However, I note on an incidental basis that the *Charter* is not a “complete code that excludes or supplants the common law” in the area of administrative law.

Puisque la *Charte* ne s'applique pas, il n'est pas nécessaire de répondre aux questions spécifiques, à savoir si les dispositions ont codifié, remplacé ou abrogé la common law. Je note toutefois, accessoirement, que la *Charte* ne constitue pas un «code complet qui a pour effet d'exclure ou de supplanter la common law» dans le domaine du droit administratif.

D. Consequences of the “Penal Significance” and “Non-Penal Significance” Categorization

D. Conséquences de la catégorisation «importance pénale» et «importance non pénale»

249 What are the consequences of this categorization for administrative law and the law in general? First of all, a clarification must be made here. There is no doubt that the term “tribunal” used in both the English and French versions of s. 23 includes a court hearing any type of matter. I refer to arts. 4(j) and 22 of the *Code of Civil Procedure* and s. 1 of the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, in the English versions of which the French term “tribunal” is translated as “court”:

Quelles sont les conséquences de cette catégorisation en droit administratif et en droit au sens large? Tout d'abord, une précision s'impose ici. Il ne fait aucun doute que le terme «tribunal» de l'art. 23 comprend clairement tout tribunal judiciaire siégeant en n'importe quelle matière. Je me réfère à l'al. 4j) et à l'art. 22 du *Code de procédure civile*, de même qu'à l'art. 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16:

4. . . .

(j) "court" means one of the courts of justice enumerated in article 22 or a judge presiding in a courtroom.

22. The courts under the legislative authority of Québec which have jurisdiction in civil matters are:

- (a) the Court of Appeal;
- (b) the Superior Court;
- (c) the Court of Québec;

. . . .

(e) the municipal courts.

1. The Courts of Québec, in civil, criminal and mixed matters, are:

- The Court of Appeal;
- The Superior Court;
- The Court of Québec;
- The Municipal Courts.

Of course, if the court hears criminal cases or penal cases under provincial law, all of Chapter III of Part I of the *Charter* applies. If the court hears other types of cases, for example, property and civil rights cases, the hearing still has "penal significance", *inter alia* because the court always has the power to find a party in contempt of court and punish that party accordingly: see arts. 1, 14, 15, 49 to 54 and 84 of the *Code of Civil Procedure*. Chapter III of the *Charter* therefore applies to the courts, whether they are hearing penal cases or civil cases.

In any event, the matters "of penal significance" and "of non-penal significance" categorization that I have established in this appeal does not really have any practical application in the case of the courts; this categorization applies solely to a "person or agency exercising quasi-judicial functions" pursuant to s. 56(1) of the *Charter*. One way to understand this categorization is to ask the following question: is the impact of the administrative agency's decision on the persons involved significant enough to warrant procedural protection as broad as that provided for in Chapter III of Part I

4. . . .

j) «tribunal»: une des cours de justice énumérées à l'article 22 ou un juge qui siège en salle d'audience.

22. Les tribunaux qui relèvent de l'autorité législative du Québec et ont une compétence en matière civile sont:

- a) la Cour d'appel;
- b) la Cour supérieure;
- c) la Cour du Québec;

. . . .

e) les cours municipales.

1. Les tribunaux du Québec, en matières civiles, criminelles ou mixtes, sont:

- La Cour d'appel;
- La Cour supérieure;
- La Cour du Québec;
- Les Cours municipales.

Évidemment, si le tribunal siège en matière criminelle ou pénale provinciale, tout le chapitre III de la partie I de la *Charte* s'applique. Si le tribunal judiciaire siège en toute autre matière, par exemple en matière de propriété et de droit civil, l'audience est quand même toujours «d'importance pénale» notamment parce que le tribunal judiciaire conserve à tout moment le pouvoir de condamner pour outrage au tribunal et d'imposer une peine en conséquence: voir les art. 1, 14, 15, 49 à 54 et 84 du *Code de procédure civile*. Par conséquent, le chapitre III de la *Charte* s'applique aux tribunaux judiciaires, qu'il s'agisse d'audiences en matière pénale ou civile.

De toute façon, la catégorisation des matières «d'importance pénale» et «d'importance non pénale» que nous traçons dans le présent pourvoi ne trouve pas vraiment d'application pratique dans le cas des tribunaux judiciaires; cette catégorisation s'applique uniquement aux «personne[s] ou [...] organisme[s] exerçant des fonctions quasi judiciaires» selon l'objet du par. 56(1) de la *Charte*. Une des façons d'appréhender cette catégorisation est de se poser la question suivante: la décision de l'organisme administratif a-t-elle un impact suffisamment important sur les personnes

of the *Charter*? If so, the agency in question falls within the category created by s. 56(1), and s. 23 applies. If not, the agency in question does not fall within the s. 56(1) category and, since s. 23 does not apply, the common law will govern the situation.

impliquées pour justifier des protections procédurales de l'ampleur de celles qui sont prévues au chapitre III de la partie I de la *Charte*? Si c'est le cas, l'organisme en question est inclus dans la catégorie créée par le par. 56(1) et, conséquemment, l'art. 23 s'applique. Si ce n'est pas le cas, l'organisme en question n'est pas inclus dans la catégorie du par. 56(1) et, l'art. 23 ne s'appliquant pas, ce sera la common law qui gouvernera la situation.

252

Even in administrative law cases to which Chapter III of Part I of the *Charter* does not apply, it should be borne in mind that all administrative and quasi-judicial acts are subject, *inter alia*, to the *audi alteram partem* and *nemo iudex in propria sua causa debet esse* rules under the common law. In each case, the court responsible for reviewing the decision will have to determine the specific content of the duty the agency has to act fairly or observe natural justice.

Même si le chapitre III de la partie I de la *Charte* ne s'appliquait pas à un cas particulier en droit administratif, il faut garder à l'esprit que tout acte administratif ou quasi judiciaire est assujéti notamment aux règles de common law *audi alteram partem* et *nemo iudex in propria sua causa debet esse*. Dans tous les cas, il reviendra au tribunal judiciaire chargé de réviser une décision de déterminer le contenu spécifique de l'obligation d'agir équitablement, ou de celle de se conformer à la justice naturelle, à laquelle l'organisme doit se conformer.

253

Depending on the facts of the case, the level of common law procedural protection might be the same as the protection available if Chapter III of Part I of the *Charter* applied, aside, of course, from the invalidation of statutes *erga omnes*. Even the privilege against self-incrimination under s. 38 of the *Charter* would come into play in all applicable cases, in the following manner. First of all, the privilege applies not when the testimony is given, but once an attempt is made to use it in an incriminating fashion: *Dubois v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 350. Next, in *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366, at p. 1441, I stated the following in reference to testimony before a provincial commission of inquiry:

Tout dépendant de la situation de faits du cas, le niveau de protection procédurale de common law pourrait être identique à celui qui serait offert si le chapitre III de la partie I de la *Charte* s'appliquait, exception faite bien entendu de l'invalidation des lois *erga omnes*. Même le privilège contre l'auto-incrimination prévu à l'art. 38 de la *Charte* entrerait en jeu dans tous les cas applicables, comme suit. Tout d'abord, le privilège s'applique non pas lorsque le témoignage a lieu, mais plutôt à partir du moment où l'on tente de l'utiliser de manière incriminante: *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350. Ensuite, dans l'arrêt *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, à la p. 1441, j'ai précisé, dans le contexte de témoignages devant une commission d'enquête provinciale, que:

Furthermore, ss. 11 and 13 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* . . . guarantee that regardless of what evidence was tendered during the inquiry . . . Ms. Starr or anyone else implicated will be protected against the subsequent use of testimony given at the inquiry should the matter ever be prosecuted in a court of law.

En outre, les art. 11 et 13 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, [. . .] garantissent qu'indépendamment des éléments de preuve présentés au cours de l'enquête [. . .] Mme Starr ou toute autre personne impliquée sera protégée contre l'utilisation ultérieure des témoignages présentés à l'enquête si l'affaire devait faire l'objet de poursuites judiciaires.

In my view, therefore, in an administrative law context the privilege against self-incrimination under s. 38 of the *Charter* would be applicable once an attempt was made to use for the purpose of incrimination, testimony given *ex ante* before an administrative agency. For other examples of common law procedural protection, see generally, for instance, D. P. Jones, A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (2nd ed. 1994), at pp. 229-369.

In reality, *erga omnes* invalidation is the only right conferred by Chapter III of Part I of the *Charter* that could not be conferred on a litigant under the common law in an administrative law context.

IV. Summary

1. In Quebec public law, the common law generally applies, subject to legislative amendments. Accordingly, administrative law issues should first be considered from the perspective of the common law.

2. Agencies that perform quasi-judicial or administrative acts are subject to the *nemo judex in propria sua causa debet esse* rule in accordance, respectively, with the duty to act in accordance with natural justice and the duty to act fairly.

3. The *nemo judex* rule includes a duty to be impartial. An agency can be either impartial or biased: there is no intermediate option. Reasonable apprehension of bias is the indicator that allows this issue to be resolved judicially. Would the agency cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases? If so, a legal finding of bias will result; if not, a legal finding of impartiality will be made.

4. The agency's independence from the executive branch of government is a prerequisite for, but is not sufficient to guarantee, impartiality. Tribunals are never perfectly independent; their inde-

Donc, à mon avis, dans le cas d'une situation de droit administratif, le privilège contre l'auto-incrimination prévu à l'art. 38 de la *Charte* entrerait en jeu à partir du moment où l'on tenterait, à des fins d'incrimination, d'utiliser un témoignage déposé *ex ante* devant un organisme administratif. Pour d'autres exemples de protections procédurales prévues par la common law, voir généralement, par exemple, D. P. Jones, A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (2^e éd. 1994), aux pp. 229 à 369.

En réalité, l'invalidation *erga omnes* est le seul droit conféré par le chapitre III de la partie I de la *Charte* qui ne pourrait pas être accordé à un justiciable en vertu de la common law dans une situation de droit administratif.

IV. Sommaire

1. En droit public québécois, la common law s'applique de façon générale, sous réserve des amendements législatifs. Il est donc opportun de traiter les questions de droit administratif, dans un premier temps, sous l'angle de la common law.

2. Les organismes posant des actes quasi judiciaires ou des actes administratifs sont assujettis à la règle *nemo judex in propria sua causa debet esse*, en vertu respectivement de l'obligation d'agir conformément à la justice naturelle, ou de l'obligation d'agir équitablement.

3. La règle *nemo judex* comprend l'obligation d'impartialité. Un organisme peut être soit impartial, soit partial; il n'y a pas de choix intermédiaire. La crainte raisonnable de partialité est l'indicateur qui permet de trancher la question judiciairement. L'organisme génère-t-il dans un grand nombre de cas une crainte raisonnable de partialité chez la personne bien renseignée? Si c'est le cas, une conclusion juridique de partialité en découlera; si ce n'est pas le cas, s'ensuivra une conclusion juridique d'impartialité.

4. L'indépendance de l'organisme par rapport à la fonction exécutive du gouvernement est une condition préalable, mais non suffisante, pour garantir l'impartialité. Les tribunaux ne sont

254

1996 CanLII 153 (CSC) 255

256

257

258

259

pendence is relative and varies along a continuum depending on the nature of the tribunal, the institutional constraints it faces and the peremptory nature of its decisions. When a finding of bias is made for some other reason, a judicial analysis of independence may be unnecessary.

jamais parfaitement indépendants; ils sont dans un état d'indépendance relative qui varie selon un continuum en fonction de la nature du tribunal, des contraintes institutionnelles auxquelles celui-ci est soumis, et du caractère péremptoire des décisions qui en émanent. Lorsque l'on conclut à la partialité pour une autre raison, l'analyse judiciaire de l'indépendance peut se révéler superfétatoire.

260 5. In the case at bar, it has been shown that the Régie would cause an informed person to have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. It should therefore be found that the Régie is biased. By implication, the Régie has violated the *nemo iudex* rule and thus breached its duty to act fairly. This breach opens the door to the common law remedies applicable in the circumstances.

5. En l'espèce, preuve a été faite que la Régie générerait une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas chez la personne bien renseignée. Par conséquent, il y a lieu de conclure à la partialité de la Régie. Par implication, la Régie a enfreint la règle *nemo iudex* et a donc manqué à son obligation d'agir équitablement. Ce manquement ouvre la voie aux recours de common law applicables dans les circonstances.

261 6. Any breach of the duty to be impartial means that the decision in question can be quashed through a motion in evocation under art. 846 of the *Code of Civil Procedure* and that the provisions of the enabling statute can be declared of no force or effect *inter partes* under arts. 453 *et seq.* of the *Code of Civil Procedure*.

6. Tout manquement à l'obligation d'impartialité donne droit à un recours en cassation au moyen d'une requête en évocation en vertu de l'art. 846 du *Code de procédure civile*, et à un recours en déclaration du caractère inopérant *inter partes* des dispositions de la loi habilitante en vertu des art. 453 et suiv. du *Code de procédure civile*.

262 7. When an administrative agency makes a quasi-judicial decision in the matters of penal significance category, the same common law remedies mentioned above are available; however, ss. 23 and 56(1) of the *Charter* also come into play and provide other additional remedies. In the event of a breach of the duty to be impartial in this category, the aggrieved individual may also have the enabling statute struck down *erga omnes*, in whole or in part, under s. 52 of the *Charter*.

7. Lorsque l'organisme administratif prend une décision de nature quasi judiciaire dans la catégorie des matières d'importance pénale, les mêmes recours de common law précités sont disponibles; mais en plus, l'art. 23 et le par. 56(1) de la *Charte* entrent en opération et accordent d'autres recours qui s'ajoutent aux précédents. En cas de manquement à l'obligation d'impartialité dans cette catégorie, l'individu lésé peut obtenir, en plus, l'annulation *erga omnes* de la loi habilitante, en tout ou en partie, en vertu de l'art. 52 de la *Charte*.

263 8. In the case at bar, the Régie's decision was not a quasi-judicial decision in the matters of penal significance category. It was a decision about the suspension and cancellation of liquor permits. This type of decision falls within the "non-penal" category. Accordingly, s. 23 of the *Charter* is not applicable to the circumstances of this case. The

8. En l'espèce, la décision qu'a prise la Régie n'était pas une décision de nature quasi judiciaire dans la catégorie des matières d'importance pénale. Il s'agissait d'une décision relative à la suspension et à la révocation de permis d'alcool. Ce type de décision fait partie de la catégorie «non pénale». Par conséquent, l'art. 23 de la *Charte*

1990 CanLII 133 (CSC)

erga omnes declaratory remedy is not available in the instant case.

V. Disposition

For these reasons, I would dispose of the appeal as suggested by my colleague Gonthier J., but solely on the basis of the rules of administrative law.

Appeal allowed with costs to the respondent.

Solicitors for the appellants: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitors for the respondent: Simon Venne and Marie Paré, Montréal.

n'entre pas en opération dans les circonstances de l'espèce. Le recours déclaratoire *erga omnes* n'est pas disponible en l'espèce.

V. Dispositif

Pour ces motifs, je disposerais de l'appel comme le suggère mon collègue le juge Gonthier, mais uniquement sur la base des règles de droit administratif.

Pourvoi accueilli avec dépens en faveur de l'intimée.

Procureurs des appelants: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Simon Venne et Marie Paré, Montréal.