

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; *Brousseau 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; *Brousseau 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),

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.N.R.*, [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.

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.

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].

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, and 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.