

General Manager, Liquor Control and Licensing Branch *Appellant*

v.

Ocean Port Hotel Limited *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Manitoba, Her Majesty the Queen in right of Alberta and the Minister of Justice and Attorney General for Alberta *Intervenors*

INDEXED AS: OCEAN PORT HOTEL LTD. v. BRITISH COLUMBIA (GENERAL MANAGER, LIQUOR CONTROL AND LICENSING BRANCH)

Neutral citation: 2001 SCC 52.

File No.: 27371.

Hearing and judgment: March 22, 2001.

Reasons delivered: September 14, 2001.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Administrative law — Tribunaux — Liquor Appeal Board — Institutional independence — Liquor Control and Licensing Act providing for appointment of Board members “at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council” — In practice, members are appointed for one-year term and serve on a part-time basis — Whether Board members sufficiently independent to render decisions on violations of Act and impose penalties provided — Liquor Control and Licensing Act, R.S.B.C. 1996, c. 267, s. 30.

An initial police investigation and a subsequent investigation by a Senior Inspector with the Liquor Control and Licensing Branch led to allegations that the respondent, which operates a hotel and pub, had committed five infractions of the *Liquor Control and Licensing Act* and Regulations. Following a hearing, another

General Manager, Liquor Control and Licensing Branch *Appellant*

c.

Ocean Port Hotel Limited *Intimée*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Manitoba, Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le ministre de la Justice et procureur général de l'Alberta *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : OCEAN PORT HOTEL LTD. c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (GENERAL MANAGER, LIQUOR CONTROL AND LICENSING BRANCH)

Référence neutre : 2001 CSC 52.

N° du greffe : 27371.

Audition et jugement : 22 mars 2001.

Motifs déposés : 14 septembre 2001.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit administratif — Tribunaux administratifs — Commission d'appel — Indépendance institutionnelle — Liquor Control and Licensing Act prévoyant que les commissaires sont révocables à tout moment au gré du lieutenant-gouverneur en conseil — En pratique, les commissaires sont nommés pour un an et exercent leur charge à temps partiel — Les commissaires jouissent-ils d'une indépendance suffisante pour rendre des décisions sur des contraventions à la loi et prononcer les peines prévues? — Liquor Control and Licensing Act, R.S.B.C. 1996, ch. 267, art. 30.

À la suite d'une enquête de police puis d'une enquête d'un inspecteur principal de la Liquor Control and Licensing Branch, il est allégué que l'intimée, qui exploite un hôtel et un pub, a commis cinq infractions à la *Liquor Control and Licensing Act* et aux règlements. Au terme d'une audience, un autre inspecteur principal

Senior Inspector with the Branch concluded that the allegations had been substantiated and imposed a penalty that included a two-day suspension of the respondent's liquor licence. The respondent appealed to the Liquor Appeal Board by way of a hearing *de novo*. The findings on four of the five allegations were upheld, and the penalty was confirmed. Pursuant to s. 30(2)(a) of the Act, the chair and members of the Board "serve at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council". In practice, members are appointed for a one-year term and serve on a part-time basis. All members but the chair are paid on a *per diem* basis. The chair establishes panels of one or three members to hear matters before the Board "as the chair considers advisable". The Court of Appeal concluded that members of the Board lacked the necessary guarantees of independence required of administrative decision makers imposing penalties and set aside the Board's decision.

Held: The appeal should be allowed and the matter remitted to the British Columbia Court of Appeal to decide the issues which it did not address.

It is well established that, absent constitutional constraints, the degree of independence required of a particular government decision maker or tribunal is determined by its enabling statute. The statute must be construed as a whole to determine the degree of independence the legislature intended. Confronted with silent or ambiguous legislation, courts generally infer that Parliament or the legislature intended the tribunal's process to comport with principles of natural justice. However, like all principles of natural justice, the degree of independence required of tribunal members may be ousted by express statutory language or necessary implication.

There is a fundamental distinction between administrative tribunals and courts. Superior courts, by virtue of their role as courts of inherent jurisdiction, are constitutionally required to possess objective guarantees of both individual and institutional independence. The same constitutional imperative applies to the provincial courts. Administrative tribunals, by contrast, lack this constitutional distinction from the executive. They are, in fact, created precisely for the purpose of implementing government policy. Implementation of that policy may require them to make quasi-judicial decisions. Given their primary policy-making function, however, it is properly the role and responsibility of Parliament and the legislatures to determine the composition and struc-

de la même direction conclut que les allégations ont été prouvées et impose une suspension de deux jours du permis d'alcool de l'intimée. L'intimée interjette appel *de novo* devant la commission d'appel, la Liquor Appeal Board. Les conclusions sont maintenues à l'égard de quatre des cinq allégations, et la peine est confirmée. En vertu de l'al. 30(2)a de la Loi, le président et les commissaires « sont révocables à tout moment au gré du lieutenant-gouverneur en conseil ». En pratique, les commissaires sont nommés pour un an et ils exercent leur charge à temps partiel. Tous les commissaires sauf le président touchent une rétribution quotidienne. Le président établit des formations d'un ou trois commissaires, « selon ce qu'il considère indiqué », qui entendent les affaires soumises à la commission. La Cour d'appel conclut que les commissaires n'avaient pas les garanties d'indépendance requises pour des décideurs habilités à prononcer des peines, et annule la décision de la commission.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli et l'affaire est renvoyée à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pour qu'elle statue sur les questions qu'elle n'a pas examinées.

Il est de jurisprudence constante que, en l'absence de contraintes constitutionnelles, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante. Il faut interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance qu'a voulu assurer le législateur. Confrontés à des lois muettes ou ambiguës, les tribunaux infèrent généralement que le Parlement ou la législature voulait que les procédures du tribunal administratif soient conformes aux principes de justice naturelle. Toutefois, comme pour tous les principes de justice naturelle, le degré d'indépendance requis des membres du tribunal administratif peut être écarté par les termes exprès de la loi ou par déduction nécessaire.

Il existe une distinction fondamentale entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires. Du fait de leur compétence inhérente, les cours supérieures sont constitutionnellement tenues d'offrir des garanties objectives d'indépendance institutionnelle et individuelle. Le même impératif constitutionnel s'applique aux tribunaux provinciaux. Par contre, les tribunaux administratifs ne sont pas constitutionnellement séparés de l'exécutif. Ils sont en fait créés précisément en vue de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Pour remplir cette fonction, ils peuvent être appelés à rendre des décisions quasi judiciaires. Toutefois, vu que leur fonction première est d'appliquer des politiques, il appartient à bon droit au Parlement et aux législatures de déterminer

ture required by a tribunal to discharge the responsibilities bestowed upon it. While tribunals may sometimes attract *Charter* requirements of independence, as a general rule they do not.

The legislature's intention that Board members should serve at pleasure is unequivocal. As such, it does not permit the argument that the statute is ambiguous and hence should be read as imposing a higher degree of independence to meet the requirements of natural justice, if indeed a higher standard is required. Where the intention of the legislature, as here, is unequivocal, there is no room to import common law doctrines of independence. Nor is a constitutional guarantee of independence implicated here. There is no basis upon which to extend the constitutional guarantee of judicial independence that animated the *Provincial Court Judges Reference* to the Liquor Appeal Board. The Board is not a court, nor does it approach the constitutional role of the courts. It is first and foremost a licensing body. The suspension complained of was an incident of the Board's licensing function. Licences are granted on condition of compliance with the Act, and can be suspended for non-compliance. The exercise of power here at issue falls squarely within the executive power of the provincial government.

This Court's conclusion affirming the independence of the Board makes it necessary to remit the case to the Court of Appeal for consideration of the issues it expressly refrained from addressing. Many of these issues directly relate to the validity of the decision at first instance. Since the Court of Appeal will have the benefit of full argument on the nature of the initial hearing and the relevant provisions of the Act, the Court also remits for its consideration the issue of whether this hearing gave rise to a reasonable apprehension of bias and, if so, whether this apprehension was cured by the *de novo* proceedings before the Board.

Cases Cited

Distinguished: 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; **referred to:** *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R.

la composition et l'organisation qui permettront aux tribunaux administratifs de s'acquitter des attributions qui leur sont dévolues. Même si certains tribunaux administratifs peuvent parfois être assujettis aux exigences de la *Charte* relatives à l'indépendance, ce n'est généralement pas le cas.

Le législateur a exprimé sans équivoque l'intention que les commissaires soient nommés à titre amovible. On ne peut donc pas soutenir que la loi est ambiguë et qu'il faut par conséquent l'interpréter comme imposant un degré d'indépendance plus élevé afin de satisfaire aux exigences de la justice naturelle, si tant est qu'une norme plus élevée s'impose. Lorsque, comme en l'espèce, l'intention du législateur est sans équivoque, il n'y a pas lieu d'importer les théories de common law en matière d'indépendance. La présente espèce ne fait pas jouer non plus quelque garantie constitutionnelle d'indépendance. Il n'y a rien dans ce qui sous-tend le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* qui permet d'étendre la garantie constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature à la commission. La commission n'est pas un tribunal judiciaire, et elle est loin de posséder les attributs constitutionnels des tribunaux judiciaires. Sa fonction première est l'octroi de permis. La suspension qui a fait l'objet de la plainte se rattachait à l'exercice de cette fonction. Les permis sont accordés sous réserve du respect de la Loi et peuvent être suspendus en cas d'observation. L'exercice du pouvoir en cause procède carrément du pouvoir exécutif du gouvernement provincial.

Vu la conclusion relative à l'indépendance de la commission, il est nécessaire de renvoyer l'affaire à la Cour d'appel pour qu'elle examine les questions qu'elle s'est expressément abstenue d'analyser. Plusieurs de ces questions touchent directement la validité de la décision initiale. Comme la Cour d'appel pourra bénéficier des plaidoiries sur la nature de l'audition initiale et des dispositions applicables de la Loi, la Cour renvoie également à son examen la question de savoir si cette audition créait une crainte raisonnable de partialité et, dans l'affirmative, si les procédures *de novo* devant la commission y ont remédié.

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt : 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; **arrêts mentionnés :** *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Law Society of Upper Canada c. French*,

767; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405; *Innisfil (Corporation of the Township of) v. Corporation of the Township of Vespra*, [1981] 2 S.C.R. 145; *Brousseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Ringrose v. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 S.C.R. 814; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Preston v. British Columbia* (1994), 92 B.C.L.R. (2d) 298; *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *R. v. Silveira*, [1995] 2 S.C.R. 297; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 11(d).
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 23.
Constitution Act, 1867, preamble.
Evidence Act, R.S.B.C. 1996, c. 124, s. 10(3).
Liquor Control and Licensing Act, R.S.B.C. 1979, c. 237 [now R.S.B.C. 1996, c. 267], ss. 2, 3, 20, 30, 37, 38(1)(a) [am. 1986, c. 5, s. 11], 45(2) [am. 1988, c. 43, s. 21], 48.
Liquor Control and Licensing Regulations, B.C. Reg. 608/76, s. 11(3).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1999), 68 B.C.L.R. (3d) 82, 174 D.L.R. (4th) 498, 15 Admin. L.R. (3d) 13, 125 B.C.A.C. 82, 204 W.A.C. 82, [1999] B.C.J. No. 1112 (QL), 1999 BCCA 317, allowing the respondent's appeal from a decision of the Liquor Appeal Board upholding a two-day suspension of the respondent's liquor licence. Appeal allowed.

George H. Copley, Q.C., and Neena Sharma, for the appellant.

Howard Rubin and Peter L. Rubin, for the respondent.

Donald J. Rennie and Anne M. Turley, for the intervener the Attorney General of Canada.

[1975] 2 R.C.S. 767; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405; *Innisfil (Municipalité du canton d') c. Municipalité du canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Ringrose c. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 R.C.S. 814; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Preston c. British Columbia* (1994), 92 B.C.L.R. (2d) 298; *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129; *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *R. c. Silveira*, [1995] 2 R.C.S. 297; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 11d).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23.
Evidence Act, R.S.B.C. 1996, ch. 124, art. 10(3).
Liquor Control and Licensing Act, R.S.B.C. 1979, ch. 237 [maintenant R.S.B.C. 1996, ch. 267], art. 2, 3, 20, 30, 37, 38(1)a) [mod. 1986, ch. 5, art. 11], 45(2) [mod. 1988, ch. 43, art. 21], 48.
Liquor Control and Licensing Regulations, B.C. Reg. 608/76, art. 11(3).
Loi constitutionnelle de 1867, préambule.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1999), 68 B.C.L.R. (3d) 82, 174 D.L.R. (4th) 498, 15 Admin. L.R. (3d) 13, 125 B.C.A.C. 82, 204 W.A.C. 82, [1999] B.C.J. No. 1112 (QL), 1999 BCCA 317, qui a accueilli l'appel de l'intimée contre une décision de la Liquor Appeal Board qui avait confirmé la suspension de deux jours du permis d'alcool de l'intimée. Pourvoi accueilli.

George H. Copley, c.r., et Neena Sharma, pour l'appellant.

Howard Rubin et Peter L. Rubin, pour l'intimée.

Donald J. Rennie et Anne M. Turley, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Dennis W. Brown, Q.C., and Lucy McSweeney, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Shawn Greenberg and Rodney G. Garson, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Timothy Hurlburt and Sean McDonough, for the interveners Her Majesty the Queen in right of Alberta and the Minister of Justice and Attorney General for Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE — This appeal raises a critical but largely unexplored issue of administrative law: the degree of independence required of members sitting on administrative tribunals empowered to impose penalties. As the intervening Attorneys General emphasize, this is an issue that implicates the structures of administrative bodies across the nation.

The Court allowed the appeal at the conclusion of the hearing, with reasons to follow. These are the reasons for judgment.

I. The Background

Ocean Port Hotel Ltd. operates a hotel and pub in Squamish, British Columbia. The RCMP investigated a number of incidents in and around the Ocean Port Hotel and reported that the establishment had not been operating in compliance with the *Liquor Control and Licensing Act*, R.S.B.C. 1979, c. 237 (now R.S.B.C. 1996, c. 267) (the “Act”), the Regulations, and the terms of its liquor licence. Mel Tait, a Senior Inspector with the Liquor Control and Licensing Branch, conducted an investigation into these incidents. This investigation culminated in a hearing, pursuant to s. 20 of the Act, before Peter Jones, another Senior Inspector with the Branch.

Dennis W. Brown, c.r., et Lucy McSweeney, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Shawn Greenberg et Rodney G. Garson, pour l’intervenant le procureur général du Manitoba.

Timothy Hurlburt et Sean McDonough, pour les intervenants Sa Majesté la Reine du chef de l’Alberta et le ministre de la Justice et procureur général de l’Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF — Le présent pourvoi soulève une question de droit administratif cruciale mais largement inexplorée : le degré d’indépendance requis des membres siégeant à des tribunaux administratifs habilités à prononcer des peines. Comme l’ont souligné les procureurs généraux intervenants, cette question met en cause la structure d’organismes administratifs dans l’ensemble du pays.

La Cour a accueilli le pourvoi à la fin de l’audience, avec motifs à suivre. Voici les motifs de ce jugement.

I. Le contexte

Ocean Port Hotel Ltd. exploite un hôtel et un pub à Squamish, en Colombie-Britannique. Dans un rapport d’enquête sur plusieurs incidents survenus à l’hôtel Ocean Port ou à proximité, la GRC a conclu que l’établissement n’avait pas été exploité en conformité avec la *Liquor Control and Licensing Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 237 (maintenant R.S.B.C. 1996, ch. 267) (la « Loi »), les règlements et les conditions attachées à son permis d’alcool. Mel Tait, inspecteur principal à la Liquor Control and Licensing Branch (la « direction générale »), a mené une enquête sur ces incidents, laquelle a abouti à la tenue, en vertu de l’art. 20 de la Loi, d’une audience présidée par Peter Jones, autre inspecteur principal à la direction générale.

1

2

3

4 At this hearing, Senior Inspector Tait presented information to support the following five allegations of non-compliance:

1. May 12, 1996: An intoxicated person was found within Ocean Port contrary to s. 45(2)(a) and (b) of the Act.
2. May 12, 1996: The intoxicated patron attempted to start a fight contrary to s. 38(1)(a) of the Act.
3. October 4, 1996: Ocean Port failed to comply with s. 37 of the Act by permitting minors to enter and remain within the establishment.
4. October 26, 1996: Ocean Port permitted a patron to become intoxicated contrary to s. 45(2)(a) of the Act.
5. October 26, 1996: Two patrons were observed carrying liquor from Ocean Port contrary to s. 11(3) of the *Liquor Control and Licensing Regulations*, B.C. Reg. 608/76.

5 Senior Inspector Jones concluded that the allegations had been substantiated on a balance of probabilities and imposed a two-day suspension of Ocean Port's liquor licence to be served on a prescribed Friday and Saturday. He also ordered that a sign notifying the public of the suspension be posted in a prominent location. He advised Ocean Port of his decision by letter.

6 Ocean Port appealed this decision to the Liquor Appeal Board by way of a hearing *de novo*. At this hearing, the Board heard evidence on the charges from three RCMP officers and two witnesses for Ocean Port. The Board accepted the evidence of the police officers over that of Ocean Port's witnesses where the evidence differed, finding the officers' evidence more credible and consistent. The Board issued written reasons affirming Senior Inspector Jones' decision with regard to the first, second, third and fifth allegations. It held that the actions of the doorman relied on by Ocean Port did not constitute due diligence. It confirmed the two-day, Friday and Saturday suspension as an appropriate penalty. The panel acknowledged that control of the premises had improved since the appointment of a new general manager, but noted

À l'audience, l'inspecteur principal Tait a produit des informations pour étayer les cinq allégations suivantes de non-conformité :

1. 12 mai 1996 : Une personne en état d'ivresse a été trouvée à l'intérieur de l'hôtel Ocean Port, en contravention des al. 45(2)a) et b) de la Loi.
2. 12 mai 1996 : Le client en état d'ivresse a cherché la bagarre, en contravention de l'al. 38(1)a) de la Loi.
3. 4 octobre 1996 : Ocean Port a omis de se conformer à l'art. 37 de la Loi en permettant que des mineurs entrent dans l'établissement et y demeurent.
4. 26 octobre 1996 : Ocean Port a permis qu'un client s'enivre, en contravention de l'al. 45(2)a) de la Loi.
5. 26 octobre 1996 : Deux clients ont été vus emportant de l'alcool de l'hôtel Ocean Port, en contravention du par. 11(3) des *Liquor Control and Licensing Regulations*, B.C. Reg. 608/76.

L'inspecteur principal Jones a conclu que les allégations avaient été prouvées suivant la prépondérance des probabilités. Il a imposé une suspension de deux jours du permis d'alcool de l'intimé, à appliquer un vendredi et un samedi, et a ordonné l'affichage bien en vue d'un avis public de la suspension. Il a avisé Ocean Port de sa décision par lettre.

Ocean Port a interjeté appel de cette décision devant la Liquor Appeal Board (la « commission ») par voie d'appel *de novo*. À l'audience, la commission a entendu le témoignage de trois agents de la GRC et de deux témoins d'Ocean Port. Elle a retenu le témoignage des agents plutôt que celui des témoins d'Ocean Port sur les points où il y avait divergences, estimant qu'il était plus crédible et cohérent. Dans une décision motivée, la commission a confirmé la décision de l'inspecteur principal Jones sur les première, deuxième, troisième et cinquième allégations. Elle a conclu que les mesures qu'Ocean Port disait avoir été prises par le portier ne constituaient pas une preuve de diligence raisonnable. Elle a confirmé la suspension de deux jours, à appliquer un vendredi et un samedi, qu'elle estimait appropriée. La formation a

that two of the infractions occurred after his appointment.

Ocean Port sought and obtained leave to appeal to the British Columbia Court of Appeal under s. 30(9) of the Act. The Chief Justice of British Columbia stayed the licence suspension pending the resolution of this appeal.

Before the Court of Appeal ((1999), 68 B.C.L.R. (3d) 82, 1999 BCCA 317), Ocean Port argued for the first time that the Board lacked sufficient independence to make the ruling and impose the penalty it had, and that as a result the decision must be set aside. It also objected to the order on the grounds that: (1) the Board relied on hearsay, irrelevant evidence and insufficient evidence to support the allegations against Ocean Port, in contravention of the principles of natural justice and its duty of fairness; (2) the Board erred in law in its application of s. 10(3) of the *Evidence Act*, R.S.B.C. 1996, c. 124, and (3) the jurisdiction of the General Manager under the Act was limited to matters of compliance and could not ground a decision on an “offence”, a power reserved to the courts.

The Court of Appeal, *per* Huddart J.A., held that appointees to the Board lacked the security of tenure necessary to ensure their independence. Huddart J.A. started her analysis by noting the agreement of the parties that the court must be guided by the relevant principles articulated by Gonthier J. in 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919. Although Gonthier J. articulated these principles in relation to s. 23 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, he looked to the common law rules of natural justice and fairness to guide his interpretation of this provision's guarantees of independence and impartiality. Huddart J.A. identified two principles affirmed in *Régie*: (1) governmental decision makers imposing penalties must comply with the requirements of

reconnu que la surveillance des lieux s'était améliorée depuis qu'un nouveau gérant avait été nommé, mais elle a fait observer que deux des infractions étaient postérieures à sa nomination.

Ocean Port a demandé et obtenu l'autorisation d'interjeter appel à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en vertu du par. 30(9) de la Loi. Le Juge en chef de la Colombie-Britannique a sur-sis à la suspension du permis jusqu'à l'issue de l'appel.

Devant la Cour d'appel ((1999), 68 B.C.L.R. (3d) 82, 1999 BCCA 317), Ocean Port a, pour la première fois, allégué que la commission n'avait pas l'indépendance suffisante pour rendre la décision et infliger la peine et, qu'en conséquence, la décision devait être annulée. Ocean Port s'est également opposée à l'ordonnance pour les motifs que : (1) pour étayer les allégations faites contre elle, la commission s'est fondée sur du oui-dire et sur une preuve non pertinente et insuffisante, en contravention des principes de justice naturelle et de son obligation d'équité; (2) la commission a commis une erreur de droit dans son application du par. 10(3) de l'*Evidence Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 124, et (3) la compétence du directeur général en vertu de la Loi se limitait aux questions liées à la conformité et ne pouvait pas fonder une décision sur une « infraction », pouvoir qui est réservé aux tribunaux judiciaires.

La Cour d'appel, par la voix du juge Huddart, a conclu que les personnes nommées à la commission n'avaient pas l'inamovibilité nécessaire pour assurer leur indépendance. Le juge Huddart a commencé son analyse en soulignant que les parties convenaient que la cour devait se guider sur les principes dégagés par le juge Gonthier dans 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. Bien qu'il ait énoncé ces principes en relation avec l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, le juge Gonthier s'est inspiré des règles de justice naturelle et d'équité en common law pour interpréter les garanties d'indépendance et d'impartialité établies dans cette disposition. Le juge Huddart a retenu deux principes exposés dans *Régie* : (1) les décideurs gouverne-

7

8

9

impartiality and independence; and (2) the content of these requirements depends on all of the circumstances, “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” (*Régie*, at para. 39).

mentaux prononçant des peines doivent respecter les exigences d'impartialité et d'indépendance; (2) le contenu de ces exigences dépend 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 » (*Régie*, par. 39).

10 Huddart J.A. concluded that the decision to suspend a licence for violation of the Act closely resembles a judicial decision. It is a penalty with serious, albeit purely economic, consequences. In these circumstances, she concluded, the content of the procedural fairness rules, including the requirement of independence, must approach the standards required of a court at common law.

Le juge Huddart a conclu que la décision de suspendre un permis pour violation de la Loi ressemblait beaucoup à une décision judiciaire. Cette sanction a des conséquences graves, bien que purement financières. Dans les circonstances, a-t-elle conclu, le contenu des règles d'équité procédurale, dont l'exigence d'indépendance, est proche des normes requises des cours de common law.

11 Huddart J.A. summarized Ocean Port's complaint about fairness as involving two key issues: the fusion of the General Manager's prosecutorial and adjudicative roles in the senior inspectors and the reliance at both hearings on hearsay evidence. She noted that, had the alleged infractions been prosecuted as criminal offences under s. 48 of the Act, the procedural safeguards available in the Provincial Court may well have resulted in different findings of fact. Further, the maximum fine of \$10 000 for conviction of an offence under s. 48 might be less costly than the two-day suspension imposed by the Board. She also noted that this Court, in *Régie*, held that the overlapping duties of senior inspectors gave rise to a reasonable apprehension of bias. However, she concluded that it was unnecessary to resolve the arguments surrounding the decision of Senior Inspector Jones to suspend the licence, since the General Manager had conceded that this initial decision could stand only if the appeal process was valid.

Pour le juge Huddart, la plainte d'Ocean Port touchant l'équité se ramenait à deux questions centrales : la fusion, dans la personne des inspecteurs principaux, des rôles de juge et de poursuivant du directeur général, et l'admission, aux deux audiences, de la preuve par ouï-dire. Elle a fait remarquer que si les contraventions alléguées avaient été poursuivies à titre d'infractions criminelles en vertu de l'art. 48 de la Loi, les garanties procédurales applicables devant la Cour provinciale auraient bien pu mener à des conclusions de fait différentes. De plus, l'amende maximale de 10 000 \$ pour une infraction prévue à l'art. 48 pourrait être moins coûteuse que la suspension de deux jours décrétée par la commission. Elle a également noté que notre Cour, dans *Régie*, a conclu que le cumul des fonctions des inspecteurs principaux créait une crainte raisonnable de partialité. Elle a toutefois conclu qu'il n'était pas nécessaire de traiter de la décision de l'inspecteur principal Jones de suspendre le permis, étant donné que le directeur général avait convenu que cette décision initiale ne pouvait être maintenue que si le processus d'appel était valide.

12 This brought her to the focal point of the appeal: Ocean Port's concerns relating to the independence of the Board. Relying on *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, Huddart J.A. noted that institutional independence consists of three core components: security of ten-

Ceci menait au cœur de l'appel, soit les préoccupations d'Ocean Port touchant l'indépendance de la commission. Se fondant sur *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, le juge Huddart a souligné les trois principales composantes de l'indépendance institu-

ure, financial security and administrative control. Only the first component, security of tenure, was at issue in the present case. She found, upon reviewing the Act and the evidence, that the Board functioned through part-time, fixed-term appointments. Members of the Board could be removed at pleasure, but were entitled to payment for the term of their appointment. The essential question was whether such appointments provided sufficient security of tenure.

Reviewing this Court's decision in *Régie*, Huddart J.A. reasoned that "at pleasure" appointments to administrative agencies such as the Quebec Régie des permis d'alcool and the Liquor Appeal Board, which impose sanctions for violations of statutes, cannot satisfy the requirement of security of tenure. She concluded that the part-time, fixed-term appointments to the Board were indistinguishable from full-time appointments "at pleasure", since a member can in effect be removed (or not assigned to hearings) at the will of the government. As a result, the Board lacked the necessary degree of independence, and its decision was set aside. Since the validity of the decision at first instance hinged on a fair hearing before the Board, that decision was set aside as well. In view of this conclusion, Huddart J.A. did not consider Ocean Port's other grounds of appeal.

The Court of Appeal, *per* Ryan J.A., subsequently granted an order staying the execution of the judgment until this Court refused to grant leave to appeal or, alternatively, granted leave and rendered a decision on the appeal: (1999), 128 B.C.A.C. 130. Leave to appeal was granted by this Court ([2000] 1 S.C.R. xii), and the stay remained in force until the appeal was allowed on March 22, 2001.

II. Legislation

The relevant provisions of the *Liquor Control and Licensing Act*, R.S.B.C. 1996, c. 267, provide as follows:

tionnelle : l'inamovibilité, la sécurité financière et le contrôle administratif. En l'occurrence, seule la première, l'inamovibilité, était en cause. Après examen de la Loi et de la preuve, elle a constaté que la commission procédait par nominations à temps partiel et à durée déterminée. Les commissaires étaient révocables en tout temps mais avaient droit à leur rémunération pour la durée de leur mandat. La question essentielle était de savoir si ces nominations assuraient une inamovibilité suffisante.

Considérant la décision de notre Cour dans *Régie*, le juge Huddart estimait que les nominations à titre amovible à des organismes administratifs tels la Régie des permis d'alcools du Québec et la commission d'appel en l'espèce, qui appliquent des sanctions en cas de violation de la loi, ne peuvent satisfaire à l'exigence d'inamovibilité. Elle a conclu qu'il n'y avait pas de différence entre les nominations à la commission pour des mandats à temps partiel et à durée déterminée, et les nominations à temps plein à titre amovible, étant donné qu'un commissaire peut être démis de ses fonctions (ou ne pas être appelé à siéger) au gré du gouvernement. La commission n'avait donc pas le degré d'indépendance nécessaire, et sa décision a été annulée. Étant donné que la validité de la décision en premier ressort dépendait d'une audition équitable devant la commission, cette décision a également été annulée. Vu cette conclusion, le juge Huddart n'a pas examiné les autres moyens d'appel d'Ocean Port.

Dans une ordonnance ultérieure, le juge Ryan de la Cour d'appel a sursis à l'exécution du jugement jusqu'à la décision de notre Cour sur l'autorisation de pourvoi ou, si elle était accordée, sur le pourvoi (1999), 128 B.C.A.C. 130. Notre Cour a accordé l'autorisation ([2000] 1 R.C.S. xii) et le sursis est demeuré en vigueur jusqu'au jugement accueillant le pourvoi, prononcé le 22 mars 2001.

II. La loi

Les dispositions applicables de la *Liquor Control and Licensing Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 267, sont les suivantes :

13

14

15

[TRADUCTION]

- 2** (1) The Liquor Control and Licensing Branch, as established in the ministry of the minister, is continued.
- (2) The branch may grant licences and permits to purchase liquor from the Liquor Distribution Branch for resale and reuse in accordance with this Act and the *Liquor Distribution Act*.
- 3** (1) The minister, under the *Public Service Act*, must appoint a general manager of the branch and set his or her remuneration.
- (2) The general manager must, subject to orders and direction of the minister on matters of general policy,
- (a) administer this Act, and
- (b) supervise all licensed establishments and manufacturers of liquor.
- 20** (1) In addition to any other powers the general manager has under this Act, the general manager may, on the general manager's own motion or on receiving a complaint, take action against a licensee for any of the following reasons:
- (a) the licensee's failure to comply with a requirement of this Act, the regulations or a term or condition of a licence;
- (b) the conviction of the licensee of an offence under the laws of Canada or British Columbia or under the bylaws of a municipality or regional district, if the offence relates to the licensed establishment or the conduct of it;
- (c) the persistent failure to keep the licensed establishment in a clean and orderly fashion;
- (d) the existence of a circumstance that, under section 16, would prevent the issue of a licence;
- (e) the suspension or cancellation of a municipally, regionally, provincially or federally granted licence, permit or certificate that the licensee is required to hold in order to operate the licensed establishment.
- (2) If the general manager has the right under subsection (1) to take action against a licensee, the gen-
- 2** (1) La Direction générale des permis d'alcool, établie au sein du ministère, est maintenue.
- (2) La Direction générale peut délivrer des licences et des permis d'achat d'alcool auprès de la Direction générale de la distribution des boissons alcooliques, pour revente et usage en conformité avec la présente loi et la *Liquor Distribution Act*.
- 3** (1) Conformément à la *Public Service Act*, le ministre nomme le directeur général et fixe sa rémunération.
- (2) Sous réserve des décrets et des directives du ministre touchant des questions d'intérêt général, le directeur général doit
- a) appliquer la présente loi;
- b) surveiller tous les établissements et les fabricants d'alcool titulaires d'un permis.
- 20** (1) En plus des autres pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi, le directeur général peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, prendre des mesures contre un titulaire de permis pour l'un ou l'autre des motifs suivants :
- a) le titulaire du permis contrevient à une exigence de la présente loi, des règlements et d'une condition attachée à son permis;
- b) le titulaire du permis est déclaré coupable d'une infraction aux lois du Canada ou de la Colombie-Britannique ou aux règlements d'une municipalité et d'un district régional, si l'infraction se rapporte à l'établissement ou à sa gestion;
- c) le titulaire du permis omet, de façon répétée, de garder son établissement en bon état de propreté et d'y maintenir l'ordre;
- d) une circonstance prévue à l'article 16, empêche la délivrance d'un permis;
- e) une licence, un permis ou un certificat, délivré par une autorité municipale, régionale, provinciale ou fédérale et requis pour exploiter l'établissement, a été suspendu ou révoqué.
- (2) Dans le cas où le directeur général peut, en vertu du paragraphe (1), prendre une mesure contre le

eral manager may do any one or more of the following, with or without a hearing:

- (a) issue a warning to the licensee;
 - (b) impose terms and conditions on the licensee's licence or rescind or amend existing terms and conditions on the licence;
 - (c) impose a fine on the licensee within the limits prescribed;
 - (d) suspend or cancel the licensee's licence, in whole or in part.
- (3) Despite subsection (2)(d), the general manager must suspend or cancel a licence held by a person who
- (a) has been convicted of an offence against prescribed laws of Canada or British Columbia, or
 - (b) has been convicted of an offence against this Act, if the person committed the offence within 3 years after being convicted of a previous offence against this Act.

- 30** (1) The Liquor Appeal Board is continued consisting of a chair and other members the Lieutenant Governor in Council may appoint.
- (2) The chair and the members of the appeal board
- (a) serve at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council, and
 - (b) are entitled to
 - (i) receive the remuneration set by the Lieutenant Governor in Council, and
 - (ii) be paid reasonable expenses incurred in carrying out their duties as members of the appeal board.
- (3) The chair of the appeal board may designate one member as vice chair.
- (4) Subject to section 31(6) and (8), the appeal board must hear and determine any matter appealed under section 31.
- (5) The chair of the appeal board may establish one or more panels of the appeal board, each consisting of one or 3 members of the appeal board, as

titulaire de permis, il peut, après avoir tenu ou non une audience, appliquer l'une ou plusieurs des sanctions suivantes à l'encontre du titulaire du permis :

- a) émettre un avertissement;
 - b) assujettir son permis à des conditions ou révoquer ou modifier les conditions existantes du permis;
 - c) lui infliger une amende, dans les limites permises;
 - d) suspendre ou révoquer, totalement ou partiellement, son permis.
- (3) Nonobstant l'alinéa (2)d), le directeur général doit suspendre ou révoquer le permis du titulaire qui a été déclaré coupable
- a) d'une infraction aux lois mentionnées du Canada ou de la Colombie-Britannique,
 - b) d'une infraction à la présente loi, si la personne a commis cette infraction dans les trois années suivant sa déclaration de culpabilité pour une infraction à la présente loi.

- 30** (1) Est maintenue la Commission d'appel des permis d'alcool, composée d'un président et des commissaires que peut nommer le lieutenant-gouverneur en conseil.
- (2) Le président et les commissaires
- a) sont révocables à tout moment au gré du lieutenant-gouverneur en conseil et
 - b) ont droit
 - (i) de recevoir la rémunération que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil,
 - (ii) d'être remboursés des dépenses raisonnables qu'ils engagent dans l'exécution de leurs fonctions de commissaires.
- (3) Le président peut désigner un vice-président.
- (4) Sous réserve des paragraphes 31(6) et (8), la commission d'appel connaît de toute question faisant l'objet d'un appel en vertu de l'article 31.
- (5) Le président peut établir une ou plusieurs formations, chacune étant composée de un ou de trois commissaires, selon ce qu'il considère indiqué,

the chair considers advisable, to hear any matter that is before the appeal board, and when a panel is established,

- (a) the chair must appoint one of the members of the panel to preside at meetings of the panel, and
- (b) the panel has the jurisdiction of the appeal board with respect to matters under this Act that come before the appeal board. . . .

pour connaître de toute affaire soumise à la commission d'appel, et lorsqu'une formation est établie,

- a) le président doit désigner un des membres de la formation pour en présider les réunions,
- b) la formation a la compétence de la commission d'appel à l'égard de toutes les questions soumises à la commission sous le régime de la présente loi. . .

16 The preamble to the *Constitution Act, 1867* provides, in part:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom

III. Issue

17 The issue is whether members of the Liquor Appeal Board are sufficiently independent to render decisions on violations of the Act and impose the penalties it provides. The other grounds raised by the respondent against the validity of the Senior Inspector's initial decision to impose a penalty are not before the Court.

IV. Discussion

18 This appeal concerns the independence of the Liquor Appeal Board. The Court of Appeal concluded that members of the Board lacked the necessary guarantees of independence required of administrative decision makers imposing penalties. More specifically, it held that the tenure enjoyed by Board members — appointed "at the pleasure" of the executive to serve on a part-time basis — was insufficiently secure to preserve the appearance of their independence. As a consequence, it set aside the Board's decision in the present case.

19 The appellant, with the support of the intervening Attorneys General, argues that this reasoning disregards a fundamental principle of law: absent

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose notamment :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de s'unir en fédération pour former un seul et même dominion sous la Couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni. . .

III. Question en litige

La question est de savoir si les commissaires jouissent d'une indépendance suffisante pour rendre des décisions sur des contraventions à la Loi et prononcer les peines qu'elle prévoit. Notre Cour n'est pas saisie des autres moyens que fait valoir l'intimée contre la décision initiale de l'inspecteur principal d'infliger une peine.

IV. Analyse

Le présent pourvoi concerne l'indépendance de la commission. La Cour d'appel a conclu que les commissaires n'avaient pas les garanties d'indépendance requises pour des décideurs habilités à prononcer des peines. Plus précisément, la Cour estimait que les commissaires — nommés « au gré » de l'exécutif pour exercer un mandat à temps partiel — n'avaient pas l'inamovibilité requise pour préserver une apparence d'indépendance. Elle a donc annulé la décision de la commission.

L'appellant, avec l'appui des procureurs généraux intervenants, fait valoir que ce raisonnement ne tient pas compte d'un principe de droit fonda-

a constitutional challenge, a statutory regime prevails over common law principles of natural justice. The Act expressly provides for the appointment of Board members at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council. The decision of the Court of Appeal, the appellant contends, effectively struck down this validly enacted provision without reference to constitutional principle or authority. In essence, the Court of Appeal elevated a principle of natural justice to constitutional status. In so doing, it committed a clear error of law.

This conclusion, in my view, is inescapable. It is well established that, absent constitutional constraints, the degree of independence required of a particular government decision maker or tribunal is determined by its enabling statute. It is the legislature or Parliament that determines the degree of independence required of tribunal members. The statute must be construed as a whole to determine the degree of independence the legislature intended.

Confronted with silent or ambiguous legislation, courts generally infer that Parliament or the legislature intended the tribunal's process to comport with principles of natural justice: *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, at p. 503; *Law Society of Upper Canada v. French*, [1975] 2 S.C.R. 767, at pp. 783-84. In such circumstances, administrative tribunals may be bound by the requirement of an independent and impartial decision maker, one of the fundamental principles of natural justice: *Matsqui*, *supra* (per Lamer C.J. and Sopinka J.); *Régie*, *supra*, at para. 39; *Katz v. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 S.C.R. 405. Indeed, courts will not lightly assume that legislators intended to enact procedures that run contrary to this principle, although the precise standard of independence required 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": *Régie*, at para. 39.

mental : en l'absence de contestation constitutionnelle, le régime prévu par la loi prime sur les principes de justice naturelle de la common law. La Loi prévoit expressément que les commissaires sont nommés à titre amovible par le lieutenant-gouverneur en conseil. Selon l'appelant, la Cour d'appel a invalidé cette disposition valablement édictée sans se reporter à un principe ou à une autorité constitutionnels. Essentiellement, la Cour d'appel a érigé un principe de justice naturelle au rang de principe constitutionnel. Ce faisant, elle a commis une erreur de droit manifeste.

Cette conclusion est, à mon avis, inéluctable. Il est de jurisprudence constante que, en l'absence de contraintes constitutionnelles, le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante. C'est la législature ou le Parlement qui détermine le degré d'indépendance requis des membres d'un tribunal administratif. Il faut interpréter la loi dans son ensemble pour déterminer le degré d'indépendance qu'a voulu assurer le législateur.

Confrontés à des lois muettes ou ambiguës, les tribunaux judiciaires infèrent généralement que le Parlement ou la législature voulait que les procédures du tribunal administratif soient conformes aux principes de justice naturelle : *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, p. 503; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767, p. 783-784. En pareilles circonstances, les tribunaux administratifs peuvent être liés par l'exigence d'un décideur indépendant et impartial, un des principes fondamentaux de la justice naturelle : *Matsqui*, précité (le juge en chef Lamer et le juge Sopinka); *Régie*, précité, par. 39; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405. De fait, les tribunaux hésiteront à présumer que les législateurs avaient l'intention d'édicter des procédures contraires à ce principe, bien que le degré précis d'indépendance requis 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 » : *Régie*, par. 39.

20

21

22

However, like all principles of natural justice, the degree of independence required of tribunal members may be ousted by express statutory language or necessary implication. See generally: *Innisfil (Corporation of the Township of) v. Corporation of the Township of Vespra*, [1981] 2 S.C.R. 145; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; *Ringrose v. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 S.C.R. 814; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105. Ultimately, it is Parliament or the legislature that determines the nature of a tribunal's relationship to the executive. It is not open to a court to apply a common law rule in the face of clear statutory direction. Courts engaged in judicial review of administrative decisions must defer to the legislator's intention in assessing the degree of independence required of the tribunal in question.

Toutefois, comme pour tous les principes de justice naturelle, le degré d'indépendance requis des membres du tribunal administratif peut être écarté par les termes exprès de la loi ou par déduction nécessaire. Voir de façon générale : *Innisfil (Municipalité du canton d') c. Municipalité du canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; *Ringrose c. College of Physicians and Surgeons (Alberta)*, [1977] 1 R.C.S. 814; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105. En dernier ressort, c'est le Parlement ou la législature qui détermine la nature des relations entre le tribunal administratif et l'exécutif. Il n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'appliquer une règle de common law alors qu'il est en présence d'une directive législative claire. Les tribunaux judiciaires siégeant en révision de décisions administratives doivent se reporter à l'intention du législateur pour apprécier le degré d'indépendance requis du tribunal administratif en cause.

23

This principle reflects the fundamental distinction between administrative tribunals and courts. Superior courts, by virtue of their role as courts of inherent jurisdiction, are constitutionally required to possess objective guarantees of both individual and institutional independence. The same constitutional imperative applies to the provincial courts: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (the "*Provincial Court Judges Reference*"). Historically, the requirement of judicial independence developed to demarcate the fundamental division between the judiciary and the executive. It protected, and continues to protect, the impartiality of judges — both in fact and perception — by insulating them from external influence, most notably the influence of the executive: *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 69; *Régie*, at para. 61.

Ce principe traduit la distinction fondamentale entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires. Du fait de leur compétence inhérente, les cours supérieures sont constitutionnellement tenues d'offrir des garanties objectives d'indépendance institutionnelle et individuelle. Le même impératif constitutionnel s'applique aux tribunaux provinciaux : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »). À l'origine, l'exigence de l'indépendance de la magistrature reposait sur la nécessité de marquer la séparation fondamentale entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Elle protégeait et protège toujours l'impartialité et l'image d'impartialité des juges en les gardant contre toute influence de l'extérieur, plus particulièrement celle de l'exécutif : *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 69; *Régie*, par. 61.

24

Administrative tribunals, by contrast, lack this constitutional distinction from the executive. They are, in fact, created precisely for the purpose of implementing government policy. Implementation of that policy may require them to make quasi-

Par contre, les tribunaux administratifs ne sont pas constitutionnellement séparés de l'exécutif. Ils sont en fait créés précisément en vue de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Pour remplir cette fonction, ils peuvent être appelés à rendre

judicial decisions. They thus may be seen as spanning the constitutional divide between the executive and judicial branches of government. However, given their primary policy-making function, it is properly the role and responsibility of Parliament and the legislatures to determine the composition and structure required by a tribunal to discharge the responsibilities bestowed upon it. While tribunals may sometimes attract *Charter* requirements of independence, as a general rule they do not. Thus, the degree of independence required of a particular tribunal is a matter of discerning the intention of Parliament or the legislature and, absent constitutional constraints, this choice must be respected.

In the present case, the legislature of British Columbia spoke directly to the nature of appointments to the Liquor Appeal Board. Pursuant to s. 30(2)(a) of the Act, the chair and members of the Board “serve at the pleasure of the Lieutenant Governor in Council”. In practice, members are appointed for a one-year term (pursuant to an Order-in-Council), and serve on a part-time basis. All members but the chair are paid on a *per diem* basis. The chair establishes panels of one or three members to hear matters before the Board “as the chair considers advisable”: s. 30(5).

The Court of Appeal, *per* Huddart J.A. concluded that this appointment scheme effectively deprived Board members of security of tenure, an essential safeguard of their independence. Relying on *Preston v. British Columbia* (1994), 92 B.C.L.R. (2d) 298, she held that Board members could be removed at pleasure, although they would be entitled to payment for the fixed term of their appointment. In her view, however, the additional protection offered by the fixed term of employment was illusory. Since the chair has an absolute discretion over the composition of hearing panels, it is possible that members might not be assigned to any cases, thus depriving them of work and remuneration. Thus part-time, fixed term appointments to the Board are indistinguishable from appointments “at pleasure”. Both raise a reason-

des décisions quasi judiciaires. On peut considérer en ce sens qu’ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l’exécutif et le judiciaire. Toutefois, vu que leur fonction première est d’appliquer des politiques, il appartient à bon droit au Parlement et aux législatures de déterminer la composition et l’organisation qui permettront aux tribunaux administratifs de s’acquitter des attributions qui leur sont dévolues. Même si certains tribunaux administratifs peuvent parfois être assujettis aux exigences de la *Charte* relatives à l’indépendance, ce n’est généralement pas le cas. Ainsi le degré d’indépendance exigé d’un tribunal administratif donné est fonction de l’intention du législateur et, en l’absence de contraintes constitutionnelles, il convient de respecter ce choix.

En l’espèce, la législature de la Colombie-Britannique a traité explicitement de la nature des nominations à la commission. En vertu de l’al. 30(2)a de la Loi, le président et les commissaires « sont révocables à tout moment au gré du lieutenant-gouverneur en conseil ». En pratique, les commissaires sont nommés pour un an (par décret), et ils exercent leur charge à temps partiel. Tous les commissaires sauf le président touchent une rétribution quotidienne. Le président établit des formations d’un ou trois commissaires qui entendent les affaires soumises à la commission, « selon ce qu’il considère indiqué » : par. 30(5).

Au nom de la Cour d’appel, le juge Huddart a conclu que ce mode de nomination privait en fait les commissaires de l’inamovibilité, élément essentiel de la garantie d’indépendance. S’appuyant sur *Preston c. British Columbia* (1994), 92 B.C.L.R. (2d) 298, elle a jugé que, même s’ils avaient le droit d’être rétribués pour toute la durée de leur mandat les commissaires étaient révocables à tout moment. À son avis, la protection supplémentaire offerte par la durée fixe de leur mandat était illusoire. Comme le président a le pouvoir discrétionnaire de choisir les formations d’appel, il est possible que des commissaires ne soient choisis pour aucune et soient donc privés de travail et de rémunération. En conséquence, la nomination pour une durée déterminée, à temps partiel, ne se distingue pas d’une nomination à titre amovible. L’une

25

26

ble apprehension that Board members may be unduly influenced by the threat of removal should they render unsatisfactory decisions in the eyes of the executive.

27

In my view, the legislature's intention that Board members should serve at pleasure, as expressed through s. 30(2)(a) of the Act, is unequivocal. As such, it does not permit the argument that the statute is ambiguous and hence should be read as imposing a higher degree of independence to meet the requirements of natural justice, if indeed a higher standard is required. It is easy to imagine more exacting safeguards of independence — longer, fixed-term appointments; full-time appointments; a panel selection process for appointing members to panels instead of the Chair's discretion. However, in each case one must face the question: "Is this what the legislature intended?" Given the legislature's willingness to countenance "at pleasure" appointments with full knowledge of the processes and penalties involved, it is impossible to answer this question in the affirmative. Huddart J.A. concluded that the tenure enjoyed by Board members was "no better than an appointment at pleasure" (para. 27). However, this is precisely the standard of independence required by the Act. Where the intention of the legislature, as here, is unequivocal, there is no room to import common law doctrines of independence, "however inviting it may be for a Court to do so": *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129 (C.A.), at p. 137.

28

Part of the problem in this case may be attributable to the Board's apparent concession before the Court of Appeal (at para. 9) that "the court must be guided in its consideration of this appeal by the discussion of the applicable principles" in *Régie*. The Court of Appeal, on this basis, appears to have treated the standards of independence articulated in *Régie* as binding. This overlooks the fact that the requirements of independence in *Régie* emanated from the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, a quasi-constitutional statute. Section 23 of the Quebec *Charter* entrenches the right

et l'autre font naître une crainte raisonnable que les commissaires puissent être indûment influencés par la menace de révocation au cas où ils rendraient des décisions que le pouvoir exécutif juge insatisfaisantes.

À mon avis, le législateur a exprimé sans équivoque à l'al. 30(2)a) de la Loi l'intention que les commissaires soient nommés à titre amovible. On ne peut donc pas soutenir que la loi est ambiguë et qu'il faut par conséquent l'interpréter comme imposant un degré d'indépendance plus élevé afin de satisfaire aux exigences de la justice naturelle, si tant est qu'une norme plus élevée s'impose. On peut facilement imaginer des garanties d'indépendance plus rigoureuses : nominations à durée déterminée de plus longue durée; nominations à temps plein; processus de sélection des commissaires pour les auditions autre que selon le gré du président. Toutefois, la même question se pose toujours : « Est-ce là l'intention du législateur? ». Étant donné que le législateur a permis les nominations à titre amovible en pleine connaissance des processus et des pénalités en cause, il est impossible de répondre par l'affirmative. Le juge Huddart conclut que la nomination des commissaires [TRADUCTION] « ne vaut pas plus qu'une nomination à titre amovible » (par. 27). C'est pourtant précisément la norme d'indépendance que fixe la Loi. Lorsque, comme en l'espèce, l'intention du législateur est sans équivoque, il n'y a pas lieu d'importer les théories de common law en matière d'indépendance [TRADUCTION] « si tentant cela soit-il pour la cour » : *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129 (C.A.), p. 137.

Le problème en l'espèce est en partie attribuable au fait que la commission a apparemment admis devant la Cour d'appel (au par. 9) que [TRADUCTION] « la cour doit, dans le présent appel, se guider sur l'examen des principes applicables » que fait l'arrêt *Régie*. Sur ce point, la Cour d'appel semble s'être estimée liée par les normes d'indépendance exposées dans *Régie*, sans tenir compte du fait que les exigences d'indépendance dans *Régie* résultaient de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, une loi à caractère quasi constitutionnel. L'article 23 de la *Charte*

to a “full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal” (emphasis added). No equivalent guarantee of independence constrains the legislature of British Columbia. The Court of Appeal consequently erred in treating the standard articulated in *Régie* — rather than the will of the legislature — as determinative of the degree of independence required of Board members.

Nor is a constitutional guarantee of independence implicated in the present case. The respondent does not argue that the proceedings before the Board engage a right to an independent tribunal under ss. 7 or 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Instead, it contends that the preamble to the *Constitution Act, 1867* mandates a minimum degree of independence for at least some administrative tribunals. In support, the respondent invokes Lamer C.J.’s discussion of judicial independence in the *Provincial Court Judges Reference*. In that case, Lamer C.J., writing for the majority, concluded that “judicial independence is at root an unwritten constitutional principle . . . recognized and affirmed by the preamble to the *Constitution Act, 1867*” (para. 83 (emphasis in original)). The respondent argues that the same principle binds administrative tribunals exercising adjudicative functions.

With respect, I find no support for this proposition in the *Provincial Court Judges Reference*. The language and reasoning of the decision are confined to the superior and provincial courts. Lamer C.J. addressed the issue of judicial independence; that is, the independence of the courts of law comprising the judicial branch of government. Nowhere in his reasons does he extend his comments to tribunals other than courts of law.

Nor does the rationale for locating a constitutional guarantee of independence in the preamble to the *Constitution Act, 1867* extend, as a matter of principle, to administrative tribunals. Lamer C.J.’s reasoning rests on the preamble’s reference to a constitutional system “similar in Principle to that

québécoise consacre le droit de toute personne, « en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé » (je souligne). Aucune garantie d’indépendance équivalente ne limite l’action de la législature de la Colombie-Britannique. La Cour d’appel a donc jugé à tort que la norme énoncée dans *Régie* — plutôt que la volonté du législateur — déterminait le degré d’indépendance exigé dans le cas des commissaires.

Le présent pourvoi ne fait pas jouer non plus quelque garantie constitutionnelle d’indépendance. L’intimée ne soutient pas que l’instance devant la commission fait intervenir le droit à un tribunal indépendant garanti par l’art. 7 ou l’al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle prétend plutôt que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* exige un degré minimum d’indépendance pour au moins certains tribunaux administratifs. Elle invoque au soutien de sa thèse l’examen que faisait le juge en chef Lamer, au nom de la majorité, de l’indépendance de la magistrature dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* : « l’indépendance de la magistrature est à l’origine un principe constitutionnel non écrit, [. . .] [dont l’existence] est reconnue et confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* » (par. 83 (souligné dans l’original)). L’intimée affirme que le même principe lie les tribunaux administratifs exerçant des fonctions décisionnelles.

Je ne vois malheureusement pas en quoi le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* permet d’affirmer cela. Les termes et le raisonnement de cette décision ne concernent que les cours supérieures et provinciales. Le juge en chef Lamer y étudie la question de l’indépendance de la magistrature, c’est-à-dire des cours de justice formant le pouvoir judiciaire. Ses motifs ne traitent aucunement des tribunaux autres que judiciaires.

La raison de fonder la garantie constitutionnelle d’indépendance sur le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s’applique pas, en principe, aux tribunaux administratifs. Le raisonnement du juge en chef Lamer repose sur la référence dans le préambule à une constitution « semblable dans son

29

30

31

of the United Kingdom”. Applied to the modern Canadian context, this guarantee extends to provincial courts (at para. 106):

The historical origins of the protection of judicial independence in the United Kingdom, and thus in the Canadian Constitution, can be traced to the *Act of Settlement* of 1701. As we said in *Valente, supra*, at p. 693, that Act was the “historical inspiration” for the judicature provisions of the *Constitution Act, 1867*. Admittedly, the Act only extends protection to judges of the English superior courts. However . . . judicial independence [has] grown into a principle that now extends to all courts, not just the superior courts of this country.

These comments circumscribe the requirement of independence, as a constitutional imperative emanating from the preamble, to the provincial and superior courts.

32

Lamer C.J. also supported his conclusion with reference to the traditional division between the executive, the legislature and the judiciary. The preservation of this tripartite constitutional structure, he argued, requires a constitutional guarantee of an independent judiciary. The classical division between court and state does not, however, compel the same conclusion in relation to the independence of administrative tribunals. As discussed, such tribunals span the constitutional divide between the judiciary and the executive. While they may possess adjudicative functions, they ultimately operate as part of the executive branch of government, under the mandate of the legislature. They are not courts, and do not occupy the same constitutional role as courts.

33

The Constitution is an organic instrument, and must be interpreted flexibly to reflect changing circumstances: *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127 (P.C.). Indeed, in the *Provincial Court Judges Reference*, Lamer C.J. relied on this principle to extend the tradition of independent superior courts (derived from the constitution of the United Kingdom) to all courts, stating that “our Constitu-

principe à celle du Royaume-Uni ». Dans le contexte de la société canadienne d’aujourd’hui, cette garantie s’étend aux cours provinciales (au par. 106) :

Les origines historiques de la protection de l’indépendance de la magistrature au Royaume-Uni et, partant, dans la Constitution du Canada, remontent à l’*Act of Settlement* de 1701. Comme nous l’avons dit dans *Valente*, précité, à la p. 693, c’est de cette loi que «s’inspirent historiquement» les dispositions relatives à la magistrature de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il faut reconnaître que la loi britannique ne protège que les juges des cours supérieures anglaises. Toutefois, [. . .] l’indépendance de la magistrature est devenue un principe qui vise maintenant tous les tribunaux, et non seulement les cours supérieures du pays.

Ces remarques limitent l’exigence d’indépendance, en tant qu’impératif constitutionnel résultant du préambule, aux cours provinciales et supérieures.

Le juge en chef Lamer appuie aussi sa conclusion sur la séparation classique des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La préservation de cette structure constitutionnelle tripartite, affirme-t-il, commande une garantie constitutionnelle de l’indépendance de la magistrature. La séparation classique entre le judiciaire et l’exécutif ne mène cependant pas à la même conclusion pour les tribunaux administratifs. Nous avons vu que ces tribunaux chevauchent la ligne de démarcation entre le judiciaire et l’exécutif. Quoiqu’ils exercent une fonction décisionnelle, ils fonctionnent en fin de compte dans le cadre du pouvoir exécutif de l’État, conformément au mandat confié par la législature. Ce ne sont pas des tribunaux judiciaires et ils ne remplissent pas la même fonction constitutionnelle que ceux-ci.

La Constitution est un instrument organique et elle doit être interprétée avec souplesse afin de tenir compte des changements de circonstances : *Attorney-General for Ontario c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 127 (C.P.). En fait, dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, le juge en chef Lamer se fonde sur ce principe pour étendre la tradition des cours supérieures indépendantes (dérivée de la constitution du Royaume-

tion has evolved over time” (para. 106). However, I can find no basis upon which to extend the constitutional guarantee of judicial independence that animated the *Provincial Court Judges Reference* to the Liquor Appeal Board. The Board is not a court, nor does it approach the constitutional role of the courts. It is first and foremost a licensing body. The suspension complained of was an incident of the Board’s licensing function. Licences are granted on condition of compliance with the Act, and can be suspended for non-compliance. The exercise of power here at issue falls squarely within the executive power of the provincial government.

The respondent argues in the alternative that the Court of Appeal correctly found a reasonable apprehension of bias arising from the initial hearing before Senior Inspector Jones. The real issue before the Court of Appeal, in its view, was whether the appeal proceedings were sufficiently fair to “cure” this defect in the initial hearing. In order to “cure” the apprehension of bias arising from the initial stage, it contends, the Board must be sufficiently independent to provide a fair hearing. In the respondent’s submission, a fair hearing can only occur if it comports with the principles of natural justice, even if the tribunal’s enabling statute contemplates less stringent guarantees of independence.

The complaint against the initial hearing before Senior Inspector Jones was framed as follows by the Court of Appeal (at para. 15):

The appellant [Ocean Port Hotel Ltd.] sees in the delegation of some of the functions of the general manager to senior inspectors a breach of the principle of natural justice requiring impartiality of the decision maker. The overlap in their functions as investigator, prosecutor, and decision maker, offends the rule that no one should be the judge in his own cause.

The respondent contends that the last sentence of this paragraph amounts to a finding of bias by the Court of Appeal. Read in context, however,

Uni) à tous les tribunaux judiciaires, disant que « notre Constitution a évolué avec le temps » (par. 106). Toutefois, je ne vois rien dans ce qui sous-tend le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* qui nous autorise à étendre à la commission la garantie constitutionnelle de l’indépendance de la magistrature. La commission n’est pas un tribunal judiciaire, et elle est loin de posséder les attributs constitutionnels des tribunaux judiciaires. Sa fonction première est l’octroi de permis. La suspension qui a fait l’objet de la plainte se rattachait à l’exercice de cette fonction. Les permis sont accordés sous réserve du respect de la Loi et peuvent être suspendus en cas d’inobservation. L’exercice du pouvoir en cause procède carrément du pouvoir exécutif du gouvernement provincial.

L’intimée soutient subsidiairement que la Cour d’appel a conclu à bon droit à l’existence d’une crainte raisonnable de partialité quant à l’audience initiale tenue par l’inspecteur principal Jones. Selon elle, la véritable question soumise à la Cour d’appel était de savoir si la procédure d’appel était suffisamment équitable pour « remédier » à ce vice de la procédure initiale. Pour « remédier » à la crainte de partialité suscitée par cette première procédure, à ce qu’elle affirme, la commission doit être suffisamment indépendante pour assurer une audition équitable. Selon l’intimée, une audition équitable n’est possible que si les principes de justice naturelle sont respectés, même si la loi constitutive du tribunal administratif prévoit des garanties d’indépendance moins strictes.

La plainte déposée à l’égard de la procédure initiale devant l’inspecteur principal Jones a été formulée en ces termes par la Cour d’appel (au para. 15) :

[TRADUCTION] L’appelante [Ocean Port Hotel Ltd.] estime que la délégation de certaines fonctions du directeur général aux inspecteurs principaux constitue un manquement au principe de justice naturelle qui exige l’impartialité du décideur. Le cumul de leurs fonctions d’enquêteur, de poursuivant et de décideur viole la règle qui interdit d’être à la fois juge et partie.

L’intimée prétend que, par la dernière phrase de ce paragraphe, la Cour d’appel a conclu à la partialité. Or, il ressort du contexte que celle-ci ne con-

34

35

36

this statement was not a finding of bias, but merely a summary of the respondent's argument. In fact, the Court of Appeal declined to decide this issue. Huddart J.A. stated (at para. 18):

Because the respondent [the General Manager, Liquor Control and Licensing Branch] conceded the decision at first instance could only be upheld if the appeal process was valid, I do not find it necessary to analyse the arguments surrounding the initial decision to suspend. This brings me to the focal point of this appeal, namely the institutional independence of the Liquor Appeal Board. [Emphasis added.]

37 Upon determining that the Board lacked the necessary guarantees of independence, Huddart J.A. concluded as follows (at para. 38):

The consequence of the absence of independence in the Board is that its decision must be set aside. Because the validity of the decision of Senior Inspector Jones was dependent on a fair hearing review before the Board, that decision too must be set aside. Having reached this conclusion, I need not consider whether the hearings before the Senior Inspector and the Board were unfair because of the lack of evidence to support their findings of fact or their inappropriate reliance on hearsay evidence. Nor need I consider the two discrete issues on which leave was also granted.

38 The Court of Appeal clearly declined to address any of the issues before it except the issue of the Board's independence. Although it set aside the decision of the Senior Inspector, it did so on the strength of a concession attributed to the appellant, rather than a determination that the initial hearing in fact contravened the rule against bias. This concession, as framed by Huddart J.A., was to the effect that "the decision at first instance could only be upheld if the appeal process was valid" (para. 18). It was on this basis, rather than an analysis of the applicable facts and law, that the initial decision was set aside.

39 The appellant does not make the same concession before this Court. Instead, he contends that no reasonable apprehension of bias arose from the initial hearing. Even assuming the initial hearing

cluait pas à la partialité, mais résumait simplement l'argument de l'intimée. En fait, la Cour d'appel s'est abstenue de trancher la question. Le juge Huddart dit ceci (au para. 18) :

[TRADUCTION] Comme l'intimé [directeur général de la commission] a reconnu que la décision initiale ne pouvait être confirmée que si le processus d'appel était valide, je n'estime pas nécessaire d'analyser les arguments touchant la décision initiale de suspendre. Ce qui m'amène au cœur de l'appel, savoir l'indépendance institutionnelle de la commission d'appel. [Je souligne.]

Ayant déterminé que la commission ne jouissait pas de garanties suffisantes d'indépendance, le juge Huddart conclut en ces termes (au para. 38) :

[TRADUCTION] La conséquence de l'absence d'indépendance de la commission est que sa décision doit être annulée. Étant donné que la validité de la décision de l'inspecteur principal Jones dépendait d'une révision équitable devant la commission, cette décision doit également être annulée. Ayant ainsi conclu, je n'ai pas à considérer si les auditions qu'ont tenues l'inspecteur principal et la commission étaient inéquitables en raison de l'insuffisance de la preuve étayant leurs conclusions de fait ou de l'inadmissibilité de la preuve par ouï-dire. Je n'ai pas davantage à considérer les deux questions distinctes pour lesquelles l'autorisation d'appel a aussi été accordée.

La Cour d'appel a clairement refusé d'examiner les questions autres que celle de l'indépendance de la commission. Bien qu'elle ait annulé la décision de l'inspecteur principal, elle l'a fait sur la foi d'une admission attribuée à l'appellant, et non parce qu'elle a conclu que l'audition initiale avait dans les faits contrevenu à la règle de l'impartialité. Cette admission, selon la description du juge Huddart, consistait à reconnaître que [TRADUCTION] « la décision initiale ne pouvait être confirmée que si le processus d'appel était valide » (para. 18). C'est sur ce fondement, plutôt que sur une analyse des faits et du droit applicables, que la décision initiale a été annulée.

L'appellant ne fait pas la même admission devant notre Cour. Il soutient au contraire que l'audition initiale n'a donné naissance à aucune crainte raisonnable de partialité. Selon lui, à sup-

might otherwise have offended the rule against bias, he argues, the overlapping of duties performed by senior inspectors was authorized by statute, and consequently cannot be attacked on this basis. Finally, he contends that a finding of bias in the initial hearing would not be fatal in any event, since it was cured by the subsequent *de novo* hearing before the Board.

In my view, there is considerable merit to the appellant's submissions. The mere fact that senior inspectors functioned both as investigators and as decision makers does not automatically establish a reasonable apprehension of bias. The respondent relies on *Régie*, where the Court held that an apprehension of bias arose from the plurality of functions performed by the Régie's lawyers and directors. *Régie*, however, is clearly distinguishable from the case at bar. The apprehension of bias in *Régie* resulted from the possibility of a single officer participating at each stage of the process, from the investigation of a complaint through to the decision ultimately rendered. The central concern in *Régie*, succinctly stated by Gonthier J., was that "prosecuting counsel must in no circumstances be in a position to participate in the adjudication process" (para. 56; see also paras. 54 and 60).

The respondent makes no similar allegations in the present case. Its concern hinges solely on the fact that the Branch's hearing officers were employed by the same authority as its prosecuting officers. However, as Gonthier J. cautioned in *Régie*, "a plurality of functions in a single administrative agency is not necessarily problematic" (para. 47). The overlapping of investigative, prosecutorial and adjudicative functions in a single agency is frequently necessary for a tribunal to effectively perform its intended role: *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623. Without deciding the issue, I would note that such flexibility may be appropriate

poser même que l'audition initiale ait pu par ailleurs contrevenir à la règle de l'impartialité, le cumul des fonctions des inspecteurs principaux est autorisé par la loi, et ne peut donc pas être contesté sur cette base. Enfin, soutient-il, conclure qu'il y a eu partialité lors de l'audition initiale ne serait en aucun cas fatal, étant donné que l'audience ultérieure *de novo* devant la commission a remédié à ce vice.

À mon avis, les arguments de l'appelant ont beaucoup de force. Le simple fait que les inspecteurs principaux aient exercé des fonctions d'enquêteurs et de décideurs n'établit pas automatiquement une crainte raisonnable de partialité. L'intimée invoque l'arrêt *Régie*, dans lequel la Cour a décidé que le cumul de fonctions des avocats et des régisseurs soulevait une crainte raisonnable de partialité. Toutefois, une distinction peut de toute évidence être faite entre l'arrêt *Régie* et la présente espèce. La crainte de partialité dans l'affaire *Régie* résultait de la possibilité qu'un seul et même fonctionnaire participe à chaque étape du processus, de l'enquête sur une plainte à la prise de la décision. La préoccupation centrale dans cette affaire, énoncée succinctement par le juge Gonthier, était que « l'avocat poursuivant ne doit sous aucune condition être en mesure de participer au processus d'adjudication » (par. 56; voir aussi les par. 54 et 60).

Les allégations de l'intimée en l'espèce sont tout autres. Elle s'inquiète seulement de ce que, à la direction générale, les fonctionnaires chargés des auditions étaient employés par le même organisme comme poursuivants. Toutefois, le juge Gonthier précise bien dans *Régie* que « le cumul de plusieurs fonctions au sein d'un même organisme administratif ne pose pas nécessairement problème » (par. 47). Le cumul de fonctions d'enquête, de poursuite et de décision au sein d'un organisme est souvent nécessaire pour permettre à un tribunal administratif de remplir efficacement son rôle : *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623. Sans trancher la question, je ferais observer qu'une telle flexibilité peut être appropriée dans le cas d'un système d'octroi

40

41

in a licensing scheme involving purely economic interests.

42 Further, absent constitutional constraints, it is always open to the legislature to authorize an overlapping of functions that would otherwise contravene the rule against bias. Gonthier J. alluded to this possibility in *Régie*, at para. 47, quoting from the opinion of L'Heureux-Dubé J. in *Brosseau*, *supra*, at pp. 309-10:

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. . . . 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*.

43 Thus, even assuming the plurality of functions performed by senior inspectors would otherwise offend the rule against bias, it may well be that this structure was authorized by the Act at the relevant time.

44 Given the apparent merit of the appellant’s submissions, I am reluctant to find the initial decision invalid solely on the basis of a concession that is now denied by the appellant, or at least recanted. This Court, of course, is not bound by concessions on questions of law: *R. v. Silveira*, [1995] 2 S.C.R. 297; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3. However, in the circumstances, I have concluded that it is best to refrain from embarking on an extensive inquiry into the validity of the initial decision, especially in the absence of a considered decision on this issue in the court below. This Court’s conclusion affirming the independence of the Board makes it necessary to remit the case to the Court of Appeal for consideration of the issues it expressly refrained from addressing. Many of these issues

de permis mettant en cause des intérêts purement économiques.

En outre, en l’absence de contrainte constitutionnelle, il est toujours loisible au législateur d’autoriser un cumul de fonctions qui contrevient par ailleurs à la règle de l’impartialité. Le juge Gonthier fait allusion à cette possibilité dans l’arrêt *Régie*, au par. 47, en citant les motifs du juge L’Heureux-Dubé dans *Brosseau*, précité, p. 309-310 :

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 [. . .] 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».

Ainsi, à supposer même que le cumul des fonctions des inspecteurs principaux contrevienne par ailleurs à la règle de l’impartialité, il est fort possible que cette structure ait été autorisée par la Loi, à l’époque pertinente.

Vu la valeur apparente des arguments de l’appellant, j’hésite à conclure à l’invalidité de la décision initiale uniquement sur la base d’une admission qu’il nie maintenant, ou du moins qu’il désavoue. À l’évidence, notre Cour n’est pas liée par les admissions de droit : *R. c. Silveira*, [1995] 2 R.C.S. 297; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3. Dans les circonstances toutefois, j’estime préférable de ne pas entrer dans une analyse approfondie de la validité de la décision initiale, surtout en l’absence de décision étayée sur cette question en Cour d’appel. Vu la conclusion relative à l’indépendance de la commission, il est nécessaire de renvoyer l’affaire à la Cour d’appel pour qu’elle examine les questions qu’elle s’est expressément abstenue d’analyser. Plusieurs de ces questions touchent directement la

directly relate to the validity of the decision at first instance. Since the Court of Appeal will have the benefit of full argument on the nature of the initial hearing and the relevant provisions of the Act, I would also remit for its consideration the issue of whether this hearing gave rise to a reasonable apprehension of bias and, if so, whether this apprehension was cured by the *de novo* proceedings before the Board.

V. Conclusion

The appeal is allowed with costs, the order of the British Columbia Court of Appeal is set aside, and the matter is remitted to the British Columbia Court of Appeal to decide the issues which it did not address.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: The Ministry of the Attorney General, Vancouver.

Solicitor for the respondent: Howard Rubin, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Department of Justice, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the interveners Her Majesty the Queen in right of Alberta and the Minister of Justice and Attorney General for Alberta: Alberta Justice, Edmonton.

validité de la décision initiale. Comme la Cour d'appel bénéficiera des plaidoiries sur la nature de l'audition initiale et des dispositions applicables de la Loi, je renverrais également à son examen la question de savoir si cette audition créait une crainte raisonnable de partialité et, dans l'affirmative, si les procédures *de novo* devant la commission y ont remédié.

V. Conclusion

Le pourvoi est accueilli avec dépens, l'ordonnance de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique est annulée et l'affaire est renvoyée à la Cour d'appel pour qu'elle statue sur les questions qu'elle n'a pas examinées.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant : Le ministère du Procureur général, Vancouver.

Procureur de l'intimée : Howard Rubin, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Le ministère de la Justice, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur des intervenants Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta et le ministre de la Justice et procureur général de l'Alberta : Alberta Justice, Edmonton.