

DIRECTIVE

La présente abroge les directives du 2 mars 2000 et du 26 octobre 2001 portant respectivement sur les suites du jugement de la Cour supérieure dans les affaires « Marina de Repentigny » et « Au Vieux Varennes » et sur l'établissement de la fonction de régisseur d'instruction.

A – Rappel historique et contexte

1^o Le rôle de la Régie des alcools, des courses et des jeux

La Régie des alcools, des courses et des jeux est un organisme multifonctionnel de régulation qui exerce un ensemble de fonctions et de pouvoirs de type administratif, réglementaire et décisionnel dans les secteurs d'activités économiques qui lui sont confiés. Ses actes sont dictés par le législateur et elle doit tenir compte, entre autres, de l'intérêt public et, selon les domaines, de la tranquillité publique et de la sécurité publique.

Ainsi, les fonctions et pouvoirs de type administratif concernent notamment l'autorité de la Régie de prélever des droits, de faire des inspections et des enquêtes, de fournir des avis au ministre de la Sécurité publique et de tenir des consultations publiques à cette fin. Ceux de type réglementaire comportent notamment l'autorité de la Régie d'édicter des normes. Enfin, les fonctions et pouvoirs de type décisionnel visent notamment l'autorité de la Régie de délivrer, de suspendre ou de révoquer des permis, licences, autorisations et certificats et d'en déterminer les conditions d'exploitation.

2^o Le cumul des fonctions

Les tribunaux reconnaissent la validité du cumul de plusieurs fonctions au sein d'un même organisme administratif à la condition que les garanties d'indépendance et d'impartialité soient respectées lorsqu'il exerce une fonction quasi-judiciaire même si l'organisme en cause remplit le plus souvent des fonctions administratives.

C'est ainsi qu'en a décidé la Cour suprême dans l'affaire 2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)¹ connue comme l'affaire «*La Petite Maison*».

La Cour a conclu, à la majorité, qu'en l'espèce, l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* était applicable puisque la décision de révoquer un permis pour cause d'atteinte à la tranquillité publique constitue l'aboutissement d'un processus quasi-judiciaire.

À la suite de ce jugement, la Régie des alcools, des courses et des jeux a modifié sa structure et son mode de fonctionnement interne de manière à répondre aux exigences dictées par le plus haut Tribunal.²

3^o Le cadre légal depuis l'introduction de l'article 32.1 LRACJ

Le 19 juin 1997, la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* était modifiée³ entre autres par l'introduction de l'article 32.1 qui prévoyait l'envoi, avant de rendre certaines décisions, d'un avis de décision projetée.

Par ailleurs, le 1^{er} avril 1998 sont entrées en vigueur l'ensemble des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*⁴ et de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*.⁵

La Régie a, en conséquence, modifié ses processus.

Puis, le 19 juin 1999,⁶ l'article 32.1 fut modifié pour référer spécialement à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* et ainsi accentuer l'harmonisation du processus décisionnel avec celui établi à la *Loi sur la justice administrative*.

4^o Le jugement de la Cour supérieure du 3 décembre 1999

Par un jugement rendu le 3 décembre 1999⁷, l'Honorable Jean-Jacques Croteau de la Cour supérieure a conclu que : «*tout le processus enclenché par la Régie contre les requérantes... a le caractère quasi-judiciaire*» et

¹ [1996] 3 R.C.S. 919, p. 921

² Directives RACJ – 201296-A-1102 et A-1103

³ Loi modifiant diverses lois dans le but de prévenir la criminalité et d'assurer la sécurité publique, L.Q. 1997 c. 51

⁴ L.Q. 1996 c. 54

⁵ L.Q. 1997 c. 43

⁶ *Loi modifiant la Loi sur les permis d'alcool et la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.Q. 1999 c. 20

⁷ 2437-0223 Québec inc. (*Marina de Repentigny*) et 2734-4290 Québec inc. (*Au vieux Varennes*) c. Régie des alcools, des courses et des jeux et Procureur général du Québec, Cour supérieure, Montréal, 500-05-045627-989, 500-05-049503-996, le 3 décembre 1999, Juge Jean-Jacques Croteau

que : «les modifications de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux, l'adoption de la Loi sur la justice administrative, la Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative n'ont pas eu pour effet de faire perdre le constat de la Cour suprême dans l'arrêt *La Petite Maison* que la Régie des alcools, l'intimée, exerçait une fonction quasi-judiciaire.»⁸

Dans les deux affaires faisant l'objet de ce jugement, la Régie avait entrepris une démarche dans le but de suspendre des permis d'alcool, conformément à l'article 32.1 LRACJ, par la notification d'un avis et d'un projet de décision.

Le Tribunal dit que... : «l'article 32.1 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux doit être déclaré inopérant (art. 56 de la Charte québécoise) parce qu'il contrevient principalement à l'article 23 de la même Charte québécoise», parce qu'il ... «crée une crainte raisonnable de partialité institutionnelle et viole la règle *audi alteram partem*».⁹

5° Les suites à ce jugement

Le 2 mars 2000, la Régie émettait une directive qui avait pour but de donner suite au jugement du 3 décembre 1999, réorganisait le travail des régisseurs et instaurait le cloisonnement des fonctions d'inspection, d'enquête, d'analyse et de convocation d'une part, et de certaines fonctions décisionnelles, d'autre part.

Ces changements visaient, tel que l'énonçait l'Honorable Juge Gonthier dans l'arrêt de «*La Petite Maison*», à «*concilier les impératifs de commodité administrative et les principes d'impartialité et d'indépendance, avec lesquels il ne saurait trop facilement être transigé.*»¹⁰

6° Loi modifiant la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et d'autres dispositions législatives

Cette loi modifie la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* afin de concrétiser législativement les changements apportés à la procédure et au cloisonnement des fonctions exercées par la Régie lorsque celle-ci exerce une fonction quasi-judiciaire.¹¹

⁸ id. p. 48

⁹ id. p. 57-58

¹⁰ précité note 1, p. 931

¹¹ Projet de loi no 174 (2001, chapitre 77) *Loi modifiant la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et d'autres dispositions législatives*, sanctionné le 20 décembre 2001

B – Mode de fonctionnement lors de contrôles de l'exploitation de permis, licences et autres autorisations prévus dans les lois administrées par la Régie

1° Le champ d'application

Les règles de fonctionnement décrites ci-après s'appliquent à toute démarche de la Régie, en toute matière, et dont l'issue peut être : soit le refus du renouvellement d'un permis, d'une licence, d'une autorisation, d'un enregistrement ou d'une immatriculation, soit de les suspendre, de les annuler ou de les révoquer, d'imposer à un titulaire des conditions d'exploitation, de confisquer un cautionnement ou, de rendre une ordonnance.

2° La démarche :

a) La convocation à une audience

Tout dossier comportant une problématique quant à l'exploitation d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation est référé à la Direction de l'analyse qui en fait l'étude.

Il en est de même, en matière de concours publicitaire, de bingo ou de tirage lorsqu'un différend doit être tranché ou que des faits peuvent donner lieu à une ordonnance.

Lorsque les faits dans un dossier justifient d'engager une démarche, un avis de convocation à une audience sous la signature du Président est notifié au titulaire ou à la personne concernée conformément aux règles de procédure applicables devant la Régie des alcools, des courses et des jeux.

Comme la loi et la jurisprudence l'exigent, l'avis (ou les documents y annexés) donne suffisamment de détails sur les allégations de faits et la teneur des plaintes, le cas échéant, qui seront appréciés par le ou les régisseurs à qui l'affaire sera confiée, et indique les conséquences possibles d'une conclusion, par ce ou ces régisseurs, de manquements à la loi.

Il est accompagné de copies de tous les documents pertinents.

Cet avis n'affecte pas les droits du titulaire du permis ou de la licence ni n'empêche ou n'en restreint l'exploitation.

b) L'audience

Lors de l'audience, le ou les régisseurs considèrent la preuve documentaire de la Régie et entendent, le cas échéant, les témoins assignés à la demande de la Direction de l'analyse. Le personnel de la Direction de l'analyse peut poser des questions aux personnes présentes. Le ou les régisseurs entendent ensuite les observations du titulaire ou de la personne concernée ainsi que leurs témoins, le cas échéant.

Par la suite, le personnel de la Direction de l'analyse, le titulaire ou la personne concernée ou leur procureur, le cas échéant, peuvent faire des représentations.

Les régisseurs décident après délibéré. Dans tous les cas, une décision écrite et motivée est signée et communiquée conformément à la loi.

3° Le cloisonnement des fonctions

Dans le cadre du champ d'application décrit ci-haut, un cloisonnement étanche entre les fonctions d'inspection, d'enquête, d'analyse et de convocation d'une part, et décisionnelle, d'autre part, est maintenu.

En tout temps, les personnes qui inspectent, procèdent à l'enquête dans une affaire, à l'analyse et à la convocation à une audience ou participent à une audience, de même que les personnes qui les assistent, ne peuvent communiquer et discuter de cette affaire avec tout régisseur, notamment ceux chargés de l'affaire et avec le personnel qui peut être assigné pour assister ces régisseurs. Cette mesure ne doit pas être interprétée comme empêchant la communication de ces personnes en présence ou à la connaissance du titulaire de permis, licences ou autres autorisations.

Cette interdiction de communication s'adresse également aux régisseurs et aux personnes qui les assistent. Ils ne peuvent discuter d'une affaire avec quiconque agit comme inspecteur, enquêteur, participe à l'analyse, à une convocation ou à l'audience.

De plus, un régisseur ne peut agir dans le cadre d'une enquête ou de la décision de convoquer la personne concernée à une audience.

La Direction des affaires juridiques, quant à elle, fournit à l'ensemble de la Régie des services d'ordre juridique habituellement dispensés par une telle direction, c'est-à-dire, qu'elle joue essentiellement un rôle de conseil, de représentation et de rédaction législative et réglementaire.

Elle peut donner à la Régie des avis sur une question générale d'interprétation ou d'orientation de nature juridique susceptibles de favoriser

la réalisation cohérente des diverses fonctions de la Régie. En aucun temps cependant, les régisseurs ne sont liés par ces avis.

Toutefois, cette direction ne peut pas conseiller la Direction de l'analyse, la Direction des enquêtes et de l'inspection ou les régisseurs sur un cas particulier couvert par le champ d'application de la présente section.

La Direction des affaires juridiques ne participe donc jamais à l'analyse ou à la convocation à une audience dans une affaire, à une audience ainsi qu'au processus décisionnel, notamment dans le cadre du délibéré.

C – Mode de fonctionnement lors de la délivrance des permis, licences et autres autorisations prévus dans les lois administrées par la Régie

1° Le champ d'application

Les règles de fonctionnement décrites ci-après s'appliquent à toute démarche de la Régie, en toute matière, et dont l'issue peut être la délivrance de permis, licence, autorisation et certificats.

2° La démarche

a) L'examen par les régisseurs d'instruction

Lorsque requis, les régisseurs d'instruction apprécient l'opportunité de donner suite aux demandes de permis, licences ou autres autorisations prévues dans les lois administrées par la Régie, à l'exception des cas où la loi prévoit la tenue d'une audience. Les régisseurs d'instruction peuvent exercer une discrétion lors de l'étude de la demande.

Ils peuvent également apprécier l'opportunité de faire procéder à une inspection, à une enquête, de compléter le dossier ou de le référer à la Direction de l'analyse pour qu'il soit soumis à d'autres régisseurs de la vice-présidence à la fonction juridictionnelle si un refus s'avère possible.

b) La rencontre

Dans ces cas, un avis de rencontre portant sur la demande de permis, licences ou autres autorisations est envoyé au demandeur préalablement à la rencontre avec un ou des régisseurs de la vice-présidence à la fonction juridictionnelle. Cet avis, sous la signature du Président, fait référence aux informations obtenues par la Régie lors de

l'étude de la demande, indique les renseignements et les documents que le demandeur devra fournir pour compléter celle-ci et les conclusions possibles relativement à la demande.

Lors de la rencontre, le personnel de la Direction de l'analyse participe à faire apparaître la vérité et promouvoir le respect du droit. Le demandeur peut présenter des observations, faire entendre des témoins et déposer de la documentation.

Les régisseurs décident après délibéré. Dans tous les cas, une décision écrite et motivée est signée et communiquée conformément à la loi.

3° Le cloisonnement des fonctions

Les régisseurs d'instruction, de même que le personnel qui peut être assigné pour assister ces régisseurs, ne peuvent communiquer ou discuter d'une affaire particulière à traiter ou en traitement avec un régisseur de la vice-présidence à la fonction juridictionnelle ou avec son personnel.

Cette interdiction de communication s'adresse également à ces derniers qui ne peuvent discuter d'une affaire particulière dont ils sont saisis ou dont ils sont susceptibles d'être saisis avec un régisseur d'instruction. De plus, les régisseurs d'instruction ne peuvent, en aucun temps, participer à une audience ou à une rencontre.

Finalement, en tout temps, les personnes qui traitent une demande, inspectent, procèdent à l'enquête dans une affaire, à l'analyse et à la convocation à une rencontre ou participent à cette rencontre, de même que les personnes qui les assistent, ne peuvent communiquer et discuter de cette affaire avec un régisseur de la vice-présidence à la fonction juridictionnelle et avec le personnel qui peut être assigné pour assister ces régisseurs. Cette mesure ne doit pas être interprétée comme empêchant la communication de ces personnes en présence ou à la connaissance du demandeur de permis, licences ou autres autorisations.

Cette interdiction de communication s'adresse également aux régisseurs de la vice-présidence à la fonction juridictionnelle et aux personnes qui les assistent. Ils ne peuvent discuter d'une affaire avec quiconque agit comme employé ayant traité la demande, comme inspecteur, enquêteur ou quiconque participe à l'analyse, à une convocation ou à la rencontre.

Le président,

Charles Côté
27 août 2002