

**IN THE MATTER OF a Reference to the Court of Appeal pursuant to *The Constitutional Questions Act, R.S.O. 1970, Chapter 79, by Order in Council No. 2089/79, respecting *The Residential Tenancies Act, 1979****

1980: November 25, 26; 1981: May 28.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and Lamer JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO**

*Constitutional law — Courts — Landlords and tenants — Provincial commission empowered to evict tenants and to enforce obligations of landlords and tenants — Whether or not grant of powers to Commission ultra vires — The Residential Tenancies Act, 1979, 1979 (Ont.), c. 78 — British North America Act, R.S.C. 1970, s. 96.*

The Ontario Legislature enacted *The Residential Tenancies Act, 1979*, to come into effect on proclamation. The Act contained a legislative code to govern landlords and tenants and established the Residential Tenancy Commission to oversee and enforce the newly enunciated rights and obligations. The Executive Council, responding to questions concerning the authority of the Legislature to make orders evicting tenants from residential premises and to require landlords and tenants to comply with obligations imposed under the Act, referred two questions dealing with those issues to the Ontario Court of Appeal. That Court concluded that it was not within the legislative authority of Ontario to make eviction orders and compliance orders as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979*. This Court was only concerned with the constitutional validity of two powers, the subject matter of the reference, and not with the soundness of the overall legislative scheme.

*Held:* The appeal should be dismissed.

Royal Commission Reports and Reports of Parliamentary Committees made prior to the passing of a statute were admissible to show the factual context and purpose of the legislation. The practice adopted in the *Anti-Inflation Reference* of giving timely directions establishing the extraneous materials to be admitted should be followed. Material relevant to the issues before the Court and not inherently unreliable or offending against public policy should be admissible, subject to

**DANS L'AFFAIRE d'un renvoi à la Cour d'appel conformément à *The Constitutional Questions Act, R.S.O. 1970, chap. 79, par le décret en conseil n° 2089/79 relativement à la Loi de 1979 sur la location résidentielle.***

1980: 25 et 26 novembre; 1981: 28 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et Lamer.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO**

*Droit constitutionnel — Tribunaux — Propriétaires et locataires — Commission provinciale nantie du pouvoir d'évincer les locataires et de faire appliquer les obligations des propriétaires et des locataires — L'attribution de ces pouvoirs à la Commission est-elle ultra vires? — Loi de 1979 sur la location résidentielle, 1979 (Ont.), chap. 78 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, S.R.C. 1970, art. 96.*

La législature de l'Ontario a adopté la *Loi de 1979 sur la location résidentielle* qui devait entrer en vigueur à compter de sa proclamation. La Loi constitue un code législatif s'appliquant aux propriétaires et aux locataires et crée la Commission du logement pour surveiller et faire appliquer les droits et les obligations que la nouvelle loi énonce. Le Conseil exécutif, en réponse aux questions que soulève la compétence de la législature de conférer à la Commission le pouvoir d'évincer des locataires des locaux d'habitation et d'exiger que les propriétaires et les locataires se conforment aux obligations que la Loi leur impose, a soumis à la Cour d'appel de l'Ontario deux questions relatives à ces matières. La Cour d'appel a conclu que l'Ontario n'a pas compétence pour conférer à la Commission le pouvoir d'évincer et d'exiger le respect de la loi comme le prévoit la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*. La Cour ne s'intéresse qu'à la validité constitutionnelle de deux pouvoirs qui font l'objet du renvoi, et non au bien-fondé de tout l'ensemble législatif.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Les rapports d'une commission royale ou les rapports des comités parlementaires établis avant l'adoption d'une loi sont recevables pour montrer le contexte factuel et le but que vise la loi. Il y a lieu de suivre la pratique établie dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* de donner, le moment venu, des directives pour que soient admis des documents étrangers. Les documents qui sont pertinents aux questions soumises à la Cour, qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pèchent pas contre

the proviso that such extrinsic materials are not available for the purpose of aiding in statutory construction.

Section 96 of the *British North America Act* limited provincial competence to make appointments to a tribunal exercising s. 96 judicial powers and implicitly limited provincial competence to endow a provincial tribunal with such powers. That section, however, could no longer be construed as a bar to a province seeking to vest an administrative tribunal with ancillary "judicial" powers formerly exercised by s. 96 courts, subject to the qualification that the judicial function not be isolated from the rest of the administrative structure of the legislation.

The test was to be formulated in three steps. The first involved consideration, in light of the historical conditions existing in 1867, of the particular power or jurisdiction conferred upon the tribunal. The matter ended there if the power was not broadly conformable to the jurisdiction formerly exercised by s. 96 courts. If, however, the power were identical or analogous to a power exercised by a s. 96 court at Confederation it became necessary to proceed to step two. The second step involved consideration of the function within its institutional setting to determine whether the function was still "judicial". The subject matter rather than the apparatus of adjudication was determinative and only if the power could still be characterized as judicial was it necessary to proceed to the third step—a review of the tribunal's function as a whole in order to appraise the impugned function in its entire institutional context. A provincial scheme was only invalid where the adjudicative function was a sole or central function of the tribunal so that it could be said to be operating like a s. 96 court.

Applying step one the Court found that the powers conferred on the Commission were in broad conformity with those historically exercised by the s. 96 courts before and after Confederation. The argument that the power to order eviction had been conferred before Confederation on County Court judges as *persona designata*, and that that power and by analogy the power to make orders of compliance were therefore outside the superior or county court structure, went too far. The jurisdiction over overholding tenants in pre-Confederation legislation was merely a modification of the traditional jurisdiction on ejectment exercised by the superior courts. The County Court judges acting under the overholding tenants provisions were acting *qua* judge rather than as *persona designata*. The submission that the Commission's jurisdiction was analogous to that exercis-

l'ordre public devraient être recevables, à la condition que ces documents extrinsèques ne servent pas à l'interprétation des lois.

L'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a restreint la compétence des provinces de nommer les juges d'un tribunal qui exerce les pouvoirs judiciaires prévus à l'art. 96 et a restreint implicitement la compétence des provinces de conférer ces pouvoirs à un tribunal provincial. Cependant, on ne peut plus soutenir que cet article empêche une province de conférer à un tribunal administratif les pouvoirs «judiciaires» accessoires qu'exerçaient auparavant les tribunaux établis à l'art. 96, à condition que la fonction judiciaire ne soit pas isolée du reste de la structure administrative de la loi.

Le critère doit être formulé en trois étapes. La première porte sur l'examen, dans le contexte des conditions qui prévalaient en 1867, de la compétence ou du pouvoir particuliers attribués au tribunal. Si le pouvoir ne correspond pas à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours visées à l'art. 96, la question se trouve réglée. Si, cependant, le pouvoir est identique ou analogue à un pouvoir que les cours visées à l'art. 96 exerçaient au moment de la Confédération, il faut alors passer à la deuxième étape. La deuxième étape porte sur l'examen de la fonction dans son cadre institutionnel pour établir si la fonction est encore «judiciaire». Ce qui est déterminant, c'est l'objet de la décision plutôt que le mode d'adjudication, et ce n'est que si on peut encore qualifier le pouvoir de judiciaire qu'il devient nécessaire de passer à la troisième étape, l'examen de la fonction globale du tribunal afin d'évaluer dans tout son contexte institutionnel la fonction attaquée. Une loi provinciale n'est invalide que si la seule fonction ou la fonction principale du tribunal est de juger, de sorte qu'on puisse dire qu'il fonctionne comme une cour visée à l'art. 96.

En appliquant la première étape, la Cour constate que les pouvoirs conférés à la Commission sont de façon générale assimilables à ceux qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 avant et après la Confédération. L'argument portant que le pouvoir d'ordonner l'éviction était, avant la Confédération, accordé aux juges de la Cour de comté à titre de *persona designata*, et que ce pouvoir et, par analogie, le pouvoir d'ordonner de se conformer à la Loi, n'étaient par conséquent plus exclusifs aux cours supérieure et de comté, va trop loin. La compétence prévue à la loi en vigueur avant la Confédération à l'égard des locataires récalcitrants était simplement une modification de la compétence traditionnelle qu'exerçaient les cours supérieures en matière d'expulsion. Les juges de la Cour de comté agissant en vertu des dispositions relatives aux locataires récalcitrants agis-

able by courts of summary jurisdiction rather than by s. 96 courts was misconceived. Provinces could not avoid the limitations of s. 96 by taking a function of a s. 96 court, simplifying procedural matters, and then transferring the jurisdiction to a non s. 96 tribunal.

Proceeding to step two the Court found that the impugned power to order eviction or compliance, viewed in its institutional setting, remained essentially a "judicial power" exercised in all cases in the context of a *lis* between parties. The Commission in deciding contractual and property rights as between individual landlords and tenants also determined rights other than those relating to land and property. Each case involved analysis of law, an application of law to the facts, and a judicial decision and subsequent order.

The third step examined the inter-relationship between the impugned "judicial" powers and other powers under the Act. The central function of the Commission was the resolution of disputes, in the final form by a judicial form of hearing between landlords and tenants. The Commission's other functions were either ancillary to this central function, or were separate and distinct from it and bore no relation to it. There was no broad legislative scheme to subsume the Commission's judicial functions. The whole of s. 96 court's jurisdiction in a certain area, however limited, was transferred to provincially appointed officials.

*Walker's Case* (1587), 76 E.R. 676; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*, [1971] S.C.R. 689; *Attorney General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] S.C.R. 775; *Home Oil Distributors, Limited v. Attorney General of British Columbia*, [1940] S.C.R. 444; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney General for Canada*, [1937] A.C. 368; *Ladore and Others v. Bennett and Others*, [1939] A.C. 468; *Reference re Eskimos*, [1939] S.C.R. 104; *Swait v. Board of Trustees of Maritime Transportation Unions* (1966), 61 D.L.R. (2d) 317; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada and Others*, [1939] A.C. 117; *Letang v. Cooper*, [1965] 1 Q.B. 232; *Pillai v. Mudanayake and Others*, [1953] A.C. 514; *Edwards and Others v. Attorney-General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124; *Laidlaw v. The Municipality of Metropolitan Toronto*, [1978] 2 S.C.R. 736; *Re Apogee*

saient en qualité de juges et non en qualité de *persona designata*. L'argument que la compétence de la Commission est analogue à celle que peuvent exercer les cours de juridiction sommaire plutôt qu'à celle des cours visées à l'art. 96 est mal conçu. Les provinces ne peuvent se soustraire aux restrictions de l'art. 96 en prenant une fonction réservée à une cour visée à l'art. 96, en simplifiant les procédures et en faisant alors passer la compétence à un tribunal non visé à l'al. 96.

Passant à la deuxième étape, la Cour constate que le pouvoir contesté d'ordonner l'éviction ou d'exiger de se conformer à la Loi, examiné dans son cadre institutionnel, reste essentiellement un «pouvoir judiciaire», exercé dans tous les cas dans le cadre d'un litige entre des parties. Lorsqu'elle décide des droits relatifs aux contrats et aux biens entre des particuliers propriétaires et locataires, la Commission décide non seulement de droits sur un bien, mais d'autres droits aussi. Chaque cas exige l'analyse du droit, l'application du droit aux faits, une décision judiciaire et l'ordonnance qui en résulte.

La troisième étape vise l'examen de la relation entre les pouvoirs «judiciaires» qui sont attaqués et les autres pouvoirs prévus à la Loi. La principale fonction de la Commission est de régler les litiges, en dernier recours dans une forme judiciaire d'audition des propriétaires et des locataires. Les autres fonctions de la Commission sont soit accessoires à cette fonction principale, soit séparées et distinctes de cette fonction avec laquelle elles n'ont aucun rapport. Il n'y a pas un grand ensemble législatif qui englobe les fonctions judiciaires de la Commission. Toute la compétence des tribunaux visés à l'art. 96 sur un domaine particulier, bien que restreint, a été transmise à des fonctionnaires nommés par la province.

Jurisprudence: *Walker's Case* (1587), 76 E.R. 676; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*, [1971] R.C.S. 689; *Procureur général du Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*, [1961] R.C.S. 775; *Home Oil Distributors, Limited c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1940] R.C.S. 444; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1937] A.C. 368; *Ladore and Others v. Bennett and Others*, [1939] A.C. 468; *Renvoi sur les Esquimaux*, [1939] R.C.S. 104; *Swait v. Board of Trustees of Maritime Transportation Unions* (1966), 61 D.L.R. (2d) 317; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada and Others*, [1939] A.C. 117; *Letang v. Cooper*, [1965] 1 Q.B. 232; *Pillai v. Mudanayake and Others*, [1953] A.C. 514; *Edwards and Others v. Attorney-General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124; *Laidlaw c. La municipalité du Toronto métropolitain*,

*Investments Ltd. and Saber* (1978), 21 O.R. (2d) 663; *Re Blok-Glowczynski et al. and Stanga et al.* (1978), 22 O.R. (2d) 376; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *Reference re Adoption Act and Other Acts*, [1938] S.C.R. 398; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*, [1949] A.C. 134; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia) et al.*, [1977] 1 S.C.R. 112; *The Corporation of the City of Mississauga v. The Regional Municipality of Peel et al.*, [1979] 2 S.C.R. 244; *Attorney General of Quebec et al. v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Re Pepita and Doukas* (1979), 101 D.L.R. (3d) 577; *Dupont et al. v. Inglis et al.*, [1958] S.C.R. 535; *Pong v. Quong and Chong*, [1927] S.C.R. 271; *Pajelle Investments Ltd. v. Herbold and Herbold*, [1976] 2 S.C.R. 520; *Herman et al. v. Deputy Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 729; *Ross v. The York, Newcastle & Berwick Railway Company* (1849), 18 L.J.Q.B. 199; *R. v. McIntosh* (1869), 12 N.B.R. 372; *Reference Re Proposed Legislation Concerning Leased Premises and Tenancy Agreements* (1978), 89 D.L.R. (3d) 460, referred to; *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124, not followed.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal for Ontario<sup>1</sup>, finding the grant of certain powers *ultra vires* the Ontario Legislature. Appeal dismissed.

*Supporting the legislation:*

*D. W. Mundell, Q.C., John Cavarzan, Q.C., and Lorraine E. Weinrib*, for the Attorney General of Ontario.

*William J. Atkinson, Henri Brun and Jean-François Jobin*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Reinhold M. Endres and Linda Garber*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

*E. Robert A. Edwards*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Brian F. Squair*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*D. A. McKillop*, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

<sup>1</sup> (1980), 26 O.R. (2d) 609; (1980), 105 D.L.R. (3d) 193.

[1978] 2 R.C.S. 736; *Re Apogee Investments Ltd. and Saber* (1978), 21 O.R. (2d) 663; *Re Blok-Glowczynski et al. and Stanga et al.* (1978), 22 O.R. (2d) 376; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *Renvoi relatif à l'Adoption Act et à d'autres lois*, [1938] R.C.S. 398; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*, [1949] A.C. 134; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse) et autres*, [1977] 1 R.C.S. 112; *La ville de Mississauga c. La municipalité régionale de Peel et autres*, [1979] 2 R.C.S. 244; *Le procureur général du Québec et autre c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Re Pepita and Doukas* (1979), 101 D.L.R. (3d) 577; *Dupont et autre c. Inglis et autres*, [1958] R.C.S. 535; *Pong c. Quong et Chong*, [1927] R.C.S. 271; *Pajelle Investments Ltd. c. Herbold et Herbold*, [1976] 2 R.C.S. 520; *Herman et autres c. Le sous-procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 729; *Ross v. The York, Newcastle & Berwick Railway Company* (1849), 18 L.J.Q.B. 199; *R. v. McIntosh* (1869), 12 N.B.R. 372; *Reference Re Proposed Legislation Concerning Leased Premises and Tenancy Agreements* (1978), 89 D.L.R. (3d) 460; arrêt non suivi: *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] R.C.S. 124.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>1</sup>, portant que l'attribution de certains pouvoirs est *ultra vires* de la législature de l'Ontario. Pourvoi rejeté.

*Appuyant la législation:*

*D. W. Mundell, c.r., John Cavarzan, c.r. et Lorraine E. Weinrib*, pour le procureur général de l'Ontario.

*William J. Atkinson, Henri Brun et Jean-François Jobin*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Reinhold M. Endres et Linda Garber*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

*E. Robert A. Edwards*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Brian F. Squair*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

*D. A. McKillop*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

<sup>1</sup> (1980), 26 O.R. (2d) 609; (1980), 105 D.L.R. (3d) 193.

*William Henkel, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

*Opposing the legislation:*

*John J. Robinette, Q.C.*, and *Peter Atkinson*.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *J. M. Mabbutt*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Ian Scott, Q.C.*, and *Mary Hogan*, for the intervener Federation of Metro Tenants Association *et al.*

*J. H. Melnitzer*, for the intervener London Property Management Association *et al.*

*Lawrence Greenspon*, on his own behalf.

The judgment of the Court was delivered by

DICKSON J.—The resolution of disputes between landlords and tenants has long been a central preoccupation of the common law courts. As early as 1587, Lord Coke observed that the law of landlord and tenant was vital since, “for the most part, every man is a lessor or a lessee”. (*Walker’s Case*<sup>2</sup> at p. 680.)

Within the past few years the Province of Ontario, in common with a number of other provinces, has enacted legislation to redress what was perceived to be an imbalance, in favour of landlords, in the landlord and tenant relationship. On June 21, 1979, the Legislative Assembly of Ontario enacted *The Residential Tenancies Act, 1979*, 1979 (Ont.), c. 78, to come into effect on proclamation. The Act contains a detailed legislative code to govern landlords and tenants and establishes a tribunal, bearing the name the Residential Tenancy Commission, to oversee and enforce the newly enunciated rights and obligations. Questions having been raised as to the authority of the Legislative Assembly of Ontario to empower the Commission to make orders evicting tenants from residential premises and to require landlords and tenants to comply with obligations imposed under the Act, the Executive Council of the Province, pursuant to s. 1 of *The Constitution-*

*William Henkel, c.r.*, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

*Contre la législation:*

*John J. Robinette, c.r.*, et *Peter Atkinson*.

*T. B. Smith, c.r.*, et *J. M. Mabbutt*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*Ian Scott, c.r.*, et *Mary Hogan*, pour l’intervenante Federation of Metro Tenants Association et autres.

*J. H. Melnitzer*, pour l’intervenante London Property Management Association et autres.

*Lawrence Greenspon*, personnellement.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE DICKSON—Le règlement des conflits entre propriétaires et locataires a toujours grandement préoccupé les tribunaux de *common law*. Déjà en 1587, lord Coke signale que le droit des baux d’habitation est capital puisque [TRADUCTION] «dans la plupart des cas, tout homme est un bailleur ou un locataire». (*Walker’s Case*<sup>2</sup> à la p. 680.)

Au cours des dernières années, la province de l’Ontario, de concert avec plusieurs autres provinces, a adopté une loi visant à corriger ce qu’on estimait être un déséquilibre, en faveur des propriétaires, dans les relations entre propriétaires et locataires. Le 21 juin 1979, l’Assemblée législative de l’Ontario a adopté la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*, 1979 (Ont.), chap. 78, qui devait entrer en vigueur à compter de sa proclamation. La Loi constitue un code législatif détaillé s’appliquant aux propriétaires et aux locataires et crée un tribunal, sous le nom de Commission du logement, pour surveiller et faire appliquer les droits et les obligations que la nouvelle loi énonce. Des questions ont été soulevées quant à la compétence de l’Assemblée législative de l’Ontario de conférer à la Commission le pouvoir d’évincer des locataires des locaux d’habitation et d’exiger que les propriétaires et les locataires se conforment aux obligations que la Loi leur impose et, en vertu de l’art. 1

<sup>2</sup> (1587), 76 E.R. 676.

<sup>2</sup> (1587), 76 E.R. 676.

al Questions Act, R.S.O. 1970, c. 79, referred the following questions to the Court of Appeal of Ontario for hearing and consideration:

1. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario to empower the Residential Tenancy Commission to make an order evicting a tenant as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979*?
2. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979* to empower the Residential Tenancy Commission to make orders requiring landlords and tenants to comply with obligations imposed under that Act?

The Court of Appeal delivered a careful and scholarly unanimous judgment in which each of these questions was answered in the negative. The court concluded it was not within the legislative authority of Ontario to empower the Residential Tenancy Commission to make eviction orders and compliance orders as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979*. The importance of the issue is reflected in the fact that five judges of the court, including the Chief Justice and Associate Chief Justice, sat on the appeal.

The Attorney General of Ontario appealed to this Court as of right, under s. 37 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19, as amended. The Attorneys General of Quebec, Nova Scotia, British Columbia, Manitoba, Saskatchewan and Alberta intervened to support the validity of the legislation. Mr. John J. Robinette, Q.C., was invited by the Court of Appeal of Ontario, when the matter came before that court, to argue against the validity of the provisions that were the subject of the reference. Mr. Robinette assisted this Court in like manner during argument of the present appeal.

The Attorney General of Canada intervened to oppose the legislation as did a number of property management associations. The legislation also came under attack from independent community-based legal service clinics and from the Federation of Metro Tenants Association. The Federation is an "umbrella" organization for Metropolitan Toronto, composed of nearly one hundred affiliat-

de *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79, le Conseil exécutif de la province a soumis les questions suivantes à la Cour d'appel de l'Ontario pour examen:

1. L'Assemblée législative de l'Ontario a-t-elle compétence pour conférer à la Commission du logement le pouvoir d'ordonner l'éviction d'un locataire comme le prévoit la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*?
2. L'Assemblée législative de l'Ontario a-t-elle compétence pour conférer à la Commission du logement le pouvoir d'exiger que les propriétaires et les locataires se conforment aux obligations que leur impose la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*, comme le prévoit cette Loi?

La Cour d'appel a rendu à l'unanimité un arrêt savant et approfondi par lequel elle répond négativement à ces deux questions. La cour a conclu que l'Ontario n'a pas compétence pour légiférer de manière à conférer à la Commission du logement le pouvoir d'évincer et d'exiger le respect de la loi comme le prévoit la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*. Le fait que cinq juges de la cour, y compris le Juge en chef et le Juge en chef adjoint, ont entendu l'appel montre bien l'importance accordée à cette question.

Le procureur général de l'Ontario se pourvoit de plein droit devant cette Cour, aux termes de l'art. 37 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, chap. S-19 et modifications. Les procureurs généraux du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta sont intervenus pour appuyer la validité de la loi. Lorsque l'affaire lui a été soumise, la Cour d'appel de l'Ontario a invité M<sup>e</sup> John J. Robinette, c.r., à plaider contre la validité des dispositions visées par le renvoi. M<sup>e</sup> Robinette a fait de même à l'audition devant cette Cour.

Le procureur général du Canada et plusieurs organismes de gestion immobilière sont intervenus pour s'opposer à la loi. Des cliniques indépendantes de services juridiques communautaires et la Federation of Metro Tenants Association l'ont aussi contestée. La Fédération est un organisme central du Toronto métropolitain qui regroupe près de cent associations de locataires et quelques loca-

ed tenant associations and some individual tenant members who support and participate in the work of organizing tenants and lobbying in their interests. Owners and tenants alike made common cause in assailing the impugned provisions.

It should be noted that the Court is concerned in this appeal only with the constitutional validity of two powers, the subject matter of the reference, and not with the soundness of the overall legislative scheme or the wisdom of the Legislative Assembly in enacting it. The general subject matter of landlord and tenant rights and obligations is unquestionably within provincial legislative competence and no part of *The Residential Tenancies Act, 1979*, other than those sections empowering the Commission to issue compliance orders and eviction orders, is in issue.

## I

In advance of the hearing before the Ontario Court of Appeal, the Attorney General of Ontario filed with the court the 1968 report of the Ontario Law Reform Commission entitled "Interim Report on Landlord and Tenant Law Applicable to Residential Tenancies"; the 1972 report of the Commission on Part IV of *The Landlord and Tenant Act*; the 1976 report of the Commission entitled "Report on Landlord and Tenant Law"; and a Green Paper published in 1978 by the Ministry of Consumer and Commercial Relations entitled "Policy Options for Continuing Tenant Protection". In the Court of Appeal, a question was raised as to whether, and the extent to which, this material was properly before the court. Although there was some argument, it was not pressed to the point where the Court of Appeal felt called upon to rule on it. The court was content to receive the material for whatever assistance it might afford as "background", and to leave its relevance and weight until the conclusion of the submissions advanced during the hearing. In the outcome the Court of Appeal was persuaded that little, if anything, turned on the reception of this material.

The same four documents were before us, and it seems appropriate at this time to rule whether

taires qui personnellement appuient l'organisation des locataires, qui participent au travail d'organisation et qui font des démarches en leur faveur. Les propriétaires et les locataires se sont unis pour attaquer les dispositions contestées.

Il faut souligner que la Cour ne s'intéresse qu'à la validité constitutionnelle de deux pouvoirs qui font l'objet du renvoi, et non au bien-fondé de tout l'ensemble législatif, ni à la sagesse de l'Assemblée législative qui l'a adopté. Le domaine général des droits et des obligations des propriétaires et des locataires est incontestablement de la compétence législative des provinces, et aucune disposition de la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*, autre que les articles accordant à la Commission le pouvoir d'évincer les locataires et d'exiger le respect de la Loi, n'est en jeu ici.

## I

Avant l'audition en Cour d'appel de l'Ontario, le procureur général de l'Ontario a produit à la cour le rapport de 1968 de la Commission de réforme du droit de l'Ontario intitulé "Interim Report on Landlord and Tenant Law Applicable to Residential Tenancies", le rapport de 1972 de la Commission sur la Partie IV de *The Landlord and Tenant Act*, le rapport de 1976 de la Commission intitulé "Report on Landlord and Tenant Law" ainsi qu'un livre vert intitulé "Policy Options for Continuing Tenant Protection" que le Ministry of Consumer and Commercial Relations a publié en 1978. Devant la Cour d'appel, on a soulevé la question de savoir si ces documents avaient été valablement produits et dans quelle mesure ils l'avaient été. Il y a bien eu un certain débat sur ce point, mais on n'a pas insisté au point que la Cour d'appel estime nécessaire de se prononcer sur la question. La cour a consenti à admettre ces documents s'ils pouvaient servir à titre de documentation, et à reporter à la fin des plaidoyers la décision quant à leur pertinence et à leur valeur. Finalement, la Cour d'appel était convaincue que la réception de ces documents n'a pas influencé sa décision.

Ces quatre documents nous ont été soumis et il semble opportun de décider à ce moment si cela est

properly so. There is little authority to guide decision.

Professors Whyte and Lederman correctly point out in chapter 4 of their work on *Canadian Constitutional Law* that a classification process is at the heart of judicial determination of the distribution or limitation of primary legislative powers. That process joins logic with social fact, value decisions and the authority of precedents. A court faces particular difficulty in a constitutional reference when only the bare bones of the statute arrive for consideration. The Chief Justice of this Court made this point in the "chicken and egg" reference, *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*<sup>3</sup>. There is normally a dearth of relevant facts from which to draw logical inferences, determine social impact, make value decisions and select governing precedents. As Whyte and Lederman note, p. 229, "... the challenge of *ultra vires* raises a need for evidence of facts of social context and legislative effect ...".

In my view a court may, in a proper case, require to be informed as to what the effect of the legislation will be. The object or purpose of the Act in question may also call for consideration though, generally speaking, speeches made in the Legislature at the time of enactment of the measure are inadmissible as having little evidential weight.

It now seems reasonably clear that Royal Commission Reports and the Reports of Parliamentary committees made prior to the passing of a statute are admissible to show the factual context and purpose of the legislation although Cartwright J., as he then was, said in *Attorney General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*<sup>4</sup>, that the general rule is that if objected to they should be excluded. If the reports are relevant it is not entirely clear why they should be excluded upon objection of one of the parties.

<sup>3</sup> [1971] S.C.R. 689.

<sup>4</sup> [1961] S.C.R. 775.

régulier. Il y a bien peu de doctrine et de jurisprudence qui nous éclaire.

Les professeurs Whyte et Lederman soulignent avec justesse au chapitre 4 de leur ouvrage *Canadian Constitutional Law* qu'un processus de classification est au centre de l'examen judiciaire de la répartition ou de la restriction des principaux pouvoirs législatifs. Ce processus joint la logique à la réalité sociale, aux décisions de valeur et aux précédents. Dans un renvoi constitutionnel, une cour fait face à une difficulté particulière lorsqu'elle doit examiner une loi sans pouvoir se référer à des faits. Le Juge en chef de cette Cour l'a souligné dans le renvoi sur «le contingentement des œufs», *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*<sup>3</sup>. Il y a habituellement très peu de faits pertinents qui permettent de tirer des conclusions logiques, d'évaluer les répercussions sociales, de prendre des décisions de valeur et de choisir les précédents qui s'appliquent. Comme le soulignent Whyte et Lederman, à la p. 229, [TRADUCTION] «... le défi de la constitutionnalité exige la preuve de faits ayant un contexte social et un effet législatif...».

A mon avis, une cour peut, quand l'affaire s'y prête, exiger des renseignements sur l'effet qu'aura la loi. L'objet et le but que vise la Loi en question peuvent également devoir être examinés même si, en général, les discours prononcés devant le corps législatif au moment de son adoption sont irrecevables vu leur faible valeur probante.

Il semble maintenant assez évident que les rapports d'une commission royale ou les rapports des comités parlementaires établis avant l'adoption d'une loi sont recevables pour montrer le contexte factuel et le but que vise la loi, même si le juge Cartwright, c'était alors son titre, a dit dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*<sup>4</sup>, qu'en règle générale, s'il y a opposition, ils ne devraient pas être admis. Si les rapports sont pertinents, on ne voit pas clairement pourquoi il faudrait les exclure si une partie s'y oppose.

<sup>3</sup> [1971] R.C.S. 689.

<sup>4</sup> [1961] R.C.S. 775.



In *Home Oil Distributors, Limited v. Attorney-General of British Columbia*<sup>5</sup>, Kerwin J., with the concurrence of Rinfret J., took into consideration a report of a Commission under the circumstances there existing, for showing what was in the mind of Parliament. The same course was adopted by the Privy Council in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*<sup>6</sup> and in *Ladore and Others v. Bennett and Others*<sup>7</sup>. In *Reference re Eskimos*<sup>8</sup>, in preliminary proceedings, this Court appointed the Registrar to hold hearings and take evidence as to whether Eskimos were "Indians" within the meaning of the *B.N.A. Act*. In *Swait v. Board of Trustees of Maritime Transportation Unions*<sup>9</sup>, the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side, admitted the Norris Report on Disruption of Shipping in the Great Lakes for the purpose of establishing the facts upon which Parliament based the purpose and object of an Act passed essentially to put an end to a danger threatening the national interest.

Although admittedly a far different case from the present, in *Reference re Anti-Inflation Act*<sup>10</sup>, this Court admitted extrinsic evidence relating to the then prevailing level of inflation, including the White Paper tabled in the House by the Minister of Finance. I think it can be taken from the conduct of the the *Anti-Inflation Reference* and the use of extrinsic materials by the members of the Court in that case that the exclusionary rule expressed in *obiter* by Rinfret C.J. in *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*<sup>11</sup>, can no longer be taken as a correct statement of the law. We should be loathe, it seems to me, to enunciate any inflexible rule governing the admissibility of extrinsic materials in constitutional references. The effect of such a rule might well be to exclude logically relevant and highly probative evidence. It is preferable, I think, to follow the practice adopted in the *Anti-Inflation Reference* and give timely directions establishing the evidence

Dans l'arrêt *Home Oil Distributors, Limited c. Procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>5</sup>, le juge Kerwin, avec l'assentiment du juge Rinfret, a examiné le rapport d'une commission dans les circonstances de l'espèce pour montrer l'intention du législateur. Le Conseil privé a fait de même dans les arrêts *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*<sup>6</sup>, et *Ladore and Others v. Bennett and Others*<sup>7</sup>. Dans le *Renvoi sur les Esquimaux*<sup>8</sup>, cette Cour a, au cours des procédures préliminaires, désigné le Registraire pour tenir des audiences et recueillir des éléments de preuve en vue d'établir si les Esquimaux sont des «Indiens» au sens de l'*A.A.N.B.* Dans *Swait v. Board of Trustees of Maritime Transportation Unions*<sup>9</sup>, la Division d'appel de la Cour du Banc de la Reine du Québec a admis le Norris Report on Disruption of Shipping in the Great Lakes afin d'établir les faits qui ont amené le Parlement à adopter une loi uniquement en vue de mettre fin à une situation mettant en danger l'intérêt national.

Même si, on l'admet, il s'agissait d'une affaire bien différente de la présente, dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*<sup>10</sup>, cette Cour a admis une preuve extrinsèque portant sur le niveau d'inflation existant alors, y compris le Livre blanc que le ministre des Finances avait déposé en Chambre. A mon avis, depuis le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* et l'utilisation par les membres de cette Cour de documents extrinsèques dans cette affaire, on peut déduire que la règle d'exclusion énoncée par le juge Rinfret en *obiter* dans *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*<sup>11</sup>, n'est plus valable en droit. Nous sommes peu enclins, il me semble, à énoncer une règle rigide qui s'appliquerait à la recevabilité de documents extrinsèques dans les renvois constitutionnels. Une telle règle pourrait bien avoir pour effet d'exclure des éléments de preuve logiquement pertinents et d'une grande valeur probante. Il est préférable, à mon avis, de suivre la pratique établie

<sup>5</sup> [1940] S.C.R. 444.

<sup>6</sup> [1937] A.C. 368.

<sup>7</sup> [1939] A.C. 468.

<sup>8</sup> [1939] S.C.R. 104.

<sup>9</sup> (1966), 61 D.L.R. (2d) 317.

<sup>10</sup> [1976] 2 S.C.R. 373.

<sup>11</sup> [1950] S.C.R. 124.

<sup>5</sup> [1940] R.C.S. 444.

<sup>6</sup> [1937] A.C. 368.

<sup>7</sup> [1939] A.C. 468.

<sup>8</sup> [1939] R.C.S. 104.

<sup>9</sup> (1966), 61 D.L.R. (2d) 317.

<sup>10</sup> [1976] 2 R.C.S. 373.

<sup>11</sup> [1950] R.C.S. 124.

or extraneous materials to be admitted to serve the ends of the Court in the particular reference.

Generally speaking, for the purpose of constitutional characterization of an act we should not deny ourselves such assistance as Royal Commission reports or Law Reform Commission reports underlying and forming the basis of the legislation under study, may afford. The weight to be given such reports is, of course, an entirely different matter. They may carry great, little, or no weight, but at least they should, in my view, generally be admitted as an aid in determining the social and economic conditions under which the Act was enacted. See *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada and Others*<sup>12</sup> (Alberta Bank Taxation case). The mischief at which the act was directed, the background against which the legislation was enacted and institutional framework in which the act is to operate are all logically relevant. See *Letang v. Cooper*<sup>13</sup>, at p. 240 and *Pillai v. Mudanayake and Others*<sup>14</sup>, at p. 528.

A constitutional reference is not a barren exercise in statutory interpretation. What is involved is an attempt to determine and give effect to the broad objectives and purpose of the Constitution, viewed as a "living tree", in the expressive words of Lord Sankey in *Edwards and Others v. Attorney-General for Canada and Others*<sup>15</sup>. Material relevant to the issues before the court, and not inherently unreliable or offending against public policy should be admissible, subject to the proviso that such extrinsic materials are not available for the purpose of aiding in statutory construction. See *Laidlaw v. The Municipality of Metropolitan Toronto*<sup>16</sup> at p. 743 and generally, Strayer, *Judicial Review of Legislation in Canada* (1968), c. 6; Hogg, "Proof of Facts in Constitutional Cases" (1976), 26 U. of T. L.J. 386; Buglass, "The Use of

dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* et, le moment venu, de donner des directives établissant que la preuve ou les documents étrangers soient admis pour servir les fins de la Cour dans un renvoi donné.

En général, quand il s'agit d'établir le caractère constitutionnel d'une loi, nous ne devons pas nous priver de l'aide que peuvent nous apporter les rapports d'une commission royale d'enquête ou d'une commission de réforme du droit qui sont à la base de la loi à l'étude. Bien sûr, l'importance qu'il faut attribuer à ces rapports est une question tout à fait différente. Ils peuvent être très importants, peu importants ou inutiles, mais, à mon avis, il faudrait au moins les admettre de façon générale pour nous aider à établir les conditions sociales et économiques dans lesquelles la loi a été adoptée. Voir *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada and Others*<sup>12</sup>, (l'arrêt Alberta Bank Taxation). La situation que la loi vise à corriger, les circonstances dans lesquelles elle a été adoptée et le cadre institutionnel dans lequel elle doit être appliquée sont tous logiquement pertinents. Voir *Letang v. Cooper*<sup>13</sup>, à la p. 240 et *Pillai v. Mudanayake and Others*<sup>14</sup>, à la p. 528.

Un renvoi constitutionnel n'est pas un exercice stérile d'interprétation des lois. Il s'agit d'une tentative pour préciser les objectifs généraux et la portée de la constitution, considérée, selon le langage expressif de lord Sankey dans l'arrêt *Edwards and Others v. Attorney General for Canada and Others*<sup>15</sup>, comme un «arbre», et y donner effet. Les documents qui sont pertinents aux questions soumises à la cour, qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public devraient être recevables, à la condition que ces documents extrinsèques ne servent pas à l'interprétation des lois. Voir l'arrêt *Laidlaw c. La municipalité du Toronto métropolitain*<sup>16</sup>, à la p. 743, et en général, les ouvrages de Strayer: *Judicial Review of Legislation in Canada* (1968), chap. 6; de Hogg, «Proof of Facts in Constitutional

<sup>12</sup> [1939] A.C. 117.

<sup>13</sup> [1965] 1 Q.B. 232.

<sup>14</sup> [1953] A.C. 514.

<sup>15</sup> [1930] A.C. 124.

<sup>16</sup> [1978] 2 S.C.R. 736.

<sup>12</sup> [1939] A.C. 117.

<sup>13</sup> [1965] 1 Q.B. 232.

<sup>14</sup> [1953] A.C. 514.

<sup>15</sup> [1930] A.C. 124.

<sup>16</sup> [1978] 2 R.C.S. 736.

Extrinsic Evidence and the Anti-Inflation Act Reference" (1977), 9 Ottawa L. Rev. 183.

Cases» (1976), 26 U. of T. L.J. 386; de Buglass, «The Use of Extrinsic Evidence and the Anti-Inflation Act Reference» (1977), 9 Ottawa L. Rev. 183.

## II

In 1964, the Legislature of Ontario enacted *The Ontario Law Reform Commission Act*, 1964 (Ont.), c. 78, R.S.O. 1970, c. 321, establishing the Ontario Law Reform Commission. The Commission was to inquire into and consider any matter relating to reform of the law having regard to the statute law, the common law and judicial decisions. On December 10, 1968, the Law Reform Commission submitted to the Attorney General of Ontario an Interim Report on Landlord and Tenant Law applicable to Residential Tenancies in which the Commission recommended substantial changes in matters of substantive law governing the relations of landlord and tenant relating to residential tenancies. Following thereon *The Landlord and Tenant Act*, 1968-69 (Ont.), c. 58, was enacted. This Act added a new Part IV entitled "Residential Tenancies" to *The Landlord and Tenant Act*. Part IV contained provisions on most of the matters recommended by the Law Reform Commission and some additional matters. Section 106(1) provided:

**106.** (1) Unless a tenant has vacated or abandoned rented premises, the landlord shall not regain possession of the premises on the grounds he is entitled to possession except under the authority of a writ of possession obtained under section 105 or under Part III.

Thus the landlord's right of self-help, through direct repossession, was abolished. It became necessary for a landlord to bring proceedings by way of writ to recover possession except in cases where the tenant had given it up. The Act also provided for the establishment of Landlord and Tenant Advisory Bureaux by the councils of municipalities to receive complaints and mediate disputes between landlords and tenants.

## II

En 1964, la législature de l'Ontario a adopté *The Ontario Law Reform Commission Act*, 1964 (Ont.), chap. 78, R.S.O. 1970, chap. 321, créant la Commission de réforme du droit de l'Ontario. La Commission a reçu le mandat de faire enquête sur toute question relative à la réforme du droit touchant le droit statutaire, la *common law* et les décisions judiciaires. Le 10 décembre 1968, la Commission de réforme du droit a présenté au procureur général de l'Ontario un rapport provisoire sur le droit des propriétaires et des locataires applicable à la location résidentielle; la Commission y a recommandé des modifications importantes aux règles de fond applicables aux rapports entre propriétaires et locataires en matière de baux d'immeubles résidentiels. Suite à ce rapport, *The Landlord and Tenant Act*, 1968-69 (Ont.), chap. 58, a été adoptée. Cette loi ajoutait à *The Landlord and Tenant Act* une nouvelle Partie IV intitulée [TRADUCTION] «Baux d'habitation». La Partie IV comportait des dispositions sur la plupart des recommandations de la Commission de réforme du droit ainsi que sur certains points supplémentaires. Le paragraphe 106(1) se lisait:

[TRADUCTION]

**106.** (1) A moins qu'un locataire quitte les lieux loués ou déguerpisse, le propriétaire ne peut, sauf en vertu d'un bref de possession obtenu en vertu de l'article 105 ou en vertu de la Partie III, reprendre possession des lieux pour le motif qu'il en a le droit.

Ainsi était aboli le droit du propriétaire à l'auto-redressement par la reprise de possession directe. Sauf si le locataire y renonçait, le propriétaire devait intenter des procédures au moyen d'un bref pour reprendre possession des lieux. La Loi prévoyait en outre l'établissement, par les conseils municipaux, de bureaux consultatifs des propriétaires et des locataires chargés d'entendre les plaintes et de servir de médiateurs dans les conflits entre les propriétaires et les locataires.

The reform in the law of landlord and tenant in 1968-69 preserved the constitutional authority of s. 96 courts to terminate tenancies, issue writs of possession, and enforce compliance.

In 1972 the Law Reform Commission reported upon a review which the Commission had made, at the request of the Attorney General, on certain provisions of the new Part IV of *The Landlord and Tenant Act* applying to residential tenancies. The Commission made a number of recommendations directed at shortening the time for taking steps in the proceedings for eviction and providing for the entry by the clerk of the court of default judgments where a landlord's application for a writ of possession was not contested. *The Landlord and Tenant Amendment Act, 1972, 1972 (Ont.), c. 123*, was enacted amending the procedure for applying for writs of possession and providing for default proceedings in the manner recommended by the Law Reform Commission.

In 1975 the Legislature of Ontario introduced *The Residential Premises Rent Review Act, 1975, 1975 (Ont.), c. 12*, to establish rent control. The ability of the province to administer a rent review system, of course, in no way encroached on the traditional jurisdiction of the s. 96 courts to order termination, eviction and compliance. A companion Act, 1975, (Ont.), c. 13, amended *The Landlord and Tenant Act* to make substantial changes in the substantive law of landlord and tenant. This latter Act established security of tenure for tenants by providing for automatic renewal of tenancy agreements upon expiration of the term, unless the agreement had been lawfully terminated in accordance with the Act. A tenant might terminate it by agreement or by giving notice in the form and at the time prescribed by the statute. A landlord might terminate only for specified causes and at specified times. The rules for proceedings by the county or district judge were relaxed and simplified. The powers of these judges were expanded to cover most of the issues that might arise between a landlord and a tenant, including power to declare a tenancy agreement terminated.

La réforme du droit de la location résidentielle en 1968-69 maintenait le pouvoir constitutionnel des tribunaux établis en vertu de l'art. 96 de résilier les baux, de délivrer les brefs de possession et de faire appliquer la loi.

En 1972, la Commission de réforme du droit a produit le rapport d'une étude qu'elle a faite, à la demande du procureur général, sur certaines dispositions de la Partie IV de *The Landlord and Tenant Act* s'appliquant à la location résidentielle. La Commission a fait plusieurs recommandations visant à réduire les délais pour entreprendre les procédures d'éviction et permettant au greffier de la cour d'inscrire un jugement par défaut lorsque la demande de bref de possession par le propriétaire n'est pas contestée. *The Landlord and Tenant Amendment Act, 1972, 1972 (Ont.), chap. 123* a été adoptée, modifiant la procédure de demande de bref de possession et prévoyant l'inscription de jugements par défaut suivant la recommandation de la Commission de réforme du droit.

En 1975, la législature de l'Ontario a adopté *The Residential Premises Rent Review Act, 1975, 1975 (Ont.), chap. 12* pour établir le contrôle des loyers. Bien sûr, le pouvoir de la province de gérer un système de révision des loyers n'empiétait aucunement sur la compétence traditionnelle des tribunaux établis en vertu de l'art. 96 d'ordonner la résiliation d'un bail, l'éviction d'un locataire ou l'application de la Loi. Une loi d'accompagnement (1975 (Ont.), chap. 13) a apporté des modifications importantes à *The Landlord and Tenant Act* quant aux règles de fond applicables aux propriétaires et aux locataires. Cette dernière loi donnait au locataire la permanence de bail en prévoyant le renouvellement automatique des baux à l'expiration du terme, à moins qu'ils n'aient été légitimement résiliés conformément à la Loi. Un locataire pouvait y mettre fin par entente mutuelle ou en donnant avis dans la forme et le délai prévus à la Loi. Un propriétaire pouvait y mettre fin uniquement pour des motifs précis et à des époques précises. Les règles de procédure devant le juge de comté ou de district ont été assouplies et simplifiées. Les pouvoirs de ces juges ont été élargis pour englober la plupart des litiges susceptibles d'opposer propriétaires et locataires, y compris le pouvoir de résilier le bail.

After the 1975 statutes were passed the courts continued to exercise the functions traditionally performed by s. 96 courts since Confederation, and to the present time, to order termination of leases, make eviction orders and compel compliance with the provisions of a lease of residential premises. See, as examples, *Re Apogee Investments Ltd. and Saber*<sup>17</sup> and *Re Blok-Glowczynski et al. and Stanga et al.*<sup>18</sup>

On February 10, 1978 a Government Green Paper was released relating to policy options for continuing tenant protection. The Green Paper made reference to the very large number of Ontario citizens whose lives are governed in part by the law of landlord and tenant. From 1961 to 1971 the number of tenants grew by 70 per cent from 483,500 to 825,000. It was estimated that there were more than one million rental households in Ontario constituting about 36 per cent of all households.

A reading of the Green Paper would suggest that at least three factors led to the establishment of the Residential Tenancy Commission. First, the legislature had removed the landlord's traditional right to employ 'self-help' remedies (*i.e.* repossession) and now required a landlord to apply for an order of eviction. It was felt that the demands of this "new business" would clog an already overburdened court system. A specialized Commission was seen as a convenient method for ensuring prompt and efficient resolution of landlord-tenant disputes. A second major factor was the belief that the regular court system was too formal in structure for the resolution of landlord and tenant disputes; that such disputes could best be adjudicated in an informal, summary proceeding before a tribunal where individual complainants would feel less inhibited in presenting their own cases. Third, the Green Paper saw the creation of a Tenancy Commission as a convenient method of consolidating functions which had previously been performed by different organizations. The new tribunal would be a centralized body which could provide authoritative advice to landlords and ten-

Après l'adoption des lois de 1975, les cours ont continué d'exercer les fonctions qu'accomplissaient traditionnellement les cours établies en vertu de l'art. 96 depuis la Confédération et, jusqu'à maintenant, de résilier les baux, d'ordonner l'éviction des locataires et d'obliger les parties à se conformer aux dispositions des baux résidentiels. Citons, à titre d'exemples, *Re Apogee Investments Ltd. and Saber*<sup>17</sup> et *Re Blok-Glowczynski et al. and Stanga et al.*<sup>18</sup>

Le 10 février 1978, le gouvernement a publié un Livre vert sur les choix de politique visant la protection permanente du locataire. Le Livre vert faisait mention du très grand nombre de citoyens ontariens dont la vie est régie en partie par le droit de la location résidentielle. De 1961 à 1971, le nombre de locataires s'est accru de 70 p. cent, passant de 483,500 à 825,000. On estimait à plus de un million le nombre de logis loués en Ontario, soit environ 36 p. cent de tous les logis.

La lecture du Livre vert montre qu'au moins trois facteurs ont mené à la création de la Commission des loyers. Premièrement, le législateur avait aboli le droit traditionnel du propriétaire de prendre des mesures d'«auto-redressement» (c.-à-d. la reprise de possession) et exigeait que le propriétaire demande une ordonnance d'éviction. On estimait que les demandes en ce sens entraveraient le fonctionnement d'un système judiciaire déjà surchargé. On croyait qu'une commission spécialisée serait le moyen approprié pour assurer le règlement prompt et efficace des conflits entre propriétaires et locataires. Le deuxième facteur important était la croyance que la structure du système judiciaire ordinaire est trop formaliste pour le règlement des conflits entre propriétaires et locataires; que ces conflits pouvaient être résolus au moyen d'une procédure sommaire, sans formalités devant un tribunal où les plaignants eux-mêmes se sentiraient moins impuissants à plaider leur cause. Troisièmement, le Livre vert estimait que la création d'une Commission du logement était un moyen approprié de réunir des fonctions qu'accomplissaient auparavant différents organismes. Le

<sup>17</sup> (1978), 21 O.R. (2d) 663.

<sup>18</sup> (1978), 22 O.R. (2d) 376.

<sup>17</sup> (1978), 21 O.R. (2d) 663.

<sup>18</sup> (1978), 22 O.R. (2d) 376.

ants. By combining administrative functions with judicial functions, the tribunal would be able to offer a wider range of remedies to individuals than the regular court system. The Paper noted that while many had hailed the development of tenancy boards and tribunals as an effective means of realizing the rights embodied in the residential tenancy legislation, others had pointed out that such "rough justice" might run counter to well-established principles of procedure. The Green Paper recommended a "mediation-adjudication" approach under which authority to mediate would be combined with jurisdiction to adjudicate a dispute. In this approach, an official would listen to both sides of the case and attempt to guide the parties toward a mutually agreeable solution. If agreement could not be reached, the official would convene a hearing with the parties present, hear evidence and arrive at a determination according to the law. The decision would be legally enforceable.

*The Residential Tenancies Act* was enacted to implement the recommendations of the Green Paper. As I have said, the Act set up a new tribunal, the Residential Tenancy Commission, to oversee and enforce the obligations of landlords and tenants in Ontario. The tribunal is given wide-ranging powers and functions. Some of these are purely administrative in nature, for example, the Commission is charged with the obligation of informing members of the public as to their rights under the legislation. But by far the most significant role to be played is in the resolution of disputes between landlords and tenants. The mechanism for dispute resolution is triggered 'upon application' by either the landlord or the tenant. In one or two circumstances the process is put in motion by application by a third party—e.g. a neighbouring tenant.

*The Residential Tenancies Act* is not directed solely to low rental housing. It applies to every residential tenancy, including the most expensive housing, and leases of great value, and any length of term, in city or country.

nouveau tribunal serait un organisme centralisé apte à dispenser des conseils sûrs aux propriétaires et aux locataires. En combinant des fonctions administratives et judiciaires, le tribunal serait en mesure d'offrir aux particuliers un plus large éventail de redressements que le système judiciaire ordinaire. Le Livre soulignait que, bien que plusieurs aient salué l'établissement de régies et de tribunaux du logement comme un moyen efficace de faire appliquer les droits que renferme la loi sur la location résidentielle, d'autres ont souligné que cette «justice sommaire» peut aller à l'encontre de principes de procédure bien ancrés. Le Livre vert a recommandé une méthode du genre «médiation et jugement» en vertu de laquelle le pouvoir de servir de médiateur serait combiné à la compétence de régler un conflit. Suivant cette méthode, un fonctionnaire entendrait les deux parties et tenterait de les amener à une solution d'accord mutuel. À défaut d'entente, le fonctionnaire pourrait fixer une audition en présence des parties, entendre la preuve et décider la question conformément à la loi. La décision serait exécutoire.

*La Loi sur la location résidentielle* a été adoptée pour mettre en œuvre les recommandations du Livre vert. Comme je l'ai dit, la Loi crée un nouveau tribunal, la Commission du logement, pour surveiller et faire appliquer les obligations des propriétaires et des locataires en Ontario. Le tribunal a des pouvoirs et des fonctions étendus. Certains sont de nature purement administrative; par exemple, la Commission a l'obligation d'informer le public des droits que cette loi lui accorde. Mais le règlement des conflits entre propriétaires et locataires est de loin son rôle le plus important. Le mécanisme de règlement des conflits est mis en branle par une demande du propriétaire ou du locataire. Dans un ou deux cas, le processus est mis en branle par une demande d'une autre personne, par ex. un locataire voisin.

*La Loi sur la location résidentielle* ne vise pas uniquement les logements à loyer modique. Elle s'applique à tout bail résidentiel, y compris les logis les plus chers et les baux de grande valeur, quel qu'en soit le terme, à la ville ou à la campagne.

## III

As Professor Hogg has noted in his work on *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 129, there is no general "separation of powers" in the *British North America Act, 1867*. Our Constitution does not separate the legislative, executive, and judicial functions and insist that each branch of government exercise only its own function. Thus it is clear that the Legislature of Ontario may confer non-judicial functions on the courts of Ontario and, subject to s. 96 of the *B.N.A. Act*, which lies at the heart of the present appeal, confer judicial functions on a body which is not a court.

Under s. 92(14) of the *B.N.A. Act* the provincial legislatures have the legislative power in relation to the administration of justice in the province. This is a wide power but subject to subtraction of ss. 96 to 100 in favour of the federal authority. Under s. 96 the Governor General has the sole power to appoint the judges of the Superior, District and County Courts in each province. Under s. 97 the judges who are to be appointed to the Superior, District and County Courts are to be selected from the respective bars of each province. Under s. 100 the Parliament of Canada is obliged to fix and provide for their salaries. Section 92(14) and ss. 96 to 100 represent one of the important compromises of the Fathers of Confederation. It is plain that what was sought to be achieved through this compromise, and the intended effect of s. 96, would be destroyed if a province could pass legislation creating a tribunal, appoint members thereto, and then confer on the tribunal the jurisdiction of the superior courts. What was conceived as a strong constitutional base for national unity, through a unitary judicial system, would be gravely undermined. Section 96 has thus come to be regarded as limiting provincial competence to make appointments to a tribunal exercising s. 96 judicial powers and therefore as implicitly limiting provincial competence to endow a provincial tribunal with such powers.

## III

Comme le professeur Hogg l'a souligné dans l'ouvrage *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 129, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 ne prévoit pas une «séparation générale des pouvoirs». Notre constitution ne sépare pas les fonctions législative, exécutive et judiciaire, et insiste que chaque secteur de gouvernement n'exerce que ses propres fonctions. Ainsi, il est évident que la législature de l'Ontario peut attribuer des fonctions non judiciaires aux cours de l'Ontario et, sous réserve de l'art. 96 de l'*A.A.N.B.* qui est au centre du présent pourvoi, attribuer des fonctions judiciaires à un organisme qui n'est pas une cour.

Aux termes du par. 92(14) de l'*A.A.N.B.*, chaque législature a le pouvoir de faire des lois relatives à l'administration de la justice dans la province. C'est un pouvoir étendu, mais qui est assujéti aux soustractions que les art. 96 à 100 opèrent en faveur de l'autorité fédérale. En vertu de l'art. 96, le gouverneur général a seul le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. En vertu de l'art. 97, les juges qui doivent être nommés aux cours supérieures, de district et de comté doivent être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces. En vertu de l'art. 100, le parlement du Canada est tenu de fixer et de payer leur salaire. Le paragraphe 92(14) et les art. 96 à 100 représentent un des compromis importants des Pères de la Confédération. Il est clair qu'on détruirait l'objectif visé par ce compromis et l'effet qu'on voulait donner à l'art. 96 si une province pouvait adopter une loi créant un tribunal, nommer ses juges et lui attribuer la compétence des cours supérieures. Ce qu'on concevait comme un fondement constitutionnel solide de l'unité nationale, au moyen d'un système judiciaire unitaire, serait gravement sapé à sa base. On est donc venu à considérer que l'art. 96 restreint la compétence des provinces de nommer les juges d'un tribunal qui exerce les pouvoirs judiciaires prévus à l'art. 96 et, par conséquent, qu'il restreint implicitement la compétence des provinces de conférer ces pouvoirs à un tribunal provincial.

## IV

The belief that any function which in 1867 had been vested in a s. 96 court must forever remain in that court reached its apogee in the judgment of Lord Atkin in *Toronto Corporation v. York Corporation*<sup>19</sup>. Describing s. 96 as one of the "three principal pillars in the temple of justice . . . not to be undermined", Lord Atkin held that the Ontario Municipal Board could not validly receive "judicial authority". At the same time, he held that the Municipal Board was in 'pith and substance' an administrative body, and the impugned 'judicial functions' were severable from the administrative powers given to the Board under its enabling legislation. There was no analysis of the inter-relationship between the judicial and administrative features of the legislative scheme; the assumption was that any attempt to confer a s. 96 function on a provincially-appointed tribunal was *ultra vires* the legislature.

This sweeping interpretation of s. 96, with its accompanying restrictive view of provincial legislative authority under s. 92, was limited almost immediately by the judgment of this Court in the *Reference re Adoption Act and Other Acts*<sup>20</sup>. Chief Justice Duff held that the jurisdiction of inferior courts was not "fixed forever as it stood at the date of Confederation". On his view, it was quite possible to remove jurisdiction from a Superior Court and vest it in a court of summary jurisdiction. The question which must be asked was whether "the jurisdiction conferred upon magistrates under these statutes broadly conform[s] to a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction rather than the jurisdiction exercised by courts within the purview of s. 96". In the *Adoption Reference*, Duff C.J. looked to the historical practice in England and concluded that the jurisdiction conferred on magistrates under the legislation before the Court in the *Reference* was analogous to the jurisdiction under the English *Poor Laws*, a jurisdiction which had belonged to courts of summary nature rather

## IV

La croyance qu'une fonction assignée en 1867 à une cour établie en vertu de l'art. 96 doit lui rester pour toujours a atteint son apogée dans les motifs que lord Atkin a rendus dans l'arrêt *Toronto Corporation v. York Corporation*<sup>19</sup>. En décrivant l'art. 96 comme l'un des [TRADUCTION] «trois piliers principaux du temple de la justice . . . qu'il ne faut pas détruire», lord Atkin a décidé que la Commission municipale de l'Ontario ne pouvait valablement être investie d'un «pouvoir judiciaire». En même temps, il a décidé que la Commission municipale était «essentiellement» un organisme administratif et que les «fonctions judiciaires» attaquées étaient distinctes des pouvoirs administratifs attribués à la Commission en vertu de sa loi constitutive. Il n'a pas analysé la relation entre les aspects judiciaires et administratifs de la loi; il a pris pour acquis que toute tentative visant à attribuer une fonction prévue à l'art. 96 à un tribunal nommé par la province était *ultra vires*.

Cette interprétation radicale de l'art. 96, accompagnée d'une opinion restrictive du pouvoir législatif des provinces suivant l'art. 92, a été limitée presque immédiatement après par l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi relatif à l'Adoption Act et à d'autres lois*<sup>20</sup>. Le juge en chef Duff a décidé que la compétence des cours inférieures n'était pas [TRADUCTION] «fixée définitivement dans l'état où elle se trouvait le jour de la Confédération». A son avis, il était bien possible de retirer à une cour supérieure un domaine de compétence et de l'attribuer à une cour de juridiction sommaire. Il fallait répondre à la question de savoir si [TRADUCTION] «la compétence attribuée aux magistrats en vertu de ces lois correspond en gros à la compétence généralement exercée par les cours de juridiction sommaire plutôt qu'à la compétence des cours établies en vertu de l'art. 96». Dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*, le juge en chef Duff a examiné l'histoire de la pratique en Angleterre et a conclu que la compétence attribuée aux magistrats en vertu de la loi soumise à la Cour dans le *Renvoi* était analogue à la compétence attribuée en vertu

<sup>19</sup> [1938] A.C. 415.<sup>20</sup> [1938] S.C.R. 398.<sup>19</sup> [1938] A.C. 415.<sup>20</sup> [1938] R.C.S. 398.



than to Superior Courts. On this basis, the legislation was upheld. The *Adoption Reference* represented a liberalization of the view of s. 96 adopted by the Privy Council in *Toronto v. York*, at least in the context of a transfer of jurisdiction from a Superior Court to an inferior Court.

The same process of liberalization, this time in the context of a transfer of jurisdiction from a Superior Court to an administrative tribunal, was initiated by the Privy Council in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*<sup>21</sup>. Lord Simonds proposed a two-fold test. The first limb of the test is to ask whether the board or tribunal exercises "judicial power". Lord Simonds did not propose a 'final' answer to the definition of "judicial power", but he suggested that,

... the conception of the judicial function is inseparably bound up with the idea of a suit between parties, whether between Crown and subject or between subject and subject, and that it is the duty of the court to decide the issue between those parties, with whom alone it rests to initiate or defend or compromise the proceedings. [p. 149]

If the answer to the initial question as to "judicial power" is in the negative, then that concludes the matter in favour of the provincial board. If, however, the power is in fact a judicial power, then it becomes necessary to ask a second question: in the exercise of that power, is the tribunal analogous to a superior, district or county court?

This formulation represented a subtle modification of the test proposed by Duff C.J. in the *Adoption Reference*. Duff C.J. had suggested it was necessary to determine whether the impugned jurisdiction was more analogous to a summary type of jurisdiction exercised at the time of Confederation rather than to a jurisdiction traditionally exercised by s. 96 courts. The formulation of Duff C.J. froze the provincial jurisdiction to that of summary courts. Lord Simonds in *John East*

des *Poor Laws* anglaises, une compétence qui appartenait aux cours de juridiction sommaire plutôt qu'aux cours supérieures. Pour ce motif, la loi a été confirmée. Le *Renvoi sur l'Adoption Act* représente une libéralisation de l'opinion du Conseil privé sur l'art. 96, adoptée dans l'arrêt *Toronto v. York*, au moins dans le contexte d'un transfert de juridiction d'une cour supérieure à une cour inférieure.

Le même processus de libéralisation, cette fois dans le contexte d'un transfert de compétence d'une cour supérieure à un tribunal administratif, a été mis en branle par le Conseil privé dans l'arrêt *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*<sup>21</sup>. Lord Simonds a proposé un critère à deux facettes. Le premier membre de ce critère consiste à se demander si la commission ou le tribunal exerce «un pouvoir judiciaire». Lord Simonds n'a pas proposé de définition «définitive» du «pouvoir judiciaire», mais il a exprimé l'avis que

[TRADUCTION] ... la fonction judiciaire est intrinsèquement liée à l'idée de poursuites entre des parties, que ce soit entre Sa Majesté et un sujet ou entre des particuliers, et il appartient à la Cour de trancher le litige entre ces parties, qui seules peuvent intenter des poursuites, y défendre ou les régler à l'amiable. [à la p. 149]

Si la réponse à la question initiale concernant le «pouvoir judiciaire» est négative, cela règle la question en faveur de l'organisme provincial. Par contre, si le pouvoir exercé est de fait un pouvoir judiciaire, il est alors nécessaire de poser une deuxième question: dans l'exercice de ce pouvoir, le tribunal est-il analogue à une cour supérieure, de district ou de comté?

Cette formulation modifie légèrement le critère que propose le juge en chef Duff dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*. Le juge en chef Duff estimait nécessaire de décider si la compétence attaquée s'apparentait plus à une compétence de type sommaire exercée à l'époque de la Confédération qu'à une compétence exercée à l'époque de la Confédération par les tribunaux établis en vertu de l'art. 96. La formulation du juge en chef Duff figeait la

<sup>21</sup> [1949] A.C. 134.

<sup>21</sup> [1949] A.C. 134.

suggested that it was not absolutely necessary to consider whether there was a true analogy between the impugned jurisdiction and the jurisdiction of summary courts; it would be sufficient, for constitutional purposes, to establish that the power or jurisdiction was not one traditionally falling within s. 96. Lord Simonds makes this clear in the following passage:

At this stage their Lordships reach the conclusion that the jurisdiction exercisable by the board is not such as to constitute it a court within s. 96 of the British North America Act. They do not think it necessary to consider whether it is a jurisdiction more nearly analogous to that exercised at the time of confederation by justices of the peace—a matter to which much argument was directed—nor would they pursue the comparison with the jurisdiction of the Workmen's Compensation Board, which was also pressed on them by counsel. It is sufficient to say that it is not, in their opinion, analogous to that of a superior, district or county court. [p.152]

In *John East*, the Privy Council did not find it necessary to give any final answer to the initial question, namely, whether the power in issue was 'judicial'. The case was resolved solely on the ground that, in exercising the power, the tribunal was not analogous to a superior, county or district court.

It is apparent that *John East* represented a break with the line of jurisprudence developed in *Toronto v. York*. The approach of *Toronto v. York*, in which the sole issue was whether the tribunal was being clothed with a s. 96 'judicial power', had been effectively, though not expressly, repudiated.

In *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia) et al.*<sup>22</sup>, the issue was the validity of the Nova Scotia Labour Relations Board's authority to issue a "cease and desist" order. It was argued that this jurisdiction was analogous to the jurisdiction of s. 96 courts to issue mandatory injunctions to halt illegal activity. The Chief Justice, speaking for eight members of the Court, held that this

compétence provinciale à celle des cours de juridiction sommaire. Dans l'arrêt *John East*, lord Simonds a estimé qu'il n'était pas absolument nécessaire de se demander s'il y avait une véritable analogie entre la compétence attaquée et la compétence des cours de juridiction sommaire; il suffirait, pour des fins constitutionnelles, d'établir que le pouvoir ou la compétence ne relèvent pas traditionnellement de l'art. 96. C'est ce que lord Simonds dit clairement dans le passage suivant:

[TRADUCTION] A ce stade-ci, leurs Seigneuries en viennent à la conclusion que la compétence que peut exercer la commission n'en fait pas un tribunal visé à l'art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Elles n'estiment pas nécessaire d'examiner si c'est une compétence qui s'apparente plus à celle qu'exerçaient les juges de paix à l'époque de la confédération—une question longuement débattue—et elles ne font pas de comparaison avec la compétence de la Commission des accidents du travail, comme l'ont demandé les avocats. Il suffit de dire qu'à leur avis, elle n'est pas assimilable à la compétence d'une cour supérieure, de district ou de comté. [à la p. 152]

Dans l'arrêt *John East*, le Conseil privé n'a pas jugé nécessaire de donner une réponse définitive à la question initiale de savoir si le pouvoir en question était «judiciaire». On a tranché ce litige sur le seul motif que, lorsqu'il exerçait ce pouvoir, le tribunal n'était pas assimilable à une cour supérieure, de district ou de comté.

Il est évident que l'arrêt *John East* a rompu avec la jurisprudence établie dans l'arrêt *Toronto v. York*. La méthode utilisée dans l'arrêt *Toronto v. York*, où la seule question en litige était de savoir si le tribunal était revêtu d'un «pouvoir judiciaire» relevant de l'art. 96, a été véritablement, quoique implicitement, repoussée.

Dans l'affaire *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse) et autres*<sup>22</sup>, la question en litige portait sur la validité du pouvoir de la Commission des relations de travail de la Nouvelle-Écosse de délivrer un ordre «de ne pas faire». On a allégué que cette compétence était analogue à celle des tribunaux établis en vertu de l'art. 96 de délivrer des injonctions pour faire cesser une acti-

<sup>22</sup> [1977] 1 S.C.R. 112.

<sup>22</sup> [1977] 1 R.C.S. 112.

consideration was not conclusive, since "... it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears and is exercisable under the provincial legislation". A consideration of the 'institutional setting' indicated that the power to make cease and desist orders was merely one aspect of a broad legislative scheme for the peaceful regulation of collective bargaining, an area which the courts had not entered. Thus, the Labour Board had been validly clothed with the power impugned.

The recent decision of this Court, *The Corporation of the City of Mississauga v. The Regional Municipality of Peel et al.*<sup>23</sup>, is, in the words of the Chief Justice in that case, "... a prime illustration of the proposition laid down in *Tomko*". In *Mississauga*, the Ontario Municipal Board had been given certain powers to resolve disputes over assets between amalgamating municipalities. Noting that *Toronto v. York* must be viewed with 'considerable qualification', it was stated that the power to adjudicate was merely one "... incident ... in the over-all picture of the general restructuring of the municipalities in which the Municipal Board is given an important part to play ...". Viewed in their "institutional setting, the 'judicial powers' to determine rights and liabilities under provincial legislation had been validly granted to the Municipal Board".

I do not think it can be doubted that the courts have applied an increasingly broad test of constitutional validity in upholding the establishment of administrative tribunals within provincial jurisdiction. In general terms it may be said that it is now open to the provinces to invest administrative bodies with 'judicial functions' as part of a broader policy scheme. There will still be situations, however, as in *Attorney General of Quebec et al. v. Farrah*<sup>24</sup>, where a s. 96 'judicial function' is isolated from the rest of the administrative structure of

tivité illégale. Au nom de huit des membres de la Cour, le Juge en chef a conclu que cet argument n'était pas décisif, puisqu'«il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent et s'exercent en vertu de la loi provinciale». L'examen du «cadre institutionnel» a indiqué que le pouvoir d'établir des ordres de ne pas faire n'était qu'un aspect d'un grand ensemble législatif visant à régler pacifiquement la négociation collective, un domaine que les cours ne touchaient pas. Ainsi, la Commission a été validement revêtue du pouvoir attaqué.

L'arrêt récent de cette Cour *La ville de Mississauga c. La municipalité régionale de Peel et autres*<sup>23</sup>, suivant les mots du Juge en chef dans cet arrêt, «... illustre très bien la proposition formulée dans *Tomko*». Dans l'affaire *Mississauga*, la Commission municipale de l'Ontario a reçu certains pouvoirs de résoudre les conflits relatifs à la répartition des actifs entre les municipalités fusionnées. Soulignant que la portée de l'arrêt *Toronto v. York* est «considérablement restreinte», on a affirmé que le pouvoir de trancher ces litiges est purement «accessoire dans le cadre global de la restructuration générale des municipalités qui confie à la Commission municipale un rôle important ... ». Si l'on considère [TRADUCTION] «leur cadre institutionnel, les «pouvoirs judiciaires» de préciser les droits et les obligations en vertu de la loi provinciale ont été validement conférés à la Commission municipale».

Je ne crois pas qu'on puisse douter que les cours ont appliqué un critère de validité constitutionnelle de plus en plus large quand elles ont confirmé que l'établissement de tribunaux administratifs est de juridiction provinciale. En général, on peut dire que les provinces peuvent maintenant conférer des «fonctions judiciaires» à des organismes administratifs dans le cadre d'un système plus large. Cependant, il y aura encore des cas où, comme dans *Le procureur général du Québec et autre c. Farrah*<sup>24</sup>, une «fonction judiciaire» relevant de

<sup>23</sup> [1979] 2 S.C.R. 244.

<sup>24</sup> [1978] 2 S.C.R. 638.

<sup>23</sup> [1979] 2 R.C.S. 244.

<sup>24</sup> [1978] 2 R.C.S. 638.

the relevant legislation. In *Farrah*, a Transport Tribunal was given appellate jurisdiction over the Quebec Transport Commission. The Tribunal performed no function other than deciding questions of law. Since this function was normally performed by s. 96 courts and divorced from the broader institutional framework of the Act, the impugned sections were held to be unconstitutional. Subject to this type of situation, s. 96 can no longer be construed as a bar to a province seeking to vest an administrative tribunal with ancillary 'judicial' powers formerly exercised by s. 96 courts.

The teaching of *John East*, *Tomko*, and *Mississauga* is that one must look to the 'institutional setting' in order to determine whether a particular power or jurisdiction can validly be conferred on a provincial body. But these cases are merely the starting point, rather than the conclusion, of the inquiry in the present case. As the British Columbia Court of Appeal noted in its consideration of s. 96 in *Re Pepita and Doukas*<sup>25</sup>, at p. 582.

... it is notable that no general tests are offered or established in the *Tomko* judgment for the characterization of the function, the characterization of the institutional arrangements, and the examination of their inter-relationship. Instead the judgment continues with a consideration of the particular function in its context

....

The Privy Council in *John East* suggested that the application of s. 96 required a determination as to whether or not the powers being exercised were judicial or administrative and if judicial, whether or not the administrative body was "broadly analogous" to a Superior, District or County Court. *Tomko* added a further dimension. An administrative tribunal may be clothed with power formerly exercised by s. 96 courts, so long as that power is merely an adjunct of, or ancillary to, a broader administrative or regulatory structure. If, however, the impugned power forms a dominant aspect of the function of the tribunal, such that the tribunal

<sup>25</sup> (1979), 101 D.L.R. (3d) 577.

l'art. 96 est isolée du reste de la structure administrative de la loi pertinente. Dans l'affaire *Farrah*, on avait donné à un tribunal des transports une juridiction d'appel sur les décisions de la Commission des transports du Québec. Le tribunal avait pour seule fonction de trancher des questions de droit. Comme cette fonction était habituellement remplie par les tribunaux visés à l'art. 96 et qu'elle était complètement séparée du cadre institutionnel de la Loi, les articles attaqués ont été déclarés inconstitutionnels. Mis à part les cas de ce genre, on ne peut plus soutenir que l'art. 96 empêche une province de conférer à un tribunal administratif les pouvoirs «judiciaires» accessoires qu'exerçaient auparavant les tribunaux établis à l'art. 96.

Les arrêts *John East*, *Tomko* et *Mississauga* nous enseignent qu'il faut examiner «le cadre institutionnel» afin de décider si une compétence ou un pouvoir précis peuvent être valablement attribués à un organisme provincial. Mais ces arrêts ne sont que le point de départ et non la conclusion, de l'enquête en l'espèce. Comme la Cour d'appel de la Colombie-Britannique l'a souligné à propos de l'art. 96 dans l'arrêt *Re Pepita and Doukas*<sup>25</sup>, à la p. 582.

[TRADUCTION] ... on constate que l'arrêt *Tomko* n'offre ni ne crée de critères généraux qui caractérisent la fonction, qui caractérisent les agencements institutionnels et qui guident l'examen des rapports qu'ils ont entre eux. L'arrêt s'attache plutôt à l'examen de la fonction donnée dans son contexte ...

Dans l'arrêt *John East*, le Conseil privé a exprimé l'avis que l'application de l'art. 96 exigeait une réponse à la question de savoir si les pouvoirs exercés étaient judiciaires ou administratifs et, s'ils étaient judiciaires, si l'organisme administratif était analogue à une cour supérieure, de district ou de comté. L'arrêt *Tomko* a ajouté une autre dimension. Un tribunal administratif peut exercer un pouvoir réservé auparavant aux cours visées à l'art. 96 pourvu que ce pouvoir ne soit qu'un complément ou un accessoire à un organisme administratif ou de réglementation plus vaste. Cependant, si le pouvoir attaqué constitue un

<sup>25</sup> (1979), 101 D.L.R. (3d) 577.

itself must be considered to be acting 'like a court', then the conferral of the power is *ultra vires*.

The jurisprudence since *John East* leads one to conclude that the test must now be formulated in three steps. The first involves consideration, in the light of the historical conditions existing in 1867, of the particular power or jurisdiction conferred upon the tribunal. The question here is whether the power or jurisdiction conforms to the power or jurisdiction exercised by superior, district or county courts at the time of Confederation. This temporary segregation, or isolation, of the impugned power is not for the purpose of turning back the clock and restoring *Toronto v. York* as the governing authority, an approach deplored in *Mississauga*. It is rather the first step in a three step process.

If the historical inquiry leads to the conclusion that the power or jurisdiction is not broadly conformable to jurisdiction formerly exercised by s. 96 courts, that is the end of the matter. As Rand J. noted in *Dupont et al. v. Inglis et al.*<sup>26</sup>, "Judicial power not of that type, [*i.e.* that exercised by s. 96 courts at Confederation] such as that exercised by inferior courts, can be conferred on a provincial tribunal whatever its primary character" (p. 542). If, however, the historical evidence indicates that the impugned power is identical or analogous to a power exercised by s. 96 courts at Confederation, then one must proceed to the second step of the inquiry.

Step two involves consideration of the function within its institutional setting to determine whether the function itself is different when viewed in that setting. In particular, can the function still be considered to be a 'judicial' function? In addressing the issue, it is important to keep in mind the further statement by Rand J. in *Dupont v. Inglis* that "... it is the subject-matter rather than the

aspect dominant de la fonction du tribunal de sorte qu'il faille considérer que ce tribunal agit «comme une cour», alors l'attribution de ce pouvoir est *ultra vires*.

Depuis l'arrêt *John East*, la jurisprudence nous amène à conclure que le critère doit maintenant être formulé en trois étapes. La première porte sur l'examen dans le contexte des conditions qui prévalaient en 1867, de la compétence ou du pouvoir particuliers attribués au tribunal. Il s'agit ici de savoir si le pouvoir ou la compétence correspondent au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération. Cette distinction ou cet isolement dans le temps du pouvoir attaqué n'a pas pour objet de faire un retour en arrière et d'appliquer l'arrêt *Toronto v. York*; l'arrêt *Mississauga* a rejeté cette façon de procéder. Il s'agit plutôt de la première étape d'un processus qui en compte trois.

Si la recherche historique mène à la conclusion que le pouvoir ou la compétence ne correspondent pas à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours visées à l'art. 96, la question s'en trouve réglée. Comme l'a souligné le juge Rand dans l'arrêt *Dupont et autre c. Inglis et autres*<sup>26</sup>. [TRADUCTION] «Un pouvoir judiciaire autre que celui-là, [c.-à-d. celui qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 à la Confédération] comme par exemple celui qu'exercent les tribunaux inférieurs, peut être attribué à un tribunal provincial quel que soit son caractère premier» (à la p. 542). Si, cependant, l'histoire indique que le pouvoir attaqué est identique ou analogue à un pouvoir que les cours visées à l'art. 96 exerçaient au moment de la Confédération, il faut alors passer à la deuxième étape de l'enquête.

La deuxième étape porte sur l'examen de la fonction dans son cadre institutionnel pour établir si la fonction elle-même est différente lorsqu'elle est envisagée dans ce cadre. En particulier, la fonction peut-elle encore être considérée comme une fonction «judiciaire»? Face à cette question il importe de se rappeler une autre déclaration du juge Rand dans l'arrêt *Dupont c. Inglis* portant

<sup>26</sup> [1958] S.C.R. 535.

<sup>26</sup> [1958] R.C.S. 535.

apparatus of adjudication that is determinative". Thus the question of whether any particular function is 'judicial' is not to be determined simply on the basis of procedural trappings. The primary issue is the nature of the question which the tribunal is called upon to decide. Where the tribunal is faced with a private dispute between parties, and is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality, then, normally, it is acting in a 'judicial capacity'. To borrow the terminology of Professor Ronald Dworkin, the judicial task involves questions of 'principle', that is, consideration of the competing rights of individuals or groups. This can be contrasted with questions of 'policy' involving competing views of the collective good of the community as a whole. (See Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) pp. 82-90.)

If, after examining the institutional context, it becomes apparent that the power is not being exercised as a "judicial power" then the inquiry need go no further for the power, within its institutional context, no longer conforms to a power or jurisdiction exercisable by a s. 96 court and the provincial scheme is valid. On the other hand, if the power or jurisdiction is exercised in a judicial manner, then it becomes necessary to proceed to the third and final step in the analysis and review the tribunal's function as a whole in order to appraise the impugned function in its entire institutional context. The phrase—"it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears"—is the central core of the judgment in *Tomko*. It is no longer sufficient simply to examine the particular power or function of a tribunal and ask whether this power or function was once exercised by s. 96 courts. This would be examining the power or function in a 'detached' manner, contrary to the reasoning in *Tomko*. What must be considered is the 'context' in which this power is exercised. *Tomko* leads to the following result: it is possible for administrative tribunals to exercise powers and jurisdiction which once were exercised by the s. 96

que [TRADUCTION] «... ce qui est déterminant c'est l'objet de la décision plutôt que le mode d'adjudication». Ainsi, on ne peut répondre à la question de savoir si une fonction donnée est «judiciaire» en se fondant uniquement sur les façades de la procédure. Il faut d'abord établir la nature de la question que le tribunal doit trancher. Lorsque le tribunal fait face à un litige privé entre des parties et qu'il est appelé à décider en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité, il agit alors normalement en qualité d'«organisme judiciaire». Pour emprunter les termes du professeur Ronald Dworkin, la fonction judiciaire soulève des questions de «principe», c'est-à-dire l'examen des droits opposés de personnes ou de groupes de personnes. On peut les mettre en opposition avec les questions de «politique» qui soulèvent des opinions divergentes quant au bien-être de l'ensemble de la collectivité. (Voir l'ouvrage de Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) aux pp. 82 à 90.)

Si, après avoir examiné le contexte institutionnel, il devient évident que le pouvoir n'est pas exercé comme un «pouvoir judiciaire», alors on n'a pas à poursuivre l'enquête, puisque le pouvoir, dans son contexte institutionnel, ne correspond plus à un pouvoir ou à une compétence qui peuvent être exercés par un tribunal visé à l'art. 96 et l'initiative provinciale est valide. D'autre part, si le pouvoir ou la compétence s'exercent d'une manière judiciaire, il devient alors nécessaire de passer à la troisième et dernière étape de l'analyse et d'examiner la fonction globale du tribunal afin d'évaluer dans tout son contexte institutionnel la fonction attaquée. La proposition «il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent» est le point essentiel de l'arrêt *Tomko*. Il ne suffit plus simplement d'examiner le pouvoir ou la fonction précise d'un tribunal et de se demander si ce pouvoir ou cette fonction a déjà été exercé par un tribunal visé à l'art. 96. Ce serait examiner le pouvoir ou la fonction «dans l'abstrait», contrairement au raisonnement de l'arrêt *Tomko*. C'est le contexte dans lequel le pouvoir s'exerce qu'il faut considérer. L'arrêt *Tomko* nous mène au résultat suivant: les tribunaux administra-

courts. It will all depend on the context of the exercise of the power. It may be that the impugned 'judicial powers' are merely subsidiary or ancillary to general administrative functions assigned to the tribunal (*John East; Tomko*) or the powers may be necessarily incidental to the achievement of a broader policy goal of the legislature (*Mississauga*). In such a situation, the grant of judicial power to provincial appointees is valid. The scheme is only invalid when the adjudicative function is a sole or central function of the tribunal (*Farrah*) so that the tribunal can be said to be operating 'like a s. 96 court'.

The matter was well expressed in the Ontario Court of Appeal:

Where judicial powers are conferred by a provincial Legislature on a provincially constituted and appointed tribunal, the fact that the tribunal may not be curial in its essential functions but rather an administrative tribunal entrusted with the making of decisions that are primarily of an administrative nature will not, of itself, insulate the judicial powers from a finding that the legislation conferring them is, to that extent, invalid. Whether such a finding may be escaped will tend to depend on whether the judicial powers are seen to be merely incidents of, or adjuncts to, a scheme for the administration of a matter that is otherwise within provincial legislative competence, albeit that as incidents of or adjuncts to the scheme they may be necessary for its effective functioning . . . .

## V

Step one, the historical inquiry. The Residential Tenancy Commission is given a broad range of powers under the Act: in this reference, as I have noted, we are concerned with only two, power to make an eviction order and power to make a 'compliance' order. These powers recur constantly throughout the Act; there are nineteen separate provisions which empower the Commission to make an eviction order and seventeen separate provisions empowering the Commission to make a compliance order. Illustrations of the former are found in s. 36(2)(c) (eviction for non-payment of rent); s. 38(3)(d) (eviction for interference with

tifs peuvent exercer les pouvoirs et la compétence que les tribunaux visés à l'art. 96 ont déjà exercés. Tout dépendra du contexte dans lequel le pouvoir est exercé. Les «pouvoirs judiciaires» attaqués peuvent être simplement complémentaires ou accessoires aux fonctions administratives générales attribuées au tribunal (les arrêts *John East* et *Tomko*), ou ils peuvent être nécessairement inséparables de la réalisation des objectifs plus larges de la législature (l'arrêt *Mississauga*). Dans ce cas, l'attribution d'un pouvoir judiciaire à des organismes provinciaux est valide. La loi ne sera invalide que si la seule fonction ou la fonction principale du tribunal est de juger (l'arrêt *Farrah*) et qu'on puisse dire que le tribunal fonctionne «comme une cour visée à l'art. 96».

La Cour d'appel de l'Ontario a bien exposé la question:

[TRADUCTION] Lorsque la législature provinciale attribue des pouvoirs judiciaires à un tribunal créé par la province et dont les membres sont nommés par la province, le fait que le tribunal n'ait pas pour fonctions essentielles d'ordonner des redressements, mais qu'il soit plutôt un tribunal administratif chargé de prendre des décisions qui sont d'abord d'une nature administrative n'empêchera pas en soi de conclure que la loi qui confère ces pouvoirs est, dans cette mesure, invalide. La possibilité d'éviter cette conclusion pourra dépendre de ce que les pouvoirs judiciaires sont considérés comme de simples compléments ou accessoires d'un organisme chargé de la gestion d'une affaire elle-même de compétence provinciale, bien que tout en étant compléments ou accessoires de l'organisme, ils puissent être nécessaires à sa bonne démarche . . . .

## V

Première étape, la recherche historique. La Loi accorde à la Commission du logement une gamme étendue de pouvoirs; le présent renvoi, comme je l'ai indiqué, ne porte que sur deux de ces pouvoirs: le pouvoir d'évincer un locataire et le pouvoir d'exiger l'obéissance à la Loi. Ces pouvoirs reviennent constamment dans la Loi; dix-neuf dispositions distinctes autorisent la Commission à ordonner l'éviction et dix-sept dispositions distinctes autorisent la Commission à ordonner de se conformer à la Loi. On trouve des exemples du pouvoir d'ordonner l'éviction à l'al. 36(2)c) (éviction pour défaut de paiement du loyer), à l'al. 38(3)d) (évic-

safety or enjoyment of landlord or other tenants); s. 41(2)(c) (eviction for carrying on of illegal activity); and s. 51(1) (eviction where landlord requires premises for own use or for sale). Illustrations of the latter power are found in s. 28(4)(a) (landlord may be ordered to comply with obligation to repair); s. 29(2)(a) (obligation to supply vital services); s. 37(2)(a) (tenant to repair damage wilfully or negligently caused by him). In contrast, the impugned power in *Tomko* to issue "cease and desist" orders was found in one subs., 49(2), forming part of a legislative scheme of some 103 sections.

Section 84(1) of *The Residential Tenancies Act*, subject to certain exceptions, gives the Commission "exclusive jurisdiction to examine into, hear and determine all matters and questions arising under this Act and as to any matter or thing in respect of which any power, authority or discretion is conferred upon the Commission". Section 116(1) permits the filing of a Commission order evicting a tenant in the County or District Court and states that such order once filed: "has the same force and effect and all proceedings may be taken on it, as if it were an order of that court, and the clerk of the court shall issue a writ of possession".

The Ontario Court of Appeal held that the power to order eviction was analogous to the traditional power of the courts to order the ejection of a tenant, while the power to order compliance was analogous to the power of the courts to award damages or specific performance or to grant injunctive relief. This finding was not challenged on the hearing of this appeal. The Attorney General for Ontario conceded that the powers given to the Residential Tenancy Commission "... are not merely analogous to those [pre-1867] powers but are the same powers".

tion pour avoir porté atteinte à la sécurité ou à la jouissance paisible du propriétaire ou d'autres locataires); à l'al. 41(2)c) (éviction en cas de poursuite d'une activité illicite), et au par. 51(1) (éviction lorsque le propriétaire veut occuper lui-même les lieux loués ou les vendre). On trouve des exemples du pouvoir d'ordonner de se conformer à la Loi à l'al. 28(4)a) (propriétaire enjoint de se conformer à l'obligation de faire des réparations); à l'al. 29(2)a) (obligation d'assurer les services essentiels) et à l'al. 37(2)a) (locataire enjoint de réparer le dommage qu'il a causé volontairement ou par négligence). Dans l'arrêt *Tomko* par contre, seul le par. 49(2) parmi les quelque 103 articles du texte de loi mentionnait le pouvoir, qui était contesté de délivrer un ordre «de ne pas faire».

Sous réserve de certaines exceptions, le par. 84(1) de la *Loi sur la location résidentielle* attribuée à la Commission [TRADUCTION] «la compétence exclusive d'examiner, d'entendre et de trancher tout litige et toute question que soulève l'application de la présente loi et compétence exclusive sur toute question à l'égard de laquelle elle a reçu un pouvoir ou sur laquelle elle possède un pouvoir discrétionnaire». Le paragraphe 116(1) permet de déposer à la Cour de comté ou de district une ordonnance d'éviction d'un locataire qu'a délivrée la Commission et, à compter de son dépôt, cette ordonnance [TRADUCTION] «a la même force et le même effet que s'il s'agissait d'une ordonnance émanant de cette cour et toutes les procédures y faisant suite peuvent dès lors être engagées en conséquence et le greffier de la cour doit délivrer un bref de possession».

La Cour d'appel de l'Ontario a conclu que le pouvoir d'ordonner l'éviction est analogue au pouvoir traditionnel des cours d'ordonner l'expulsion d'un locataire, alors que le pouvoir d'obliger une personne à se conformer à la Loi est analogue au pouvoir qu'ont les cours d'accorder des dommages-intérêts, d'ordonner l'exécution d'une obligation ou d'accorder une injonction. Cette conclusion n'a pas été mise en doute à l'audition du présent pourvoi. Le procureur général de l'Ontario a admis que les pouvoirs conférés à la Commission du logement [TRADUCTION] «ne sont pas seulement analogues à ces pouvoirs (d'avant 1867) mais sont les mêmes».



We start therefore with the proposition that the power to order eviction in the 1979 Act is broadly conformable to pre-1867 jurisdiction in ejectment, and the power to order compliance is broadly conformable to the pre-1867 jurisdiction to award damages or specific performance. It is true that the Tenancy Commission ordering an eviction in 1981 would look to different considerations than a court ordering an ejectment in 1867, the rules surrounding the granting of these remedies having altered somewhat since 1867, but mere alteration in rules cannot change the substance of things or prevent the drawing of analogies. In an ejectment in 1867 a landlord was asserting a right of re-entry to his property and was seeking the removal of a tenant from his land. These remain the essentials of an eviction application by a landlord in 1981. Similarly, a landlord seeking an injunction against a tenant in pre-Confederation times is in substantially the same position as a modern landlord seeking compliance under the Act.

The question whether the powers or jurisdiction conferred by the statute are analogous to, in broad conformity with, the kind of powers or jurisdiction historically exercised by the superior, county or district courts admits of only one answer—yes.

It is clear, as appears from the judgment of the Court of Appeal, that prior to 1867 in Upper Canada the only tribunals which could make ejectment orders were the Court of Queen's Bench, the Court of Common Pleas, and the County Court in limited situations, and that only the Court of Chancery could make orders of specific performance or issue mandatory or prohibitory injunction orders. The settlement of disputes between landlords and tenants, including the termination of tenancies and eviction of tenants, has thus always been within the exclusive jurisdiction of the Superior, District and County Court judges both before and after Confederation.

The Attorney General advances two submissions for the purpose of refuting this conclusion:

Nous partons donc avec l'hypothèse que le pouvoir d'ordonner l'éviction prévu à la Loi de 1979 est de façon générale assimilable à la compétence exercée avant 1867 en matière d'expulsion, et que le pouvoir d'ordonner de se conformer à la Loi est de façon générale assimilable au pouvoir exercé avant 1867 d'accorder des dommages-intérêts et d'ordonner l'exécution d'une obligation. Il est vrai qu'en ordonnant une éviction en 1981, la Commission du logement ne procéderait pas de la même façon qu'une cour ordonnant une expulsion en 1867, puisque les règles relatives à ces recours ont changé quelque peu depuis 1867, mais une simple modification aux règles ne peut changer la nature du recours ni empêcher de faire des comparaisons. Dans une action en expulsion, en 1867, un propriétaire revendiquait le droit de reprendre possession de sa propriété et cherchait à faire expulser un locataire. Ce sont là les éléments essentiels de la demande d'éviction que fait un propriétaire en 1981. De même, un propriétaire qui cherchait à obtenir une injonction contre un locataire avant la Confédération était essentiellement dans la même position qu'un propriétaire qui cherche aujourd'hui à forcer le locataire à se conformer à la Loi.

On ne peut que répondre affirmativement à la question de savoir si les pouvoirs et la compétence qu'accorde le texte de loi sont analogues, et de façon générale assimilables aux pouvoirs et à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours supérieures, de comté ou de district.

Il est évident, comme l'indique l'arrêt de la Cour d'appel, qu'au Haut-Canada avant 1867, seules la Cour du Banc de la Reine, la Cour des plaids communs (Court of Common Pleas) et la Cour de comté dans certains cas restreints pouvaient ordonner l'expulsion, et que seule la *Court of Chancery* pouvait ordonner l'exécution d'une obligation ou délivrer des ordonnances de faire ou de ne pas faire. Tant avant qu'après la Confédération, les cours supérieures, de comté ou de district ont donc toujours exercé une compétence exclusive sur le règlement des litiges entre propriétaires et locataires, y compris la résiliation des baux et l'éviction des locataires.

Le procureur général soulève deux moyens pour réfuter cette conclusion:

1. The power to order eviction of overholding tenants was conferred on County Court judges as *persona designata*, outside the structure of the Superior or County Courts. Thus this power was recognized as not exclusively a power of the Superior, District or County Courts within the intendment of section 96. By analogy, the power to make orders of compliance is not a power exclusively within the jurisdiction of such Superior, District or County Courts.

2. Even if jurisdiction over landlord and tenant matters was exercised by s. 96 courts in 1867, the jurisdiction conferred on the Residential Tenancy Commission is analogous to "a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction rather than the jurisdiction exercised by courts within the purview of section 96".

The Attorney General offers a number of authorities in support of his first submission, including two decisions of this Court, which establish, it is argued, that the jurisdiction of county judges with respect to overholding tenants was exercised as *persona designata*. The first case cited, *Pong v. Quong and Chong*<sup>27</sup>, does not really assist appellant. In *Pong* a County Court judge acting under the Overholding Tenants legislation had dealt with a number of collateral matters as to the relationship between two tenants. On appeal, the Court noted that, "It is perfectly manifest that he [the County Judge] had no jurisdiction to do so—no jurisdiction subject to appeal; that he could entertain such collateral matter only either as *persona designata* or as arbitrator". From the context it is clear that this comment was directed to the judge's possible status as a *persona designata* by the consent of the parties and not under *The Landlord and Tenant Act*.

In the more recent case of *Pajelle Investments Limited v. Herbold and Herbold*<sup>28</sup>, this Court was concerned with the interpretation of *The Landlord and Tenant Act*, R.S.O. 1970, c. 236, and the powers of a judge under that Act. Mr. Justice Spence, opening his judgment, and without elabo-

[TRANSDUCTION]

1. Le pouvoir d'ordonner l'éviction des locataires récalcitrants était accordé aux juges de la Cour de comté à titre de *persona designata* qui n'agissaient pas à titre de juges d'une cour supérieure ou de comté. Ainsi ce pouvoir était reconnu comme n'étant pas exclusif aux cours supérieures, de district ou de comté au sens de l'art. 96. Par analogie, le pouvoir d'ordonner de se conformer à la Loi ne relève pas exclusivement de la compétence de ces cours supérieures, de district ou de comté.

2. Même si la compétence sur les matières relatives aux propriétaires et aux locataires était exercée en 1867 par les cours visées à l'art. 96, la compétence attribuée à la Commission du logement est analogue «à la compétence généralement exercée par les cours de juridiction sommaire plutôt qu'à la compétence des cours établies en vertu de l'art. 96».

Le procureur général invoque plusieurs autorités à l'appui de son premier moyen, y compris deux arrêts de cette Cour qui établissent, selon lui, que les juges des cours de comté exerçaient à titre de *persona designata* une compétence à l'égard des locataires récalcitrants. Le premier arrêt cité, *Pong c. Quong et Chong*<sup>27</sup>, n'aide pas vraiment l'appelant. Dans l'affaire *Pong*, un juge de la Cour de comté agissant en vertu d'une loi sur les locataires récalcitrants avait examiné plusieurs questions subsidiaires touchant les rapports entre deux locataires. En appel, la Cour a souligné que [TRANSDUCTION] «Il est parfaitement évident qu'il [le juge de comté] n'avait pas compétence pour le faire—il n'exerçait pas alors une compétence susceptible d'appel; qu'il ne pouvait examiner une question subsidiaire qu'à titre de *persona designata* ou d'arbitre». Dans ce contexte, il est évident que cette remarque visait le statut possible du juge agissant à titre de *persona designata* du consentement des parties et non en vertu de *The Landlord and Tenant Act*.

Dans l'affaire plus récente *Pajelle Investments Limited c. Herbold et Herbold*<sup>28</sup>, cette Cour était appelée à interpréter *The Landlord and Tenant Act*, R.S.O. 1970, chap. 236, ainsi que les pouvoirs d'un juge en vertu de cette loi. Dès les premiers mots de ses motifs, le juge Spence dit sans autre

<sup>27</sup> [1927] S.C.R. 271.

<sup>28</sup> [1976] 2 S.C.R. 520.

<sup>27</sup> [1927] R.S.C. 271.

<sup>28</sup> [1976] 2 R.C.S. 520.

ration, said "The matter came on for hearing before His Honour Judge MacRae acting as a *persona designata* under the provisions of *The Landlord and Tenant Act*". A passing reference of this nature cannot be considered to be conclusive, particularly in light of the recent extensive consideration of the concept of *persona designata* by this Court, in a case in which *persona designata* was directly in issue, *Herman et al. v. Deputy Attorney General of Canada*<sup>29</sup>. In *Herman*, the issue was whether a Superior Court judge acting under s. 232 of the *Income Tax Act 1970-71-72* (Can.), c. 63, did so *qua* judge or as '*persona designata*'. Noting that the concept of *persona designata* is "little better than a trap for the unwary" and that there is a need for a "greater element of certainty in the application of the notion of *persona designata*" the Court laid down the following general proposition:

*Prima facie*, Parliament should be taken to intend a judge to act *qua* judge whenever by statute it grants powers to a judge. He who alleges that a judge is acting in the special capacity of *persona designata* must find in the specific legislation provisions which clearly evidence a contrary intention on the part of Parliament. The test to be applied in considering whether such a contrary intention appears in the relevant statute can be cast in the form of a question: is the judge exercising a peculiar, and distinct, and exceptional jurisdiction, separate from and unrelated to the tasks which he performs from day-to-day as a judge, and having nothing in common with the court of which he is a member?

Applying this test, the Court in *Herman* held that a Superior Court judge deciding a question of solicitor-client privilege under the *Income Tax Act* did so *qua* judge and not as *persona designata*.

The Court of Appeal in the instant case applied the test in *Herman*, concluding that the County Court judges were acting *qua* judge under the overholding tenants provisions. The Court was fortified by the fact that the concept of *persona designata* as applied to judicial powers was not coined until 1849, in *Ross v. The York, Newcastle*

explication: «L'affaire a été entendue par le juge MacRae, agissant à titre de *persona designata* en vertu de *The Landlord and Tenant Act*». On ne peut considérer une simple allusion de ce genre comme concluante, en particulier depuis l'examen poussé que cette Cour vient de faire du concept de *persona designata* dans l'arrêt *Herman et autres c. Le sous-procureur général du Canada*<sup>29</sup>, dans lequel le concept de *persona designata* était au centre du débat. Dans l'affaire *Herman*, il s'agissait de décider si un juge d'une cour supérieure agissant en vertu de l'art. 232 de la *Loi de l'impôt sur le revenu 1970-71-72* (Can.), chap. 63, agit en sa qualité de juge ou à titre de «*persona designata*». Soulignant que le concept de *persona designata* est «au mieux un piège pour l'imprudent» et qu'il y a un besoin évident «d'une plus grande certitude dans l'application de la notion de *persona designata*», la Cour a formulé la proposition générale suivante:

A première vue, dès qu'une loi confère des pouvoirs à un juge, il faut considérer que l'intention du Parlement est que ce juge agisse à titre de juge. Celui qui prétend qu'un juge agit à titre de *persona designata* doit trouver dans la loi particulière des dispositions qui prouvent clairement une intention contraire du Parlement. Le critère applicable pour déterminer si la loi pertinente fait ressortir une intention contraire peut se formuler comme une question: le juge exerce-t-il une compétence particulière, distincte, exceptionnelle et indépendante de ses tâches quotidiennes de juge, et qui n'a aucun rapport avec la cour dont il est membre?

Appliquant ce critère, la Cour a conclu dans l'arrêt *Herman* qu'un juge d'une cour supérieure qui tranche la question du privilège des communications entre client et avocat en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* le fait en sa qualité de juge et non à titre de *persona designata*.

En l'espèce, la Cour d'appel a appliqué le critère établi dans l'arrêt *Herman* et a conclu que les juges de la Cour de comté agissaient en qualité de juges en vertu des dispositions relatives aux locataires récalcitrants. La Cour s'est appuyé sur le fait que le concept de *persona designata* tel qu'il s'applique aux pouvoirs judiciaires n'est apparu

<sup>29</sup> [1979] 1 S.C.R. 729.

<sup>29</sup> [1979] 1 R.C.S. 729.

& *Berwick Railway Company*<sup>30</sup> and it was not until 1869 that the principle was applied in Canada: *R. v. McIntosh*<sup>31</sup>. With respect, I agree with the Court of Appeal. The jurisdiction over overholding tenants contained in the 1864 Act was merely a modification of the traditional jurisdiction in ejectment exercised by the Superior Courts.

In any event, as was pointed out in argument, the *persona designata* argument could not be applicable to the jurisdiction of the Supreme Court of Ontario to make orders requiring landlords and tenants to comply with obligations under leases. The point was also made that whether or not the County Court judge was acting as *persona designata* in eviction proceedings, the power he exercised was broadly analogous to that of the Superior Court and accordingly, even if the powers of the Commission are seen in terms of powers of pre-1867 County Court judges acting as *persona designata*, they nonetheless remain broadly analogous to those of pre-1867 Superior Courts. Accordingly the first submission of the Attorney General for Ontario on this point must be rejected.

The second submission, as I understand it, relies on the reasoning elaborated by Chief Justice Duff in the *Reference re Adoption Act (supra)*. This Court held that the jurisdiction of the inferior courts could be enlarged, both as to subject matter and as to pecuniary limits, as long as the new jurisdiction "broadly conform[ed] to a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction rather than the jurisdiction exercised by courts within the purview of s. 96". It is urged that the powers conferred on the Residential Tenancy Commission conform to a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction. As to the question of subject matter, the appellant relies on the form and language in which the statute is enacted. The statute contains non-technical language and its application involves questions of fact or involves the exercise of discre-

qu'en 1849 dans l'arrêt *Ross v. The York, New-castle & Berwick Railway Company*<sup>30</sup>, et ce principe n'a pas été appliqué au Canada avant 1869: *R. v. McIntosh*<sup>31</sup>. Avec égards, je souscris à l'opinion de la Cour d'appel. La compétence prévue à la Loi de 1864 à l'égard des locataires récalcitrants était simplement une modification de la compétence traditionnelle qu'exerçaient les cours supérieures en matière d'expulsion.

En tout état de cause, comme on l'a souligné dans les plaidoiries, la thèse du concept de *persona designata* ne serait pas applicable à la compétence de la Cour suprême de l'Ontario d'ordonner aux propriétaires et aux locataires de se conformer aux obligations de leurs baux. On a en outre établi que, peu importe que le juge de la Cour de comté agisse à titre de *persona designata* dans des procédures d'éviction, le pouvoir qu'il exerce est de façon générale analogue à celui de la Cour supérieure et par conséquent, même si on compare les pouvoirs de la Commission à ceux que possédaient avant 1867 les juges de la Cour de comté agissant à titre de *persona designata*, ils restent néanmoins généralement semblables à ceux que possédaient les cours supérieures avant 1867. Par conséquent, on ne peut retenir le premier moyen que soulève sur ce point le procureur général de l'Ontario.

Le second moyen, si je comprends bien, s'appuie sur les motifs du juge en chef Duff dans le *Renvoi sur l'Adoption Act* (précité). Cette Cour a décidé que la compétence des cours inférieures pouvait être étendue, quant à l'objet et quant à la valeur de l'objet, tant que la compétence nouvelle «s'apparente de façon générale à la compétence que les cours de juridiction sommaire peuvent exercer généralement plutôt qu'à celle qu'exercent les cours visées à l'art. 96». On fait valoir que les pouvoirs attribués à la Commission du logement s'apparentent au genre de juridiction que les cours de compétence sommaire peuvent exercer. Quant à la compétence en raison de l'objet, l'appellant s'appuie sur la forme et le libellé dans lesquels le texte de loi a été adopté. Il ne renferme pas de termes techniques et son application soulève des questions de fait ou soulève l'exercice de jugements discréc-

<sup>30</sup> (1849), 18 L.J.Q.B. 199.

<sup>31</sup> (1869), 12 N.B.R. 372.

<sup>30</sup> (1849), 18 L.J.Q.B. 199.

<sup>31</sup> (1869), 12 N.B.R. 372.

tionary factual judgments expressed in ordinary language. It is submitted that no significant jurisprudential questions are involved. As to pecuniary limits, the Residential Tenancy Commission is empowered to make an order for the payment of money only where the amount claimed does not exceed \$3,000. The suggestion seems to be that, since the Residential Tenancy Commission proceeds in a summary manner under a statute drafted in 'layman's' language, its jurisdiction is, for constitutional purposes, analogous to the jurisdiction of a summary court. This submission misconceives the import of the reasoning in the *Adoption Reference*. Provinces cannot avoid the limitations of s. 96 simply by taking a traditional s. 96 function, simplifying procedural matters, and then transferring the jurisdiction to a non-section-96 tribunal. If this could be done, s. 96 would be stripped of all force and effect.

Even putting aside these assumptions, the argument of the appellant on this point cannot be accepted. As to the question of subject matter, I have noted that the Act applies to leases of any value and any term. Moreover, the \$3,000 limitation on jurisdiction only applies when a sum of money is being claimed; in all other cases, there will be no pecuniary limit. Thus a landlord may incur costs far in excess of \$3,000 in order to 'comply' with the Act or with an order of the Commission. As to the submission that the Commission will simply be deciding questions of fact, I would adopt the following comments made by the Court of Appeal:

Clearly, more will be involved than the finding of facts, and the ascertainment of their "real substance", on the basis of which the next step to be taken will usually be apparent. The law will need to be interpreted in accordance with the accepted rules of law for that purpose, and the proper law will need to be applied, including, where relevant, the proper principles of contract, tort, and real and personal property law, notwithstanding the statutory "codification" earlier mentioned. In at least some cases the issue of the legality or illegality of activities carried on by tenants will arise, and in many cases assessments will have to be made of compensation for loss or injury of various kinds. In the making of orders for the evictions of tenants and requiring compliance with obligations imposed under the legislation, the task

tionnaires de faits qu'il exprime en des termes ordinaires. On fait valoir qu'aucune question jurisprudentielle importante n'entre en jeu. Quant à la compétence en raison de la valeur de l'objet, la Commission du logement a le pouvoir d'ordonner le paiement d'une somme uniquement lorsque le montant réclamé ne dépasse pas \$3,000. On semble prétendre que, puisque la Commission du logement utilise une procédure sommaire en vertu d'un texte de loi rédigé en des termes accessibles aux profanes, sa compétence est, aux fins constitutionnelles, semblable à celle d'une cour sommaire. Cet argument représente faussement la teneur des motifs adoptés dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*. Les provinces ne peuvent se soustraire aux restrictions de l'art. 96 simplement en prenant une fonction prévue à cet article, en simplifiant les procédures et en faisant alors passer la compétence à un tribunal non visé à l'art. 96. S'il en était ainsi, l'art. 96 n'aurait plus aucun effet.

Même en mettant ces prétentions de côté, on ne peut admettre l'argument de l'appellant sur ce point. Quant à la compétence en raison de l'objet, j'ai indiqué que la Loi s'applique aux baux, quelle qu'en soit la valeur ou la durée. En outre, la limite de \$3,000 sur la compétence ne s'applique que dans un cas de réclamation d'une somme d'argent; dans tous les autres cas, il n'y a pas de limite quant à la valeur. Ainsi, afin de se conformer à la Loi ou à un ordre de la Commission, un propriétaire peut faire des frais dépassant de beaucoup la somme de \$3,000. Quant à l'argument que la Commission décidera simplement des questions de fait, je souscris aux remarques suivantes de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] Vraiment, il y a plus que des conclusions sur les faits, et la constatation de leur «nature véritable», qui sera le fondement de l'étape suivante, sera habituellement évidente. Il faudra interpréter le droit conformément aux règles de droit admises à cette fin, et la loi applicable devra être appliquée, y compris, s'il y a lieu, les principes applicables du droit des contrats, des délits et du droit des biens réels et personnels, nonobstant la «codification» prévue à la loi déjà mentionnée. Dans certains cas au moins se posera la question de la légalité ou de l'illégalité des activités que poursuivent les locataires, et il faudra dans bien des cas évaluer l'indemnité pour des pertes ou des blessures de nature diverse. En établissant les ordonnances pour l'éviction des locataires et en enjoignant aux parties de se conformer aux obliga-

of the Commission will be of basically the same complexity and degree of difficulty as the task which has hitherto engaged the attention of the Courts in this Province.

The second submission of the Attorney General for Ontario also fails.

## VI

We pass now to the second step of the inquiry, to consideration of the impugned powers within their institutional setting. Is the power to order eviction or compliance when so viewed still a 'judicial power'? I have already indicated that the hallmark of a judicial power is a *lis* between parties in which a tribunal is called upon to apply a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality. The adjudication deals primarily with the rights of the parties to the dispute, rather than considerations of the collective good of the community as a whole.

With very few exceptions, the Residential Tenancy Commission is not free to intervene of its own motion in disputes between landlords and tenants. Virtually all of the provisions of the Act require that either a landlord or a tenant apply to the Commission before any action be taken. Moreover, the power to order eviction or compliance will, in all case, be exercised in the context of a *lis* between parties. This is so even where a third party may invoke the Commission's intervention. Under s. 29, for example, a Public Utility may notify the Commission that its service has been or is likely to be stopped, and the Commission may intervene. But s. 29 goes on to provide that the Commission shall determine whether a particular landlord is breaching his obligation to supply vital services to his tenants. Thus there will clearly be a *lis* between parties and an issue to be resolved.

When confronted with a *lis*, the task of the Commission will be to determine the respective rights and obligations of the parties according to the terms of the legislation. The Commission does not have an untrammelled discretion to 'set matters right'. The powers which it may invoke and the remedies which it may award are circum-

tions que leur impose le texte de loi, la tâche de la Commission sera fondamentalement aussi complexe et aussi difficile que la tâche qui a jusqu'à présent retenu l'attention des cours de cette province.

Le second argument du procureur général de l'Ontario est également rejeté.

## VI

Passons maintenant à la deuxième étape de l'enquête, l'examen des pouvoirs contestés dans leur cadre institutionnel. De ce point de vue, le pouvoir d'ordonner l'éviction ou d'exiger de se conformer à la Loi est-il encore un «pouvoir judiciaire»? J'ai déjà mentionné que la marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité. La décision porte d'abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité.

Sauf en de très rares cas, la Commission du logement n'est pas libre d'intervenir d'office dans des litiges entre propriétaires et locataires. Pratiquement toutes les dispositions de la Loi exigent qu'un propriétaire ou un locataire s'adresse à la Commission avant d'agir. En outre, le pouvoir d'ordonner l'éviction ou d'exiger qu'une personne se conforme à la Loi s'exercera, dans tous les cas, dans le cadre d'un litige entre des parties. C'est le cas même si un tiers peut demander l'intervention de la Commission. En vertu de l'art. 29, par exemple, un service public peut informer la Commission que son service a été interrompu ou le sera vraisemblablement, et la Commission peut intervenir. Mais l'art. 29 prévoit de plus que la Commission doit décider si un propriétaire donné manque à son obligation de fournir les services essentiels à ses locataires. Ainsi, il y aura vraiment un litige entre des parties et une question à résoudre.

Lorsqu'elle est saisie d'un litige, la Commission doit décider des obligations et des droits respectifs des parties suivant les termes de la Loi. La Commission n'a pas un pouvoir discrétionnaire total d'«arranger les choses». Les pouvoirs qu'elle peut invoquer et les redressements qu'elle peut accorder sont restreints aux termes de la Loi. En aucun cas

scribed by the terms of the Act. At no point is the individual's right at law surrendered for the benefit of a common group or policy. The Commission deals exclusively with matters of contract and land law as they arise between landlords and tenants.

It is true that the Commission is given a certain degree of discretion when performing its adjudicative function. Under s. 93(1) for example, the Commission is instructed to decide "upon the real merits and justice of the case"; s. 93(2) provides that the Commission "shall ascertain the real substance of all transactions and activities . . ."; s. 110(3) states that the Commission "may include in any order terms and conditions it considers proper in all the circumstances". Yet such terminology is certainly not foreign to courts within the purview of s. 96. The County Court under *The Landlord and Tenant Act* has the power to "make such further or other order as the judge considers appropriate" (s. 96); to make an order "granting relief against forfeiture on such terms and conditions as the judge may decide" (s. 106(1)), and to "refuse to grant the application [for possession] unless he is satisfied, having regard to all the circumstances, that it would be unfair to do so". (s. 107(2)).

The Commission has authority to hear and determine disputes in accordance with rules of law, and by the authority of the law. It authorizes actions for which application is made. It has the power to impose penalties and sanctions and to award remedies for the infringement of rights. Disobedience of an order of the Commission is a penal offence. The Commission decides contractual and property rights between individual landlords and tenants and in so doing determines not only the right to land and property, but also other rights. In each case, there is an analysis of the law, an application of the applicable law to the particular facts, and then a judicial decision and a consequent order. It is difficult to conceive that when so acting the Commission acts otherwise than as a curial tribunal. In substance the tribunal is exer-

le droit d'une personne n'est sacrifié au profit d'un groupe de personnes ou d'une politique commune. La Commission traite exclusivement de questions relatives au droit des contrats ou des biens immobiliers qui opposent propriétaires et locataires.

Il est vrai que la Commission jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de sa fonction de rendre des décisions. En vertu du par. 93(1) par exemple, la Commission est chargée de rendre une décision [TRADUCTION] «en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce»; le par. 93(2) prévoit que la Commission [TRADUCTION] «doit constater la nature réelle de toutes les opérations et activités . . .»; le par. 110(3) énonce que la Commission [TRADUCTION] «peut insérer dans une ordonnance les modalités qu'elle estime appropriées suivant toutes les circonstances». A vrai dire cette terminologie n'est certes pas étrangère aux cours visées à l'art. 96. En vertu de *The Landlord and Tenant Act*, la Cour de comté avait le pouvoir [TRADUCTION] de «rendre les autres ordonnances que le juge estime utiles» (art. 96), d'établir une ordonnance [TRADUCTION] «relevant d'une déchéance, aux conditions que le juge peut fixer» (par. 106(1)) et [TRADUCTION] de «refuser une demande [en reprise de possession] à moins qu'il ne soit convaincu, compte tenu de toutes les circonstances, qu'il ne serait pas équitable de la recevoir» (par. 107(2)).

La Commission a le pouvoir d'entendre et de trancher les litiges conformément aux règles de droit et en vertu du pouvoir que la loi lui accorde. Elle autorise les actes qui font l'objet d'une demande. Elle a le pouvoir d'imposer des peines et d'accorder des redressements en cas de violation de droits. Désobéir à un ordre de la Commission constitue une infraction pénale. La Commission décide des droits relatifs aux contrats et aux biens entre des particuliers propriétaires et locataires et, ce faisant, décide non seulement des droits sur un bien, mais d'autres droits aussi. Dans chaque cas, il y a analyse du droit, application du droit applicable à des faits précis, suivies d'une décision judiciaire et de l'ordonnance qui en résulte. Il est difficile de concevoir qu'en agissant ainsi, la Commission agisse autrement que comme un tribunal

cising judicial powers roughly in the same way as they are exercised by the courts.

Section 105 is also important. It provides that *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, applies to proceedings by the Commission in the exercise of a statutory power of decision. That Act assures the right to counsel, the right to call and examine witnesses and present argument and the right to conduct cross-examination of witnesses. *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, also requires that the tribunal give its final decision and order in writing and shall give reasons in writing if requested by a party. The Commission, at the hearing, is required to question the parties who are in attendance at the hearing and any witnesses with a view to determining the truth concerning the matters in dispute. Apart from this inquisitorial feature, there is little to distinguish the hearing from a hearing conducted by a Superior Court. An appeal lies to the Commission from the decision or order of a Commissioner and a further appeal from the Commission on a question of law, to the Supreme Court of Ontario.

I conclude that the impugned powers, when viewed in their institutional setting, remain essentially 'judicial powers'.

## VII

We now face the most difficult aspect of this appeal—an examination of the inter-relationship between the Commission's impugned 'judicial powers' and the other powers and jurisdiction conferred under the Act.

Prior to 1979, three broad functions were exercised by three separate bodies. The function of giving advice, mediating and educating was handled by the Landlord and Tenant Advisory Bureaux. The function of administering rent review was handled by the Residential Premises Rent Review Board. The function of adjudicating disputes between landlords and tenants was handled by s. 96 courts. The 1979 Act effected relatively minor changes in the substantive law of

qui a pour fonction principale d'accorder des redressements. Au fond, le tribunal exerce des pouvoirs judiciaires à peu près de la même façon que le font les cours.

L'article 105 est également important. Il prévoit que *The Statutory Powers Procedure Act, 1971* s'applique aux procédures devant la Commission lorsqu'elle exerce un pouvoir de décision prévu par la Loi. Cette loi assure le droit d'être représenté par un avocat, de citer et d'interroger des témoins, de plaider, et de contre-interroger des témoins. *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, exige en outre que le tribunal rende la décision définitive et l'ordonnance par écrit et qu'il les motive par écrit si une partie le demande. Au cours de l'audience, la Commission est tenue d'interroger les parties qui sont présentes et les témoins en vue d'établir la vérité relativement aux questions en litige. Mis à part cet aspect inquisitoire, il y a peu de distinction entre l'audience de la Commission et l'audience tenue par une cour supérieure. Il peut être interjeté appel de la décision ou d'un ordre d'un commissaire devant la Commission, et il peut être interjeté appel de la décision de la Commission, sur une question de droit, devant la Cour suprême de l'Ontario.

Je suis d'avis que les pouvoirs attaqués, considérés dans leur cadre institutionnel, restent essentiellement des «pouvoirs judiciaires».

## VII

Nous attaquons maintenant l'aspect le plus difficile du présent pourvoi, l'examen de la relation entre les «pouvoirs judiciaires» de la Commission qui sont attaqués et les autres pouvoirs et compétences que la Loi lui accorde.

Avant 1979, trois organismes distincts exerçaient trois grandes fonctions. Les bureaux consultatifs des propriétaires et des locataires avaient pour fonction de conseiller, de servir de médiateur et de diffuser l'information. L'Office de révision des loyers résidentiels était chargé de la révision des loyers. Les cours visées à l'art. 96 tranchaient les litiges entre les propriétaires et les locataires. La Loi de 1979 a introduit des changements relativement peu importants dans le droit positif appli-



landlord and tenant. The primary change introduced in 1979 was to transfer the separate and distinct functions of the Advisory Bureaux, the Rent Review Board and the courts to the Residential Tenancy Commission.

The Attorney General for Ontario argues that the Commission is essentially an administrative body charged with "supervising and regulating" the relationship of landlord and tenant in the Province of Ontario. The function of adjudicating disputes, it is contended, is merely a subsidiary or ancillary aspect of the Commission's role.

The Attorney General must look to s. 81, defining the powers of the Commission to sustain his argument of an overall supervisory and regulatory role in the field of landlord and tenant relations. Section 81 lends little support to the argument. It reads:

- 81.** The Commission shall,
- (a) perform the duties assigned to it by or under this Act and shall administer this Act and the regulations;
  - (b) periodically review this Act and the regulations and recommend from time to time amendments or revisions thereof;
  - (c) advise and assist the public on all residential tenancy matters including referral where appropriate to social services and public housing agencies;
  - (d) take an active role in ensuring that landlords and tenants are aware of the benefits and obligations established by this Act;
  - (e) periodically prepare and publish a summary of significant decisions of the Commission and the reasons therefor.

It appears upon reading the Act as a whole that the central function of the Commission is that of resolving disputes, in the final resort by a judicial form of hearing between landlords and tenants. The bulk of the Act is taken up with defining the rights and obligations of landlords and tenants and with prescribing a method for resolving disputes over those obligations. Dispute resolution is achieved through application to the Commission. It is true that the Commission is granted the power to mediate the dispute before it is obliged to hold a

cable aux propriétaires et aux locataires. La principale modification apportée en 1979 vise à transmettre à la Commission du logement les fonctions distinctes des bureaux consultatifs, de l'Office de révision des loyers et des cours.

Le procureur général de l'Ontario prétend que la Commission est essentiellement un organisme administratif chargé de «surveiller et de réglementer» les rapports entre propriétaires et locataires en Ontario. La fonction qui consiste à trancher les litiges, soutient-il, n'est qu'un aspect auxiliaire ou accessoire du rôle de la Commission.

Pour appuyer sa prétention d'un rôle général de surveillance et de réglementation dans le domaine des rapports entre propriétaires et locataires, le procureur général doit se tourner vers l'art. 81 qui énonce les pouvoirs de la Commission. L'article 81 offre peu d'appui à cette prétention; il se lit comme suit:

[TRANSDUCTION]

- 81.** La Commission
- a) accomplit les fonctions que la présente loi lui assigne et applique la présente loi et les règlements;
  - b) révisé périodiquement la présente loi et les règlements et recommande à l'occasion de les modifier ou de les reviser;
  - c) conseille le public et lui vient en aide sur toute question relative à la location résidentielle, y compris l'acheminement des personnes aux services sociaux et aux organismes publics de logement, lorsqu'il convient de le faire;
  - d) s'assure que les propriétaires et les locataires connaissent les avantages que procure la présente loi et les obligations qu'elle impose;
  - e) établit et publie périodiquement un résumé de ses décisions importantes et des motifs de ces décisions.

Une lecture de l'ensemble de la Loi révèle que la principale fonction de la Commission est de régler les litiges, en dernier recours dans une forme judiciaire d'audition des propriétaires et des locataires. La formulation des droits et des obligations des propriétaires et des locataires et l'établissement d'un mode de résolution des conflits qu'engendrent ces obligations occupent la plus grande partie de la Loi. Les litiges se règlent au moyen d'une demande à la Commission. Il est vrai que la Commission a le pouvoir d'arbitrer un conflit

hearing, but the Commission will ordinarily have no right or duty to act as mediator unless invited to do so by one of the parties. If one party does not wish to settle, then a judicial hearing must be held and a judgment rendered. The other functions of the Commission are either ancillary to this function (*i.e.* the power to recommend policy or to advise the parties) or are separate and distinct from this core power, and bear no relation to it (*i.e.* the power over rent review).

There is no broad legislative scheme as there was in *Mississauga, supra*, to subsume the judicial functions of the Commission. It was argued that the powers vested in the Residential Tenancy Commission were merely incidental or ancillary to the policy of "security of tenure" for tenants. This submission is unconvincing. The primary purpose and effect of the 1979 Act was to transfer jurisdiction over a large and important body of law, affecting landlords and tenants of one million rental units, from the s. 96 courts where it has been administered since Confederation to a provincially appointed tribunal.

Here the chief role of the Commission is not to administer a policy or to carry out an administrative function. Its primary role is to adjudicate. The administrative features of the legislation can be characterized as ancillary to the main adjudicative function. The power of the Commission to mediate disputes is aimed at the speedy resolution of differences between the parties. So too is the informal nature of the proceedings. The goal of these provisions is to enable the Commission to 'process' controversies in an expeditious manner. As such, they are merely incidental to the main purpose of the legislation.

In the case at bar, as the Court of Appeal observed, powers until now exercised by the courts have simply been transferred to the Commission as the "chosen vehicle for their exercise". In the instant case the impugned powers are the nuclear core around which other powers and functions are collected. In *Tomko* the tribunal was composed of persons familiar with labour relations matters and

avant d'être obligée de tenir une audience mais, ordinairement, elle n'a pas le droit ni l'obligation d'agir à titre de médiateur à moins qu'une partie l'y invite. Si une partie ne veut pas régler à l'amiable, il faut alors tenir une audience judiciaire et rendre un jugement. Les autres fonctions de la Commission sont soit accessoires à cette fonction (par ex. le pouvoir de recommander des politiques ou de conseiller les parties), soit séparées et distinctes de ce pouvoir central avec lequel elles n'ont aucun rapport (par ex. le pouvoir de révision des loyers).

Il n'y a pas, comme dans l'arrêt *Mississauga*, précité, un grand ensemble législatif qui englobe les fonctions judiciaires de la Commission. On prétend que les pouvoirs attribués à la Commission du logement sont simplement accessoires à la politique de «permanence de bail» à l'intention des locataires. Cet argument n'est pas convaincant. La Loi de 1979 a d'abord pour objet de transmettre, à un tribunal dont les membres sont nommés par la province, la compétence sur une partie importante du droit, touchant les propriétaires et les locataires de un million de logements locatifs, compétence qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 depuis la Confédération.

En l'espèce, le rôle principal de la Commission n'est pas d'appliquer une politique ou d'exercer une fonction administrative. Son rôle premier est de trancher les litiges. On peut dire que les aspects administratifs de la Loi sont accessoires à la fonction principale de trancher les litiges. Le pouvoir de la Commission d'arbitrer les litiges vise à régler rapidement les querelles entre les parties. La simplicité des procédures tend vers ce même but. Ces dispositions visent à permettre à la Commission d'«acheminer» les disputes d'une façon expéditive. En soi, elles sont de simples accessoires de l'objet principal que vise la loi.

En l'espèce, comme l'a fait remarquer la Cour d'appel, les pouvoirs exercés jusqu'à maintenant par les cours ont été transmis à la Commission qui devient «le véhicule choisi pour les exercer». Les pouvoirs attaqués ici sont le noyau principal autour duquel gravitent d'autres pouvoirs et fonctions. Dans l'arrêt *Tomko*, le tribunal était composé de personnes habituées aux questions de relations de

presumably better able than the courts to weigh the interests involved and to assess the implications of cease and desist orders upon the parties. In the present case the Act imposes no particular qualifications or experience as essential to appointment to the Commission. There is no requirement of legal training or occupational experience for any member of the Commission and the process of selection is not based on any bipartite or tripartite principle. The Commission is in no way a specialized agency. In the instant case the whole of a s. 96 court's jurisdiction in a certain area, however limited, has been transferred to provincially appointed officials. The provincial legislature has sought to withdraw historically entrenched and important judicial functions from the superior court and vest them in one of its own tribunals. Although the legislature may undoubtedly contract, as well as enlarge, court jurisdiction it cannot lift wholesale from the superior courts and bestow on a tribunal of its own making the resolution of disputes theretofore handled by superior courts in respect of rights and obligations in the nature of eviction orders and orders for compliance with contractual mandates.

The Residential Tenancy Commission is charged with the function of interpreting contracts and enforcing contractual rights through the exercise of the impugned powers. The Commission is to be empowered to do what a superior court has always done. It is clearly a Superior Court *quoad* those powers. The statutory provisions conferring those powers are therefore invalid. In *Farrah* the jurisdiction which the statute sought to transfer was, in the words of Pigeon J. at pp. 656-7 "precisely the same as that which was previously exercised by the Quebec Court of Appeal". In the present case the jurisdiction sought to be transferred is precisely the same as that which was previously, and is presently, exercised by the courts.

The Attorney General of Ontario in a supplementary factum submitted that the test implicit in the *Tomko* case may be expressed in this way: where the Legislature enacts legislation that in its

travail et probablement mieux aptes que les cours à peser les intérêts en jeu et à évaluer les conséquences que les ordres de ne pas faire pouvaient avoir à l'égard des parties. En l'espèce, la Loi n'exige pas d'expérience ni de qualités précises comme prérequis pour être membre de la Commission. On n'exige pas que les membres de la Commission aient une formation juridique ni une expérience professionnelle et le mode de sélection ne suit aucun principe bipartite ou tripartite. La Commission n'est en aucun cas un organisme spécialisé. En l'espèce, toute la compétence des tribunaux visés à l'art. 96 sur un domaine particulier, bien que restreint, a été transmise à des fonctionnaires nommés par la province. La législature provinciale a cherché à enlever à la cour supérieure des fonctions judiciaires importantes toujours considérées comme intangibles et à les attribuer à un de ses propres tribunaux. Même si la législature peut réduire ou accroître la compétence d'une cour, elle ne peut enlever aux cours supérieures et attribuer à un tribunal qu'elle a établi toute la compétence sur le règlement des litiges qu'exerçaient jusqu'alors les cours supérieures à l'égard des droits et des obligations de la nature des ordres d'éviction et des ordres de se conformer à des contrats.

La Commission du logement a pour fonction d'interpréter des contrats et de faire appliquer les droits prévus aux contrats par l'exercice des pouvoirs attaqués. La Commission doit avoir le pouvoir de faire ce qu'une cour supérieure a toujours fait. A l'égard de ces pouvoirs, il est évident qu'elle est une cour supérieure. Les dispositions législatives qui attribuent ces pouvoirs sont par conséquent invalides. Dans l'arrêt *Farrah*, la juridiction que la loi prétendait attribuer était, suivant les mots du juge Pigeon aux pp. 656 et 657, «précisément celle qui était antérieurement exercée par la Cour d'appel du Québec». En l'espèce, la juridiction que l'on cherche à attribuer est précisément celle que les cours exercent et exerçaient antérieurement.

Dans un mémoire supplémentaire, le procureur général de l'Ontario prétend qu'on peut énoncer comme suit le critère implicite admis dans l'arrêt *Tomko*: lorsque la législature adopte une loi qui

“pith and substance” establishes a scheme of substantive law and a scheme for its administration to meet some real social problem within its legislative competence, the Legislature may, as an integral part of the scheme for administration of the statute, confer s. 96 court powers on a non-section-96 tribunal (whether a specialized tribunal or a non-section-96 court) if the conferring of such powers is rationally justifiable or functionally appropriate as part of the scheme. In such case, the statute is characterized as a whole as being in pith and substance in relation to the provincial legislative subject matter. The contention seems to be that if the legislature sets up a social agency to meet a social problem, as seen by the legislature, then that determines the validity of a conferral of s. 96 judicial power upon the agency. If the legislation is not aimed at evasion, it cannot be attacked. Such a contention goes too far and is not supported on the authorities.

Implicit throughout the argument advanced on behalf of the Attorney General of Ontario is the assumption that the court system is too formal, too cumbersome, too expensive and therefore unable to respond properly to the social needs which *The Residential Tenancies Act* is intended to meet. All statutes respond to social needs. The courts are not unfamiliar with equity and the concepts of fairness, justice, convenience, reasonableness. Since the enactment in 1976 of the legislation assuring “security of tenure” the County Court judges of Ontario have been dealing with matters arising out of that legislation, apparently with reasonable despatch, as both landlords and tenants in the present proceedings have spoken clearly against transfer of jurisdiction in respect of eviction and compliance orders from the courts to a special commission. It is perhaps also of interest that there is no suggestion in the material filed with us that the Law Reform Commission favoured removal from the courts of the historic functions performed for over one hundred years by the courts.

I am neither unaware of, nor unsympathetic to, the arguments advanced in support of a view that s. 96 should not be interpreted so as to thwart or unduly restrict the future growth of provincial

établit en substance un plan de droit positif et un plan d'application de ce droit pour répondre à un problème social véritable qui relève de sa compétence législative, elle peut attribuer, comme partie composante du plan d'application de la loi, les pouvoirs d'une cour visée à l'art. 96 à un tribunal non visé à cet article (qu'il s'agisse d'un tribunal spécialisé ou d'une cour visée à l'art. 96) si l'attribution de ces pouvoirs est raisonnablement justifiable ou fonctionnellement nécessaire à l'intérieur de ce plan. Dans ce cas, on pourrait dire que l'ensemble de la loi se rapporte essentiellement à une compétence législative provinciale. On semble prétendre que si la législature crée un organisme social pour répondre à un problème que le législateur estime être de caractère social, cela décide alors de la validité de l'attribution, à cet organisme, d'un pouvoir judiciaire visé à l'art. 96. Si la loi ne vise pas à se soustraire à l'art. 96, elle ne peut être attaquée. Cette prétention va trop loin et ne s'appuie sur aucune jurisprudence.

L'argument avancé au nom du procureur général de l'Ontario suppose implicitement que le système judiciaire est trop formaliste, trop lourd, trop coûteux et par conséquent inapte à répondre de façon convenable aux besoins sociaux auxquels la *Loi sur la location résidentielle* veut répondre. Toutes les lois répondent à des besoins sociaux. Les cours ne sont pas étrangères à l'équité et aux concepts d'impartialité, de justice, de commodité, de raison. Depuis l'adoption en 1976 d'une loi assurant la «permanence de bail», les juges de la Cour de comté de l'Ontario ont appliqué cette loi, manifestement avec une diligence acceptable, puisque les propriétaires et les locataires en l'espèce se sont opposés clairement à l'attribution à une commission particulière de la compétence des cours en matière d'éviction et d'ordre de se conformer. Peut-être est-il bon également de noter que les documents produits n'indiquent pas que la Commission de réforme du droit a souhaité enlever aux cours les fonctions historiques dont elles s'acquittent depuis plus de cent ans.

Je connais et je comprends les motifs proposés pour appuyer l'opinion que l'art. 96 ne doit pas être interprété de façon à faire échec à la croissance que sont appelés à connaître les tribunaux

administrative tribunals. Yet, however worthy the policy objectives, it must be recognized that we, as a Court, are not given the freedom to choose whether the problem is such that provincial, rather than federal, authority should deal with it. We must seek to give effect to the Constitution as we understand it and with due regard for the manner in which it has been judicially interpreted in the past. If the impugned power is violative of s. 96 it must be struck down.

I conclude by noting that two provincial Courts of Appeal, in addition to the Ontario Court of Appeal, have had occasion recently to consider provincial power to vest jurisdiction over landlord and tenant matters in a specialized tribunal. The Alberta Court of Appeal in *Reference Re Proposed Legislation Concerning Leased Premises and Tenancy Agreements*<sup>32</sup> decided that a province could not authorize a provincially appointed tribunal to grant orders for possession to a landlord or to grant orders for specific performance of a tenancy agreement. The difficulty facing the Court, as Morrow J.A. noted in his reasons, was that the questions were referred to the court without any accompanying institutional setting. Accordingly, the reasons of the Court of Appeal must of necessity be of limited application for future cases. The British Columbia Court of Appeal, in *Re Pepita and Doukas, supra*, held that legislation empowering a 'rentalsman' to make an order for possession was *intra vires* the province. The Ontario Court of Appeal, in its judgment in the instant case, elaborated a number of distinctions between the Ontario and British Columbia legislation; these distinctions, it was said, justified the different conclusions reached by the two courts. While noting that such distinctions are indeed possible, this Court need not, on this occasion, express any opinion as to the validity of the British Columbia legislation.

administratifs provinciaux, ou de façon à restreindre injustement cette croissance. Cependant, si louables que soient les objectifs de politique, il faut reconnaître qu'il n'est pas donné à cette Cour de choisir qui, de l'autorité provinciale ou fédérale, doit s'occuper de ce problème. Nous devons chercher à appliquer la Constitution comme nous la comprenons, en respectant la façon suivant laquelle les tribunaux l'ont interprétée dans le passé. Si le pouvoir attaqué viole l'art. 96, il faut l'écartier.

Je termine en faisant remarquer qu'outre la Cour d'appel de l'Ontario, deux cours d'appel provinciales ont eu récemment l'occasion d'examiner le pouvoir qu'ont les provinces d'attribuer à un tribunal spécialisé la compétence sur les questions relatives aux propriétaires et aux locataires. Dans *Reference Re Proposed Legislation Concerning Leased Premises and Tenancy Agreements*<sup>32</sup> la Cour d'appel de l'Alberta a décidé qu'une province ne pouvait autoriser un tribunal nommé par la province à accorder à un propriétaire un ordre de possession ou à ordonner l'exécution d'une obligation prévue au bail. Comme le juge Morrow l'a indiqué dans ses motifs, la cour a fait face à une difficulté en ce que les questions lui ont été soumises sans être accompagnées d'informations quant au cadre institutionnel. Par conséquent, l'application jurisprudentielle des motifs de la Cour d'appel doit nécessairement être restreinte. Dans *Re Pepita and Doukas*, précité, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a décidé qu'une loi provinciale accordant à un «rentalsman» le pouvoir d'établir un ordre de possession était *intra vires*. Dans son arrêt en l'espèce, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné avec soin de nombreuses distinctions entre les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique; on a dit que ces distinctions justifiaient les conclusions différentes auxquelles les deux cours en sont venues. Tout en soulignant que ces distinctions peuvent exister, cette Cour n'a pas en l'espèce à se prononcer sur la validité de la loi de la Colombie-Britannique.

<sup>32</sup> (1978), 89 D.L.R. (3d) 460.

<sup>32</sup> (1978), 89 D.L.R. (3d) 460.

In the result, I would dismiss the appeal, and answer in the negative the constitutional questions which have been posed by the Executive Council of the Province of Ontario. No question of costs arises.

*Appeal dismissed.*

*Solicitor for the appellant the Attorney General of Ontario: H. Allan Leal, Toronto.*

*Solicitor for the Attorney General of Quebec: René Dussault, Quebec.*

*Solicitor for the Attorney General of Nova Scotia: Gordon F. Coles, Halifax.*

*Solicitor for the Attorney General of British Columbia: Richard Vogel, Victoria.*

*Solicitor for the Attorney General of Manitoba: Gordon F. Pilkey, Winnipeg.*

*Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Solicitor for the Attorney General of Alberta: Ross Paisley, Edmonton.*

*Counsel appointed by the Court to present arguments opposed to the validity of the Legislation: John J. Robinette, (McCarthy & McCarthy), Toronto.*

*Solicitor for the Deputy Attorney General of Canada: Roger Tassé, Ottawa.*

*Solicitors for the Federation of Metro Tenants Association et al.: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.*

*Solicitors for the Committee of Concern for Rental Housing in Ontario et al.: Cohen, Melnitz-er, Toronto.*

*Solicitors for Lawrence A. Greenspon: Karam, Tannis, Ottawa.*

*Solicitor for the Attorney General of Newfoundland: G.B. MacAulay, St. John's.*

*Solicitor for the Law Union of Ontario: Paul H. Reinhardt, Toronto.*

*Solicitor for R. S. Bentley: R. S. Bentley, Barrie, Ontario.*

*Solicitor for Peter Lamont: Peter Lamont, Ottawa.*

En définitive, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre par la négative aux deux questions constitutionnelles qu'a posées le Conseil exécutif de la province de l'Ontario. La question des dépens ne se pose pas.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureur de l'appelant le procureur général de l'Ontario: H. Allan Leal, Toronto.*

*Procureur du procureur général du Québec: René Dussault, Québec.*

*Procureur du procureur général de la Nouvelle-Écosse: Gordon F. Coles, Halifax.*

*Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: Richard Vogel, Victoria.*

*Procureur du procureur général du Manitoba: Gordon F. Pilkey, Winnipeg.*

*Procureur du procureur général de la Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Procureur du procureur général de l'Alberta: Ross Paisley, Edmonton.*

*Avocat nommé par la Cour pour plaider contre la validité de la Loi: John J. Robinette (McCarthy & McCarthy), Toronto.*

*Procureur du sous-procureur général du Canada: Roger Tassé, Ottawa.*

*Procureurs de la Federation of Metro Tenants Association et autres: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.*

*Procureurs du Committee of Concern for Rental Housing in Ontario et autres: Cohen, Melnitzer, Toronto.*

*Procureurs de Lawrence A. Greenspon: Karam, Tannis, Ottawa.*

*Procureur du procureur général de Terre-Neuve: G. B. MacAulay, St-Jean.*

*Procureur du Law Union of Ontario: Paul H. Reinhardt, Toronto.*

*Procureur de R. S. Bentley: R. S. Bentley, Barrie, Ontario.*

*Procureur de Peter Lamont: Peter Lamont, Ottawa.*