

**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. A 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.