

Georges R. Brosseau Appellant

v.

**The Alberta Securities Commission
Respondent**INDEXED AS: BROSSEAU v. ALBERTA SECURITIES
COMMISSION

File No.: 19832.

1988: March 28; 1989: March 9.

Present: Dickson C.J. and Estey*, Lamer, Wilson,
Le Dain*, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Administrative law — Reasonable apprehension of bias — Commission conducting hearing with respect to trading in securities and/or the possible deprivation of certain statutory exemptions — Chairperson of Commission receiving report in his investigative capacity prior to hearing — Whether or not reasonable apprehension of bias.

Statutes — Interpretation — Retrospective effect — Statute imposing penalty related to a past event — Goal of penalty not to punish person in question but to protect the public — Whether or not statute attracting presumption against retrospective effect — Securities Act, S.A. 1981, c. S-6.1, ss. 28, 165, 166.

Appellant Brosseau, in his capacity as solicitor, prepared the prospectus of a company that later went into bankruptcy. The R.C.M.P. and the Alberta Securities Commission conducted separate investigations into the affairs of the company. The investigation initiated by the Securities Commission found no evidence of any violations of the *Securities Act*. The R.C.M.P. investigation, however, resulted in the laying of criminal charges against Brosseau and a colleague, Barry. The charges related to the making of false or misleading statements in the prospectus under the 'old' *Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333.

The Commission's investigation was reopened when the Assistant Deputy Minister of the Department of Consumer and Corporate Affairs informed the Chairman that litigation was pending concerning the collapse of the company, and that the Alberta Government was named as a party. There was a suggestion in some documents that the Alberta Government felt that any

Georges R. Brosseau Appellant

c.

The Alberta Securities Commission Intimée

a

RÉPERTORIÉ: BROSSEAU c. ALBERTA SECURITIES
COMMISSION

b N° du greffe: 19832.

1988: 28 mars; 1989: 9 mars.

c Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Estey*,
Lamer, Wilson, Le Dain*, La Forest et
L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit administratif — Crainte raisonnable de partialité — Commission tenant une audition concernant des opérations sur des valeurs mobilières ou l'inapplication possible de certaines exemptions prévues par la loi — Le président de la Commission, dans ses fonctions d'enquête, a reçu un rapport avant l'audition — Y a-t-il crainte raisonnable de partialité?

Législation — Interprétation — Rétroactivité — Loi imposant une peine liée à un événement passé — La peine n'a pas pour but de punir la personne visée mais de protéger le public — La loi fait-elle intervenir la présomption de non-rétroactivité? — Securities Act, S.A. 1981, chap. S-6.1, art. 28, 165, 166.

En sa qualité de procureur, l'appellant Brosseau a préparé le prospectus d'une société qui plus tard a fait faillite. La G.R.C. et l'Alberta Securities Commission (la Commission) ont mené des enquêtes distinctes sur les activités de la société. L'enquête de la Commission n'a abouti à aucune preuve d'infraction à la *Securities Act*. L'enquête de la G.R.C. a cependant mené au dépôt d'accusations criminelles contre Brosseau et un de ses collègues, Barry, relativement à des déclarations fausses ou trompeuses dans le prospectus, aux termes de «l'ancienne» *Securities Act*, R.S.A. 1970, chap. 333.

L'enquête de la Commission a été rouverte lorsque le sous-ministre adjoint du ministère de la Consommation et des Corporations avisa le président que des procédures étaient en cours à la suite de l'effondrement de Dial et que le gouvernement de l'Alberta y était nommé partie. Certains documents suggéraient que le gouvernement de l'Alberta estimait que toute responsabilité qui

* Estey and Le Dain JJ. took no part in the judgment.

* Les juges Estey et Le Dain n'ont pas pris part au jugement.

liability which attached to it would do so because of negligence on the part of the Commission. The Chairman forwarded the materials received from the Assistant Deputy Minister to the Deputy Director, Enforcement, of the Securities Commission. A review was conducted, and a copy of the Commission's staff report was given to the Chairman in March 1984.

The Alberta Securities Commission gave a notice of hearing to determine if Brosseau and Barry should be made subject to a cease trading order and/or possible deprivation of certain statutory exemptions. Brosseau and Barry, after their acquittal on the criminal charges in 1985, brought a preliminary application before the Alberta Securities Commission seeking an order and declaration that the Commission had no jurisdiction to hold a hearing against them. The Commission ruled it had jurisdiction pursuant to s. 26 of the "new" *Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1, denied the application and directed that the hearing continue. An appeal to the Alberta Court of Appeal was dismissed. Barry discontinued his appeal before this Court and appellant Brosseau restricted his to two issues. The first was whether or not there was a reasonable apprehension of bias given the fact that the Commission Chairperson, in his investigative capacity, had received a report prior to the hearing from the Deputy Director of Enforcement. The second was whether or not the action taken by the Commission under the "new" *Securities Act* attracted the presumption against the retrospectivity of statutes. Before this Court, the appellant abandoned all argument based on s. 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Held: The appeal should be dismissed.

The facts of this case neither raise a reasonable apprehension of bias nor do they undermine public confidence in the impartiality of the Securities Commission.

The principle that no one should be a judge in his own action underlies the doctrine of "reasonable apprehension of bias". An exception occurs, however, where an overlap of functions is authorized by statute.

It was not necessary to decide to what extent the Chairman initiated the investigation because the Act contemplated his involvement at several stages of the proceedings.

The broad and formal investigatory powers granted the Commission by s. 28 of the *Securities Act* suggest that the Commission has the implied authority to conduct a more informal internal review. The Commission logically would first investigate the facts before ordering

lui serait imputée proviendrait d'une négligence de la part de la Commission. Le président a transmis les documents reçus du sous-ministre adjoint au directeur adjoint chargé de l'application de la loi pour la Commission. On procéda à un examen et une copie du rapport du personnel de la Commission fut communiquée au président en mars 1984.

La Commission a donné un avis d'audition en vue de déterminer si Brosseau et Barry pouvaient faire l'objet d'une ordonnance leur intimant de cesser des opérations sur des valeurs mobilières ou s'ils pouvaient être privés de certaines exemptions prévues par la loi. Après leur acquittement des accusations criminelles en 1985, Brosseau et Barry ont présenté à la Commission une demande préliminaire sollicitant une ordonnance et une déclaration portant que la Commission n'avait pas compétence pour tenir une audition contre eux. La Commission a conclu qu'elle avait compétence en vertu de l'art. 26 de la «nouvelle» *Securities Act*, S.A. 1981, chap. S-6.1, a rejeté la demande et a ordonné la poursuite de l'audition. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel de cette décision. L'appellant Barry s'est désisté de son pourvoi devant cette Cour et l'appellant Brosseau a limité le sien à deux points. Le premier est de savoir s'il y a crainte raisonnable de partialité étant donné que le président de la Commission, dans ses fonctions d'enquête, avait reçu avant l'audition un rapport du directeur adjoint, chargé de l'application de la loi. Le second est de savoir si les mesures prises par la Commission en vertu de la «nouvelle» *Securities Act* font intervenir la présomption de non-rétroactivité des lois. Devant cette Cour, l'appellant a abandonné toute argumentation fondée sur l'art. 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les faits de la présente affaire ne suscitent pas de crainte raisonnable de partialité et ne minent pas la confiance du public dans l'impartialité de la Commission.

Le principe que nul ne doit être juge dans sa propre cause sous-tend la doctrine de «la crainte raisonnable de partialité». Il y a cependant exception lorsque la loi autorise un chevauchement de fonctions.

Il n'est pas nécessaire de décider dans quelle mesure le président a déclenché l'enquête puisque la Loi prévoit sa participation à différentes étapes des procédures.

Les formalités qui accompagnent l'enquête en vertu de l'art. 28 de la *Securities Act*, et les vastes pouvoirs attribués, permettent de penser que la Commission a le pouvoir implicite de procéder à un examen interne plus informel. Logiquement, la Commission devrait enquêter

a s. 28 investigation. Only if irregularities were uncovered would the Commission proceed to either a more thorough s. 28 investigation or a hearing to probe more deeply into the matter.

Securities commissions, by their nature, undertake several different functions. The Commission's empowering legislation clearly indicates that the Commission was not meant to act like a court in conducting its internal reviews and certain activities, which might otherwise be considered "biased", form an integral part of its operations. A section 28 investigation is of a different nature from this type of proceeding.

A security commission's protective role, which gives it a special character, its structure and responsibilities, must be considered in assessing allegations of bias. A "reasonable apprehension of bias" affecting the Commission as a whole cannot be said to exist if the Chairman did not act outside of his statutory authority and if there were no evidence to show involvement beyond the Chairman's fulfilling his statutory duties.

The Chairman, as Chief Executive Officer of the Commission, did not exceed the bounds of authority of his office. The report in question was also made available to the appellant.

There was no element of "improper purpose" in the Commission's conduct of the proceedings against the appellant. Any suspicion that the Commission's actions were motivated with a view to escaping its own potential liability in any pending litigation was not supported by the evidence.

The presumption against retrospectivity, that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act, applies only to "penal" statutes. It does not apply to statutes imposing a penalty related to a past event, so long as the goal of the penalty is not to punish the person in question, but to protect the public. The provisions here are designed to disqualify persons, whom the Commission found to have committed acts calling their business integrity into question, from trading in securities. The presumption against the retrospective effect of statutes is effectively rebutted because these provisions in question are designed to protect the public in keeping with the general regulatory role of the Commission.

sur les faits avant d'ordonner une enquête fondée sur l'art. 28. Ce n'est que si on découvrait des irrégularités que la Commission procéderait soit à une enquête plus complète fondée sur l'art. 28, soit à une audition pour examiner l'affaire plus à fond.

De par leur nature, les commissions des valeurs mobilières exécutent plusieurs fonctions différentes. Il ressort clairement de la loi habilitante de la Commission qu'elle n'est pas tenue d'agir comme une cour dans ses enquêtes internes et que certaines activités, qui pourraient par ailleurs être considérées comme «partiales», font partie intégrante de son fonctionnement. Une enquête fondée sur l'art. 28 est d'une nature différente.

Le rôle de protection d'une commission des valeurs mobilières, qui lui donne un caractère particulier, ainsi que sa structure et ses responsabilités doivent être examinés pour évaluer les allégations de partialité. Si le président n'a pas excédé les pouvoirs que lui confère la loi et si rien dans la preuve n'indique d'autre participation que le simple exercice des fonctions que lui impose la loi, on ne peut dire qu'il existe une «crainte raisonnable de partialité» qui touche la Commission dans son ensemble.

À titre d'administrateur principal de la Commission, le président n'a pas agi en dehors des limites des pouvoirs attachés à ce poste. L'appelant a également eu accès au rapport en question.

Il n'y a aucun élément d'«objet irrégulier» dans les procédures que la Commission a menées contre l'appelant. Tout soupçon que les actes de la Commission ont été accomplis en vue d'échapper à sa propre responsabilité éventuelle dans des poursuites en cours n'a pas de fondement dans la preuve.

La présomption de non-rétroactivité, selon laquelle les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation, ne s'applique qu'aux lois qui imposent une peine. Elle ne s'applique pas aux lois qui imposent une peine liée à un événement passé dans la mesure où le but de la peine n'est pas de punir la personne en question mais de protéger le public. Les dispositions en question sont destinées à empêcher les personnes que la Commission trouve coupables d'avoir accompli des actes qui mettent en doute leur intégrité commerciale, d'effectuer des opérations relatives à des valeurs mobilières. La présomption de non-rétroactivité de la loi est en fait repoussée parce que les dispositions en question sont destinées à protéger le public conformément au rôle général de réglementation de la Commission.

Cases Cited

Considered: *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, aff'd sub nom. *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129; **distinguished:** *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256; **referred to:** *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* (the Crowe case), [1978] 1 S.C.R. 369; *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] S.C.R. 584; *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 S.C.R. 437; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271; *R. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195; *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d), (h).
Securities Act, R.S.A. 1970, c. 333, s. 136.
Securities Act, S.A. 1981, c. S-6.1, ss. 11, 28, 29, 65, 66, 107, 115, 116, 132, 133, 165, 166.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Cowansville, Quebec: Yvon Blais, 1984.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, Elmer A. "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264.
 Krauss, Michel. "Réflexions sur la rétroactivité des lois" (1983), 14 *R.G.D.* 287.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1986), 67 A.R. 222, 25 D.L.R. (4th) 730, dismissing an appeal from a judgment of the Alberta Securities Commission. Appeal dismissed.

Rostyk Sadownik, for the appellant.

P. J. McIntyre, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—The facts of this case raise two main issues. The first concerns the existence of a reasonable apprehension of bias with respect to the activities of the Alberta Securities Commission (the Commission). The second deals with the retroactive application of the *Alberta Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1, as amended.

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, conf. par sub nom. *Re W. D. Latimer Co. and Bray* (1974), 6 O.R. (2d) 129; **distinction d'avec l'arrêt:** *Angus c. Sun Alliance Compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256; **arrêts mentionnés:** *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie* (l'arrêt Crowe), [1978] 1 R.C.S. 369; *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584; *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 R.C.S. 437; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *R. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195; *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11(d), (h).
Securities Act, R.S.A. 1970, chap. 333, art. 136.
Securities Act, S.A. 1981, chap. S-6.1, art. 11, 28, 29, 65, 66, 107, 115, 116, 132, 133, 165, 166.

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville, Québec: Yvon Blais, 1982.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, Elmer A. «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 *R. du B. can.* 264.
 Krauss, Michel. «Réflexions sur la rétroactivité des lois» (1983), 14 *R.G.D.* 287.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1986), 67 A.R. 222, 25 D.L.R. (4th) 730, qui a rejeté un appel contre un jugement de l'Alberta Securities Commission. Pourvoi rejeté.

Rostyk Sadownik, pour l'appellant.

P. J. McIntyre, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Les faits de cette affaire soulèvent deux questions en particulier. La première concerne l'existence d'une crainte raisonnable de partialité relativement aux activités de l'Alberta Securities Commission (la Commission). La seconde a trait à l'application rétroactive de la *Securities Act* de l'Alberta, S.A. 1981, chap. S-6.1, et modifications.

Facts

The appellant Brosseau was the solicitor for Dial Mortgage Co. Ltd. (Dial). In his capacity as solicitor, he prepared the company's prospectus, and filed it with the Commission in 1980.

In 1981, it became apparent that Dial was experiencing financial troubles. It was placed in receivership on February 2, 1981, and went into bankruptcy on April 16, 1981.

The Commission was concerned about the collapse of Dial. It ordered its staff to conduct a review of its files to determine if there had been any violation of the *Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333. On March 13, 1981 the staff reported that there was no evidence of any violations.

In March of 1982 the R.C.M.P. became involved in an investigation surrounding the affairs of Dial. They asked the Commission about its role in approving the Dial prospectus. The investigation was undertaken with a view to the laying of criminal charges. At the request of the R.C.M.P., the Commission provided them with documents from their files.

In early 1983, the Assistant Deputy Minister of the Department of Consumer and Corporate Affairs informed the Chairman of the Commission that litigation was pending which named the Alberta Government as a party to an action concerning the collapse of Dial. There is a suggestion in the documents in the case on appeal that the Alberta Government felt that any liability which attached to it would be as a result of negligence on the part of the Commission. Subsequently, the Chairman forwarded the materials received from the Assistant Deputy Minister to the Deputy Director, Enforcement, of the Commission. The Deputy Director directed the Commission staff to conduct an investigation into the matter. The investigation included a review of the Commission's files, as well as meetings with former employees of the Commission, in order to clarify matters relating to the prospectus filed by Dial. The investigators also reviewed seized documents at R.C.M.P. headquarters, and attended an R.C.M.P. interview of the appellant Brosseau.

Les faits

L'appelant Brosseau était le procureur de Dial Mortgage Co. Ltd. (Dial). En sa qualité de procureur, il a préparé le prospectus de la société et l'a déposé auprès de la Commission en 1980.

En 1981, il est devenu évident que Dial était en difficultés financières. Elle a été mise sous séquestre le 2 février 1981 et a fait cession de ses biens le 16 avril 1981.

La Commission s'est inquiétée de la déconfiture de Dial. Elle a ordonné à son personnel de procéder à un examen de ses dossiers pour déterminer s'il y avait eu infraction à la *Securities Act*, R.S.A. 1970, chap. 333. Dans son rapport du 13 mars 1981, le personnel a conclu qu'il n'y avait aucune preuve d'infraction.

En mars 1982, la G.R.C. a entrepris une enquête sur les affaires de Dial. La G.R.C. s'est informée du rôle de la Commission dans l'approbation du prospectus de Dial. L'enquête avait été entreprise dans le but de déposer des accusations criminelles. La Commission a fourni à la G.R.C., à sa demande, des documents provenant de ses dossiers.

Au début de 1983, le sous-ministre adjoint du ministère de la Consommation et des Corporations a avisé le président de la Commission que des procédures étaient en cours dans lesquelles le gouvernement de l'Alberta était nommé partie à une poursuite relative à la déconfiture de Dial. Les documents au dossier suggèrent que le gouvernement de l'Alberta était d'avis que toute responsabilité qui lui serait imputée proviendrait d'une négligence de la part de la Commission. Par la suite, le président a transmis les documents reçus du sous-ministre adjoint au directeur adjoint, chargé de l'application de la loi, pour la Commission. Le directeur adjoint a ordonné au personnel de la Commission d'enquêter sur l'affaire. L'enquête comportait un examen des dossiers de la Commission ainsi que des rencontres avec d'anciens employés de la Commission pour clarifier certains points concernant le prospectus déposé par Dial. Les enquêteurs ont également examiné aux quartiers généraux de la G.R.C. des documents saisis et ont assisté à une entrevue de la G.R.C. avec l'appelant Brosseau.

The Chairman was given a copy of the Commission staff's report on March 13, 1984. A notice of hearing was issued by the Commission on June 25, 1984.

Proceedings

I will turn now to a discussion of the proceedings which ensued as a result of the investigations by both the Commission and the R.C.M.P. The investigation involved two individuals, Georges Brosseau and Wayne Barry. The latter, who was originally a party to the appeal, withdrew.

The R.C.M.P. investigation led to the laying of charges against Brosseau and Barry. The charge stated that:

... between the 29th day of November, A.D. 1979, and the 2nd day of April, A.D. 1980, at or near the city of Edmonton and elsewhere in the Province of Alberta, did jointly and severally make statements in a prospectus dated the 29th day of August, A.D. 1979, required to be filed or furnished under The Securities Act, 1970 R.S.A. c. 333 or the Regulations enacted thereunder, which said statements at the time and in the light of the circumstances under which they were made, were false or misleading with respect to material facts, the particulars of the said statements appearing in the said prospectus include, but are not limited . . .

On February 26, 1985, the Alberta Provincial Court held that it had no jurisdiction to proceed with the charges "because the limitation period had lapsed upon swearing of the Information". The accused were acquitted.

On June 25, 1984, pursuant to ss. 165 and 166 of the Alberta *Securities Act*, the Commission issued a notice of hearing in order to determine whether the Commission should make an order against either or both of them:

- (a) under section 165 that trading cease in respect of any securities or that a person or company cease trading in securities or specified securities for a period of time as specified in the order

and to order, or alternatively may order, as against the Respondents, or each of them,

Le 13 mars 1984, le rapport du personnel de la Commission était communiqué au président. Le 25 juin 1984, la Commission donnait un avis d'audition.

Les procédures

Il y a lieu de discuter ici des procédures qui s'ensuivirent et qui résultèrent des enquêtes et de la Commission et de la G.R.C. L'enquête visait à l'origine deux personnes, Georges Brosseau et Wayne Barry. Ce dernier, qui était initialement partie au présent pourvoi, s'est ensuite désisté.

L'enquête de la G.R.C. a donné lieu au dépôt d'accusations contre Barry et l'appelant Brosseau. L'accusation énonce que:

[TRADUCTION] ... entre le 29 novembre 1979 et le 2 avril 1980, dans la ville d'Edmonton et ailleurs dans la province d'Alberta, ont conjointement et solidairement fait des déclarations dans un prospectus daté du 29 août 1979, qui devait être déposé ou fourni aux termes de la Securities Act, 1970 R.S.A. chap. 333 ou de ses règlements d'application, lesquelles déclarations, à l'époque et dans les circonstances où elles ont été faites, étaient fausses ou trompeuses en ce qui a trait à des faits importants, les détails desdites déclarations du prospectus comprenant notamment ...

Le 26 février 1985, la Cour provinciale de l'Alberta a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour entendre les accusations [TRADUCTION] «parce que le délai de prescription était expiré au moment de la signature de la dénonciation sous serment». Les accusés furent acquittés.

Le 25 juin 1984, en application des art. 165 et 166 de la *Securities Act*, la Commission a donné un avis d'audition pour déterminer si elle devait ordonner contre eux ou l'un d'eux:

[TRADUCTION]

- a) aux termes de l'article 165, que cessent les opérations sur valeurs mobilières ou qu'une personne ou une société cesse d'effectuer des opérations sur des valeurs mobilières ou sur certaines valeurs mobilières données pendant une période précisée dans l'ordonnance.

et ordonner, ou subsidiairement ordonner, contre les intimés ou l'un d'eux,

(b) under section 166 that any or all of the exemptions contained in sections 65, 66, 107, 115, 116, 132 and 133, or in the Regulations do not apply to the person or company named in the order.

(One notes that the criminal charges based on substantially the same allegations were brought under the "old" *Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333, whereas the notice of hearing was based on the provisions of the "new" *Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1.)

The hearing before the Commission was adjourned from time to time at the request of the parties in order to allow for the completion of the hearing of the charges in Provincial Court. Ultimately, the hearing before the Commission was never proceeded with, due to a preliminary application brought by Brosseau and Barry. After their acquittal from the criminal charges, they sought an order and declaration that the Commission did not have jurisdiction to hold a hearing against them pursuant to ss. 165 and 166 of the *Alberta Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1.

The bases of the preliminary application before the Commission are set out as follows in the decision of the Commission dated September 11, 1985:

1. Double jeopardy—an infringement of the Respondents' rights as set out in section 11(h) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms
2. Bias
3. Improper purpose
4. Expiry of limitation date for commencement of the proceedings
5. Other grounds

The Commission dismissed each of these arguments, ruled it had jurisdiction, denied the application and directed that the hearing continue. Brosseau and Barry appealed the decision to the Alberta Court of Appeal. Stevenson J.A., delivering the unanimous judgment of the Court of Appeal (1986), 67 A.R. 222, rejected their contentions and dismissed the appeal.

b) aux termes de l'article 166, que toutes les exemptions prévues aux articles 65, 66, 107, 115, 116, 132 et 133 ou dans le Règlement, ou certaines d'entre elles, ne s'appliquent pas à la personne ou à la société désignée dans l'ordonnance.

a

(On notera que les accusations criminelles, fondées essentiellement sur les mêmes allégations, avaient été portées en vertu de «l'ancienne» *Securities Act*, R.S.A. 1970, chap. 333, alors que l'avis d'audition était fondé sur les dispositions de la «nouvelle» *Securities Act*, S.A. 1981, chap. S-6.1.)

L'audition devant la Commission fut ajournée plusieurs fois à la demande des parties pour permettre la tenue du procès sur les accusations devant la Cour provinciale. En fin de compte, l'audition devant la Commission n'a jamais eu lieu en raison d'une requête préliminaire formée par Brosseau et Barry. Ces derniers, après leur acquittement des accusations criminelles, ont en effet requis une ordonnance et une déclaration portant que la Commission n'avait pas compétence pour tenir une audition contre eux en application des art. 165 et 166 de la *Securities Act* de l'Alberta, S.A. 1981, chap. S-6.1.

Les moyens invoqués dans la demande préliminaire devant la Commission sont ainsi rédigés dans la décision de la Commission datée du 11 septembre 1985:

[TRADUCTION]

1. Double péril—atteinte aux droits garantis aux intimés par l'alinéa 11h) de la Charte canadienne des droits et libertés
2. Partialité
3. Objet irrégulier
4. Expiration du délai de prescription pour engager les procédures
5. Autres motifs

La Commission a rejeté chacun de ces arguments, a conclu qu'elle avait compétence, a rejeté la demande et a ordonné la poursuite de l'audition. Brosseau et Barry ont interjeté appel de cette décision à la Cour d'appel de l'Alberta. Le juge Stevenson, qui a rendu l'arrêt unanime de la Cour d'appel (1986), 67 A.R. 222, a rejeté leurs arguments et les a déboutés de leur appel.

In their motion for leave to appeal to this Court, Brosseau and Barry raised constitutional issues which the Chief Justice stated as follows:

1. Does a hearing of the Alberta Securities Commission pursuant to ss. 165 and 166 of the *Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1, to determine whether certain persons should be subject to a cease-trading order and deprived of certain exemptions provided by the said Act, infringe or deny the rights guaranteed by s. 11(h) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of persons who previously had been acquitted of an offence under s. 136 of the *Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333, in respect of the same factual allegations?

2. Does a hearing of the Alberta Securities Commission pursuant to ss. 165 and 166 of the *Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1, infringe or deny the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal guaranteed by s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* if the Alberta Securities Commission was involved in the investigation of allegations which are to be considered at the hearing?

3. If and to the extent that such a hearing of the Alberta Securities Commission would infringe or deny rights guaranteed by s. 11(d) or s. 11(h), is such a hearing justifiable under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as a reasonable limit prescribed by law?

On March 1, 1988, before this case was to be heard, the appellant Brosseau informed the Court that he was abandoning any argument based on s. 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and would restrict his argument to the following two points:

1. Reasonable apprehension of bias, and
2. Statutory interpretation.

As a consequence, the Attorneys General of Canada, Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec and New Brunswick, who had intervened in the case, gave notice of the withdrawal of their intervention.

Issues

After the *Charter* questions were dropped by the appellant, his two remaining arguments were as follows:

Dans leur requête en autorisation de pourvoi devant cette Cour, Brosseau et Barry ont soulevé des questions constitutionnelles que le Juge en chef a énoncées de la manière suivante:

^a 1. Une audition tenue par l'Alberta Securities Commission conformément aux art. 165 et 166 de la *Securities Act*, S.A. 1981, chap. S-6.1, pour déterminer si une ordonnance devrait être rendue pour interdire à certaines personnes d'effectuer des opérations sur valeurs et les priver de certaines dispenses prévues par la Loi, nie-t-elle ou viole-t-elle les droits garantis par l'al. 11h) de la *Charte canadienne des droits et libertés* à tout inculpé qui a été antérieurement acquitté à l'égard d'une infraction prévue à l'art. 136 de la *Securities Act*, R.S.A. 1970, chap. 333, concernant les mêmes allégations de fait?

^b 2. Une audition tenue par l'Alberta Securities Commission conformément aux art. 165 et 166 de la *Securities Act*, S.A. 1981, chap. S-6.1, nie-t-elle ou viole-t-elle le droit à un procès public et équitable garanti par l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* si ladite commission a participé à l'enquête relative aux allégations qui doivent être examinées à l'audition?

^c 3. Si une telle audition de l'Alberta Securities Commission nie ou viole les droits garantis par l'al. 11d) ou l'al. 11h) et dans la mesure où ils le font, est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* en tant que limite raisonnable fixée par une règle de droit?

Le 1^{er} mars 1988, avant l'audition du pourvoi, l'appellant Brosseau a informé la Cour qu'il abandonnait ses moyens fondés sur l'art. 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'il limiterait son argumentation aux deux points suivants:

1. Crainte raisonnable de partialité
2. Interprétation législative.

Par conséquent, les procureurs généraux du Canada, de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick, qui étaient intervenus au dossier, ont donné avis du retrait de leur intervention.

Les questions en litige

Une fois abandonnées les questions relatives à la *Charte* restent les deux seuls arguments que l'appellant formule ainsi:

18. Whether the Court of Appeal erred in holding that, apart from the *Charter*, participation by the same members of the Commission in both investigative and adjudicatory functions did not raise a reasonable apprehension of bias precluding the Commission from holding the Hearing.

19. Whether the Court of Appeal erred in holding that the objects of Sections 165 and 166 of the New Act are protective, rather than punitive, and that therefore the presumption against retrospective application of statutes does not apply to prohibit the Commission from holding the Hearing to consider whether sanctions only provided for in the New Act should be imposed against the Appellants in respect of acts alleged to have been committed at a time when the Old Act governed the trading of securities in Alberta.

I will deal with these issues in the order in which they were argued.

Reasonable Apprehension of Bias

The appellant contends that a reasonable apprehension of bias arose from the fact that the Chairman, who had received the investigative report, was also designated to sit on the panel at the hearing of the matter. He objects to the Chairman's participation at both the investigatory and adjudicatory levels.

The maxim *nemo iudex in causa sua debet esse* underlies the doctrine of "reasonable apprehension of bias". It translates into the principle that no one ought to be a judge in his own cause. In this case, it is contended that the Chairman, in acting as both investigator and adjudicator in the same case, created a reasonable apprehension of bias. As a general principle, this is not permitted in law because the taint of bias would destroy the integrity of proceedings conducted in such a manner.

As with most principles, there are exceptions. One exception to the "*nemo iudex*" principle is where the overlap of functions which occurs has been authorized by statute, assuming the constitutionality of the statute is not in issue. A case in point relied on by the respondents, *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, affirmed *sub nom. Re W.*

[TRANSLATION] 18. La Cour d'appel a commis une erreur quand elle a conclu que, indépendamment de la *Charte*, la participation des mêmes membres de la Commission à ses fonctions d'enquête et à ses décisions ne suscite pas de crainte raisonnable de partialité empêchant la Commission de tenir l'audition.

19. La Cour d'appel a commis une erreur quand elle a conclu que les articles 165 et 166 de la nouvelle loi visent la protection plutôt que l'imposition d'une peine, et que par conséquent la présomption de non-rétroactivité des lois ne s'applique pas pour interdire à la Commission de tenir l'audition pour déterminer si les sanctions prévues seulement dans la nouvelle loi devraient être imposées aux appelants relativement à des actes qu'on leur reproche d'avoir accomplis à un moment où l'ancienne loi régissait les opérations relatives aux valeurs mobilières en Alberta.

J'examinerai ces moyens dans l'ordre où ils ont été plaidés.

La crainte raisonnable de partialité

L'appellant prétend qu'il y avait crainte raisonnable de partialité parce que le président, qui avait reçu le rapport d'enquête, a également été désigné pour siéger comme membre du tribunal chargé d'entendre l'affaire. Il s'objecte à ce que le président participe à la fois à l'enquête et à la décision.

La maxime *nemo iudex in causa sua debet esse* sous-tend la doctrine de «la crainte raisonnable de partialité». Elle traduit le principe que nul ne doit être juge dans sa propre cause. On prétend en l'espèce que le président, en agissant à la fois comme enquêteur et comme arbitre dans la même affaire, a suscité une crainte raisonnable de partialité. Comme principe général, un tel procédé n'est pas autorisé en droit parce qu'il y aurait atteinte à l'intégrité des procédures conduites de cette façon par la crainte de partialité qu'elles susciteraient.

Comme la plupart des principes, celui-ci a ses exceptions. Il y a exception au principe «*nemo iudex*» lorsque le chevauchement de fonctions est autorisé par la loi, dans l'hypothèse où la constitutionnalité de la loi n'est pas attaquée. Un arrêt pertinent invoqué par les intimés, *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario* (1973), 2 O.R. (2d) 391, confirmé par *sub nom.*

D. Latimer Co. and Bray (1974), 6 O.R. (2d) 129, addresses this particular issue with respect to the activities of a securities commission. In that case, as in this one, members of the panel assigned to hear proceedings had also been involved in the investigatory process. Dubin J.A. for the Court of Appeal found that the structure of the Act itself, whereby commissioners could be involved in both the investigatory and adjudicatory functions did not, by itself, give rise to a reasonable apprehension of bias. He wrote at pp. 140-41:

Where by statute the tribunal is authorized to perform tripartite functions, disqualification must be founded upon some act of the tribunal going beyond the performance of the duties imposed upon it by the enactment pursuant to which the proceedings are conducted. Mere advance information as to the nature of the complaint and the grounds for it are not sufficient to disqualify the tribunal from completing its task.

In order to disqualify the Commission from hearing the matter in the present case, some act of the Commission going beyond its statutory duties must be found.

Administrative tribunals are created for a variety of reasons and to respond to a variety of needs. In establishing such tribunals, the legislator is free to choose the structure of the administrative body. The legislator will determine, among other things, its composition and the particular degrees of formality required in its operation. In some cases, the legislator will determine that it is desirable, in achieving the ends of the statute, to allow for an overlap of functions which in normal judicial proceedings would be kept separate. In assessing the activities of administrative tribunals, the courts must be sensitive to the nature of the body created by the legislator. If a certain degree of overlapping of functions is authorized by statute, then, to the extent that it is authorized, it will not generally be subject to the doctrine of "reasonable apprehension of bias" *per se*. In this case, the appellant complains that the Chairman was both the investigator and adjudicator and that therefore, the hearing should be prevented from continuing on the grounds of reasonable apprehension of bias.

Re W. D. Latimer Co. and Bray (1974), 6 O.R. (2d) 129, porte précisément sur ce point, en relation avec les activités d'une commission des valeurs mobilières. Dans cette affaire, comme en l'espèce, certains membres d'un tribunal désigné pour l'audition d'une affaire avaient également joué un rôle dans le processus d'enquête. Le juge Dubin a conclu au nom de la Cour d'appel, que l'économie de la loi elle-même, qui prévoyait que les commissaires pouvaient participer à l'enquête et à la prise de décision, ne donnait pas en soi naissance à une crainte raisonnable de partialité. Il écrit, aux pp. 140 et 141:

[TRADUCTION] Lorsque la loi autorise le tribunal à exercer des fonctions tripartites, la récusation doit être fondée sur un certain acte du tribunal qui excède l'exécution des fonctions que lui attribue le texte législatif en vertu duquel les procédures sont engagées. De simples renseignements préalables quant à la nature de la plainte et quant aux motifs sur lesquels elle est fondée ne sont pas suffisants pour empêcher le tribunal d'accomplir sa tâche.

Pour disqualifier la Commission dans la présente affaire, il faut qu'il y ait quelque acte de la Commission qui aille au-delà des fonctions conférées par la loi.

Les tribunaux administratifs sont créés pour diverses raisons et pour répondre à divers besoins. Lorsqu'il établit ces tribunaux, le législateur est libre de choisir la structure de l'organisme administratif. Il déterminera, entre autres, sa composition et les degrés de formalité requis pour son fonctionnement. Dans certains cas, il estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi, de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti *per se* à la doctrine de la «crainte raisonnable de partialité». En l'espèce, l'appellant se plaint de ce que le président a pris part à la fois à l'enquête et à la décision et qu'en conséquence il y a lieu d'empêcher la poursuite de l'audition au motif de crainte raisonnable de partialité.

In the course of deciding this case, it became clear to this Court that the arguments presented by the parties in their factums and in oral argument before this Court were insufficient to properly address these questions. As a result, the parties were requested to provide written submissions in answer to the following questions:

- (1) pursuant to what statutory authority was the investigation directed?
- (2) was the investigation directed solely at the initiative of the Chairman?
- (3) was the investigation confined to documents on file with the Commission, i.e. was it a purely internal investigation or was it broader in scope?

In his written submissions, the appellant claimed that there was no authority for the investigation. He maintained that it was directed solely at the initiative of the Chairman, and was not confined to documents on file. Not surprisingly, the respondents disagreed. They argued that while not specifically authorized by statute, implicit authority for the investigation could be found in the general scheme of the *Securities Act*.

If the investigation was without statutory authority, and if it was also directed at the initiative of the Chairman, then it is clear that the Chairman was attempting to act in the role of both investigator and adjudicator in circumstances which would not permit an abrogation of the general rules against bias. The appellant claims that the investigation was initiated by the Chairman. The respondent contends that it was, in fact, the Director who ordered the investigation. In my view, the available evidence does not favour one position over the other. While it appears that the Chairman may have had some role in "initiating" the investigation, it is far from clear that he initiated it in the sense of directing what should be done, how, and by whom. However, I do not feel it necessary to decide this point since I believe that the Act contemplates the involvement of the Chairman at several stages of proceedings.

Section 28 of the *Securities Act* provides authority for the Commission to carry out a full scale investigation which includes a wide range of

Au cours du délibéré, il est devenu évident que les arguments présentés par les parties dans leurs mémoires et lors de l'audition étaient insuffisants pour traiter adéquatement de ces questions. La Cour a donc demandé aux parties de présenter des mémoires additionnels pour répondre aux questions suivantes:

- 1) En application de quelles dispositions législatives l'enquête a-t-elle été ordonnée?
- 2) L'enquête a-t-elle été ordonnée à la seule initiative du président?
- 3) L'enquête était-elle limitée à des documents faisant partie du dossier de la Commission, c.-à-d. s'agissait-il d'une enquête purement interne ou avait-elle une portée plus large?

Dans son mémoire, l'appelant a prétendu qu'aucun texte de loi n'autorisait l'enquête. Il a maintenu qu'elle avait été ordonnée à la seule initiative du président et qu'elle n'était pas limitée aux documents figurant au dossier. Comme il fallait s'y attendre, l'intimée ne fut pas d'accord. Elle a allégué que, bien qu'elle ne soit pas autorisée spécifiquement par un texte de loi, l'enquête était autorisée implicitement en vertu de l'économie générale de la *Securities Act*.

Si l'enquête n'est pas autorisée par un texte de loi et si elle a été ordonnée à l'initiative du président, il est clair que le président a tenté d'agir à la fois comme enquêteur et comme arbitre dans des circonstances qui ne permettent pas d'écarter les règles générales établies en matière de partialité. L'appelant soutient que l'enquête a été déclenchée par le président. L'intimée prétend qu'en fait elle a été lancée par le directeur. À mon avis, la preuve au dossier ne favorise pas plus l'un que l'autre. Bien qu'apparemment le président ait joué un certain rôle dans le «déclenchement» de l'enquête, il est loin d'être clair qu'il l'a déclenchée en ce sens qu'il aurait ordonné ce qu'il fallait faire, la manière de le faire et qui le ferait. Je n'estime cependant pas nécessaire de trancher ce point puisque, à mon avis, la Loi prévoit la participation du président à différentes étapes des procédures.

L'article 28 de la *Securities Act* autorise la Commission à mener une enquête complète ce qui comporte un large éventail de pouvoirs. La per-

powers. The person appointed to make the investigation under s. 28 has, by virtue of s. 29, "the same power as is vested in the Court of Queen's Bench for the trial of civil actions." Because of the extensive nature of the powers granted to an investigator under s. 28, such an investigation must be ordered by the Commission, and not by the Chairman alone.

There is no evidence in the present case that a s. 28 investigation was ordered by the Commission. In fact, the record and submissions suggest that this was not the route chosen by the Commission. The appellant contends that the only permissible route for an investigation is s. 28, and that therefore there was no statutory authorization for the action taken by the Chairman.

The respondent argues that the Act implies powers on a different level from the s. 28 formal investigative procedures. It contends that an informal "enforcement review" is the mechanism used by the Commission to bring to its attention those matters which warrant a more in depth investigation. Because of the formalities surrounding the s. 28 investigation, and because of the broad powers conferred, I am inclined to agree that the Commission must have the implied authority to conduct a more informal internal review. It would be unreasonable to say that a securities commission requires express statutory authority to review the documents it has on file, or to keep itself informed of the course of an R.C.M.P. investigation. To do so would be to make mandatory a resort to a s. 28 investigation for what are often simple administrative purposes. Such an approach might have the effect of paralysing the operations of the Commission. It would seem logical that before ordering a s. 28 investigation, the Commission would have first investigated the facts. If no wrongdoing is found, that would end the matter. If irregularities are uncovered, then the Commission could proceed either to a more thorough s. 28 investigation or to order a hearing, as in this case, to probe more deeply into the matter.

Section 11 of the *Securities Act* provides that the Chairman of the Commission is its Chief Executive Officer. As such, it appears to me that

sonne chargée de l'enquête en vertu de l'art. 28 a, en vertu de l'art. 29, [TRADUCTION] «des mêmes pouvoirs que ceux qui sont attribués à la Cour du Banc de la Reine pour l'audition de poursuites civiles.» À cause de l'étendue des pouvoirs accordés à l'enquêteur en vertu de l'art. 28, l'enquête doit être ordonnée par la Commission et non par le président seul.

Rien ne prouve en l'espèce que la Commission ait ordonné une enquête fondée sur l'art. 28. En fait, le dossier et les allégations permettent de croire que la Commission a choisi une voie différente. L'appelant prétend que le seul moyen permis pour initier une enquête est le recours à l'art. 28 et que la mesure prise par le président n'était donc pas autorisée par un texte de loi.

L'intimée allègue que la Loi présume l'existence de pouvoirs qui se situent à un niveau différent des procédures d'enquête formelles visées par l'art. 28. Elle prétend que la révision informelle est le mécanisme que la Commission utilise pour identifier les questions qui méritent une enquête plus approfondie. À cause des formalités qui accompagnent l'enquête fondée sur l'art. 28 et à cause des vastes pouvoirs y attribués, je suis d'avis que la Commission doit avoir le pouvoir implicite de procéder à un examen interne plus informel. Il serait déraisonnable de prétendre qu'une commission des valeurs mobilières requiert un pouvoir expressément prévu par la Loi pour examiner les documents qui se trouvent dans ses dossiers ou pour suivre l'évolution d'une enquête de la G.R.C. Ce serait là rendre obligatoire l'enquête fondée sur l'art. 28 pour de simples questions administratives. Une telle approche pourrait avoir l'effet de paralyser le fonctionnement de la Commission. Il semblerait logique que, avant d'ordonner une enquête fondée sur l'art. 28, la Commission enquête d'abord sur les faits. Si on ne trouve rien de répréhensible, l'affaire s'arrête là. Si on découvre des irrégularités, la Commission peut alors soit procéder à une enquête plus complète, fondée sur l'art. 28, soit ordonner une audition, comme en l'espèce, pour examiner l'affaire plus à fond.

L'article 11 de la *Securities Act* prévoit que le président de la Commission en est l'administrateur en chef. À ce titre, j'estime qu'il a nécessairement

he would necessarily have the authority to receive information from the Assistant Deputy Minister or from the R.C.M.P., pass this material along to the Director of the Commission, require that the Director verify the allegations and complaints, and receive a report of any review made by the Director. There is no evidence that his participation went beyond these bounds. It is also to be noted that the report in question was made available to the appellant.

Certain other factors should be taken into consideration along with the question of statutory authorization. For example, in a specialized body such as the Commission, it is more than likely that the same decision-makers will have repeated dealings with a given party on a number of occasions and for a variety of reasons. It is hardly surprising, given the fact that there is only one Alberta Securities Commission, that the Commission in this case was required to deal with many aspects of the failure of Dial over a period of years.

Securities commissions, by their nature, undertake several different functions. They are involved in overseeing the filing of prospectuses, regulating the trade in securities, registering persons and companies who trade in securities, carrying out investigations and enforcing the provisions of the Act. By their nature, they will have repeated dealings with the same parties. The dealings could be in an administrative or adjudicative capacity. When a party is subjected to the enforcement proceedings contemplated by ss. 165 or 166 of the Act, that party is given an opportunity to present its case in a hearing before the Commission, as was done in this case. The Commission both orders the hearing and decides the matter. Given the circumstances, it is not enough for the appellant to merely claim bias because the Commission, in undertaking this preliminary internal review, did not act like a court. It is clear from its empowering legislation that, in such circumstances, the Commission is not meant to act like a court, and that certain activities which might otherwise be con-

le pouvoir de recevoir des renseignements du sous-ministre adjoint ou de la G.R.C., de les transmettre au directeur de la Commission, de demander à celui-ci de vérifier les allégations et les plaintes, et de recevoir un rapport de tout examen fait par le directeur. Rien dans la preuve n'indique qu'il ait agi en dehors de ces limites. Il faut également noter que l'appellant a eu accès au rapport en question.

Outre la question de l'autorisation accordée par la loi, il y a aussi lieu de tenir compte d'autres facteurs. Par exemple, dans un organisme spécialisé comme la Commission, il est plus que probable que les mêmes instances décisionnelles auront des contacts répétés avec une partie donnée, à de nombreuses occasions et pour diverses raisons. Étant donné qu'il n'y a qu'une seule commission des valeurs mobilières en Alberta, il n'est guère surprenant qu'on ait demandé à la Commission en l'espèce d'examiner de nombreux aspects de la déconfiture de Dial, sur plusieurs années.

De par leur nature, les commissions de valeurs mobilières remplissent plusieurs fonctions différentes. Elles surveillent le dépôt de prospectus, réglementent les opérations relatives aux valeurs mobilières, inscrivent les personnes et les sociétés qui font des opérations relatives aux valeurs mobilières, mènent des enquêtes et appliquent les dispositions de la Loi. De par leur nature, elles sont amenées à avoir des contacts répétés avec les mêmes parties tant dans leur rôle administratif que dans leur rôle décisionnel. Dans le cas des procédures d'application de la loi envisagées aux art. 165 ou 166 de la Loi, la partie visée a la possibilité de faire des représentations à une audition tenue devant la Commission, comme cela a été fait en l'espèce. La Commission ordonne la tenue de l'audition et rend sa décision. Dans les circonstances, l'appellant ne peut, pour fonder son allégation de partialité, se contenter de dire que la Commission, lorsqu'elle a fait sa révision préliminaire interne, n'a pas agi comme une cour de justice. Il ressort clairement de sa loi habilitante que, dans de telles circonstances, la Commission n'est pas tenue d'agir comme une cour et que certaines activités, qui pourraient par ailleurs être

sidered "biased" form an integral part of its operations. A section 28 investigation is of a different nature from this type of proceeding.

Securities acts in general can be said to be aimed at regulating the market and protecting the general public. This role was recognized by this Court in *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] S.C.R. 584, where Fauteux J. observed at p. 588:

The paramount object of the Act is to ensure that persons who, in the province, carry on the business of trading in securities or acting as investment counsel, shall be honest and of good repute and, in this way, to protect the public, in the province or elsewhere, from being defrauded as a result of certain activities initiated in the province by persons therein carrying on such a business.

This protective role, common to all securities commissions, gives a special character to such bodies which must be recognized when assessing the way in which their functions are carried out under their Acts.

The special circumstances of the tribunal in this case are substantially the same as those in the case of *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario*, *supra*. In the Supreme Court of Ontario, Wright J. made the following observation at p. 404:

What fair play is in particular circumstances, and whether and how the power of the Courts to enforce it should be exercised are what the Court must decide. It must on the one hand see that the citizen is not unfairly dealt with or put in a position of potential unjustified peril at the hands of some person or body exercising jurisdiction. It must on the other hand see that such persons or bodies seeking to perform their public duty are not unduly hampered in their work and that the purpose of the Legislature, if it be the source of their jurisdiction, is respected and realized as it has been expressed.

The particular structure and responsibilities of the Commission must be considered in assessing allegations of bias. Upon the appeal of *Latimer* to the Ontario Court of Appeal, Dubin J.A., for a

considérées comme «partiales», font partie intégrante de son fonctionnement. Une enquête fondée sur l'art. 28 est d'une nature différente de celle dont il est ici question.

D'une manière générale, on peut dire que les lois sur les valeurs mobilières visent à réglementer le marché et à protéger le public. Cette Cour a reconnu ce rôle dans l'arrêt *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584, dans lequel le juge Fauteux a fait remarquer à la p. 588:

[TRADUCTION] L'objet prépondérant de la loi est d'assurer que les personnes qui, dans la province, exercent le commerce des valeurs mobilières ou qui agissent comme conseillers en placement, sont honnêtes et de bonne réputation et, ainsi, de protéger le public, dans la province ou ailleurs, contre toute fraude consécutive à certaines activités amorcées dans la province par des personnes qui y exercent ce commerce.

Ce rôle protecteur, qui est commun à toutes les commissions des valeurs mobilières, donne à ces organismes un caractère particulier qui doit être reconnu lorsqu'on examine la manière dont leurs fonctions sont exercées aux termes des lois qui leur sont applicables.

La situation particulière du tribunal en l'espèce est essentiellement la même que celle dans l'affaire *Re W. D. Latimer Co. and Attorney-General for Ontario*, précitée. Le juge Wright de la Cour suprême de l'Ontario y faisait les remarques suivantes à la p. 404:

[TRADUCTION] La Cour doit décider ce qui est franc-jeu dans des circonstances particulières, et dans quelle mesure et de quelle manière le pouvoir des tribunaux de l'appliquer devrait être exercé. D'une part, elle doit veiller à ce que le citoyen ne soit pas traité injustement ou placé dans une situation où il pourrait subir un péril injustifié aux mains d'une personne ou d'un organisme qui exerce la compétence. D'autre part, elle doit veiller à ce que ces personnes ou ces organismes qui cherchent à exécuter leurs obligations publiques ne soient pas gênés indûment dans leur travail et à ce que le but visé par l'assemblée législative, si c'est la source de leur compétence, soit respecté et réalisé tel qu'il a été exprimé.

La structure particulière et les responsabilités de la Commission doivent être examinées pour évaluer les allégations de partialité. Dans l'affaire *Latimer*, le juge Dubin, au nom de la Cour d'appel

unanimous Court, dismissed the complaint of bias. He acknowledged that the Commission had a responsibility both to the public and to its registrants. He wrote at p. 135:

... I view the obligation of the Commission towards its registrants as analogous to a professional body dealing in disciplinary matters with its members. The duty imposed upon the Commission of protecting members of the public from the misconduct of its registrants is, of course, a principal object of the statute, but the obligation of the Commission to deal fairly with those whose livelihood is in its hands is also by statute clearly placed upon it, and nothing is to be gained, in my opinion, by placing a priority upon one of its functions over the other.

Dubin J.A. found that the structure of the Act whereby commissioners could be involved in both the investigatory and adjudicatory functions did not, by itself, give rise to a reasonable apprehension of bias.

I am in agreement with this proposition. So long as the Chairman did not act outside of his statutory authority, and so long as there is no evidence to show involvement above and beyond the mere fact of the Chairman's fulfilling his statutory duties, a "reasonable apprehension of bias" affecting the Commission as a whole cannot be said to exist.

Improper Purpose

Although not argued before this Court, I have also considered the question of whether there may have been some element of "improper purpose" in the conduct of the proceedings against the appellant. For example, if the Commission conducted a review of Dial and ordered a hearing with a view to escaping its own potential liability in any pending litigation against the Commission, then otherwise legitimate proceedings could be tainted with bias. However, after a careful review of the file I am satisfied that any such "suspicion" of the motives of the Chairman, or of the Commission, is completely unfounded. While there seems, at one point, to have been pending litigation, there is no evidence as to the actual existence of claims against the Commission. More importantly, there is no evidence of the nature of such claims, or of

de l'Ontario, a rejeté la plainte de partialité. Il a reconnu, à la p. 135, que la Commission avait une responsabilité envers le public et les personnes inscrites:

^a [TRADUCTION] Je suis d'avis que l'obligation de la Commission envers les personnes inscrites est semblable à celle d'un organisme professionnel traitant de questions relatives à la discipline de ses membres. L'obligation qui incombe à la Commission de protéger les membres du public contre la mauvaise conduite des personnes inscrites est, évidemment, un des buts principaux de la loi, mais la loi lui impose également l'obligation de traiter équitablement ceux dont le gagne-pain est placé entre ses mains et, à mon avis, il n'y a aucun avantage à faire prévaloir l'une de ses fonctions sur l'autre.

Le juge Dubin a conclu que l'économie de la Loi, qui permettait aux commissaires d'avoir à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions décisionnelles ne pouvait, en elle-même, susciter de crainte raisonnable de partialité.

Je suis d'accord avec cette opinion. Dans la mesure où le président n'a pas excédé les pouvoirs que lui confère la Loi et dans la mesure où rien dans la preuve n'indique d'autre participation que le simple fait d'avoir exercé les fonctions que lui impose la loi, on ne peut dire qu'il existe une "crainte raisonnable de partialité" qui affecterait la Commission dans son ensemble.

L'objet irrégulier

Bien qu'elle n'ait pas été plaidée devant cette Cour, j'ai également examiné la possibilité de l'«objet irrégulier» des procédures engagées contre l'appelant. Par exemple, si la Commission avait examiné la situation de Dial et ordonné une audition en vue d'échapper à sa propre responsabilité éventuelle dans des poursuites dirigées contre elle, alors, des procédures par ailleurs légitimes pourraient être entachées de partialité. Après un examen attentif du dossier, je suis cependant convaincue que tout «suspçon» de ce genre, en ce qui a trait au but visé par le président ou la Commission, est sans aucun fondement. Bien qu'il semble y avoir eu à un certain moment un litige, il n'y a aucune preuve de l'existence de réclamations contre la Commission. Plus important encore, aucune preuve n'a été produite quant à la nature

the possible defences available to the Commission. In short, any argument of bias founded on such scanty information would hardly be a reasonable suspicion. It would be more easily categorized as sheer conjecture.

Of course, had there been any evidence of a possible conflict between the interest of the Commission in the outcome of the hearing, and their duty to give a fair hearing to the appellant, it would be a different matter, and might raise a reasonable apprehension of bias. However, in my view, this is not the case here.

Conclusion

In *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* (the Crowe case), [1978] 1 S.C.R. 369, Chief Justice Laskin stated the principle behind the test of reasonable apprehension of bias. He wrote, at p. 391:

This test is grounded in a firm concern that there be no lack of public confidence in the impartiality of adjudicative agencies

In my view, the facts of this case do not raise a reasonable apprehension of bias, nor can they undermine public confidence in the impartiality of the Commission. I would therefore dismiss this first ground of appeal.

Retroactivity

The appellant claims that ss. 165 and 166 of the new Act (1981) cannot be applied retrospectively to him. The appellant maintains that these provisions of the new Act broaden the powers of the Commission. He submits that the Court of Appeal erred "in relying upon the case of *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617, as authority for the proposition that where the objectives of a statute are 'protective', rather than 'penal', then the presumption against retrospective operation of statutes does not apply." The appellant contends that under ss. 165 and 166 of the new Act (1981), sanctions are penal and consequently the Act should not be applied retrospectively.

de ces réclamations ou aux moyens de défense que la Commission pouvait invoquer. Bref, une allégation de partialité fondée sur d'aussi maigres renseignements serait loin d'équivaloir à un soupçon a raisonnable. Ce serait plus aisément taxé de pure conjecture.

Il en irait autrement s'il y avait eu preuve d'un conflit possible entre l'intérêt de la Commission b dans l'issue de l'audition et son obligation d'accorder une audition équitable à l'appelant. Ceci serait de nature à susciter une crainte raisonnable de partialité. À mon avis cependant, tel n'est pas le cas ici.

Conclusion

Dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie* (l'arrêt Crowe), [1978] 1 R.C.S. 369, le juge en chef Laskin a formulé le principe qui sous-tend le critère de la crainte raisonnable de partialité. Il écrit à la p. 391:

Ce critère se fonde sur la préoccupation constante qu'il ne faut pas que le public puisse douter de l'impartialité des organismes ayant un pouvoir décisionnel

À mon avis, les faits de la présente affaire ne suscitent pas de crainte raisonnable de partialité et ils ne peuvent miner la confiance du public dans l'impartialité de la Commission. Je suis donc d'avis de rejeter le premier moyen d'appel.

La rétroactivité

L'appelant allègue que les art. 165 et 166 de la nouvelle loi (1981) ne peuvent lui être appliqués rétroactivement. L'appelant soutient que ces dispositions de la nouvelle loi élargissent les pouvoirs de la Commission. Il prétend que la Cour d'appel a commis une erreur [TRADUCTION] «en se fondant sur l'arrêt *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617, pour affirmer que, lorsque les objectifs d'une loi sont la «protection» plutôt que d'imposition d'une peine», la présomption contre l'application rétroactive des lois ne s'applique pas.» L'appelant est d'avis qu'aux termes des art. 165 et 166 de la nouvelle loi (1981), les sanctions sont pénales et que, par conséquent, la loi ne devrait pas être appliquée rétroactivement.

The relevant legislation consists of s. 136 of the *Securities Act*, R.S.A. 1970, c. 333, and ss. 165 and 166 of the current *Securities Act*, S.A. 1981, c. S-6.1:

136. (1) Every person or company who

(b) makes a statement in any application, report, prospectus ... required to be filed or furnished ... that ... is false or misleading is ... guilty of an offence.

165(1) The Commission may order that

(a) trading cease in respect of any security for a period of time as is specified in the order, or

(b) that a person or company cease trading in securities or specified securities for a period of time as is specified in the order.

(2) The Commission shall not make an order under subsection (1) without conducting a hearing.

166(1) The Commission may order that any or all of the exemptions contained in sections 65, 66, 107, 115, 116, 132 and 133 or in the regulations do not apply to the person or company named in the order.

(2) The Commission shall not make an order under subsection (1) without conducting a hearing.

The basic rule of statutory interpretation, that laws should not be construed so as to have retrospective effect, was reiterated in the recent decision of this Court in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256. That case, however, dealt with the question of the retrospective effect of procedural versus substantive provisions. The present case presents a different facet of the problem of retrospectivity.

While the presumption against retrospective effect is clear, there seems to be a great deal of confusion among the authorities and case law as to what constitutes such an effect. Michel Krauss in "Réflexions sur la rétroactivité des lois" (1983), 14 *R.G.D.* 287, observes at p. 291:

[TRANSLATION] ... there is unanimity when it comes to recognizing that the "non-retrospectivity rule" is now applicable. However, the content of this presumption has still to be determined in order to apply it consistent-

Les dispositions pertinentes sont l'art. 136 de la *Securities Act*, R.S.A. 1970, chap. 333 et les art. 165 et 166 de l'actuelle *Securities Act*, S.A. 1981, chap. S-61:

^a [TRADUCTION] **136.** (1) Est coupable d'une infraction, quiconque

b) fait une déclaration [...] fausse ou trompeuse [...] dans une demande, dans un rapport, dans un prospectus [...] qui doit être produit ou fourni ...

165(1) La Commission peut ordonner

^c a) que cessent toutes opérations relatives à des valeurs mobilières pendant la période précisée dans l'ordonnance, ou

^d b) qu'une personne ou une société cesse d'effectuer des opérations relatives à des valeurs mobilières ou à des valeurs mobilières désignées pendant la période précisée dans l'ordonnance.

(2) La Commission ne doit pas prendre d'ordonnance aux termes du paragraphe (1) sans audition.

166(1) La Commission peut ordonner que l'une ou l'autre des exemptions prévues aux articles 65, 66, 107, 115, 116, 132 et 133 ou dans le Règlement ne s'applique pas à la personne ou à la société désignée dans l'ordonnance.

(2) La Commission ne doit pas rendre d'ordonnance aux termes du paragraphe (1) sans tenir d'audition.

^f La règle fondamentale d'interprétation des lois selon laquelle les lois ne devraient pas être interprétées de manière à avoir un effet rétroactif, a été réitérée dans l'arrêt récent de cette Cour *Angus c. Sun Alliance Compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256. Cet arrêt portait toutefois sur l'effet rétroactif de dispositions de nature procédurale par opposition à des dispositions de fond. La présente affaire soulève un aspect différent du problème de la rétroactivité.

Bien que la présomption de non-rétroactivité soit claire, il semble y avoir beaucoup de confusion dans la doctrine et la jurisprudence sur ce que constitue un effet rétroactif. Michel Krauss dans "Réflexions sur la rétroactivité des lois" (1983), 14 *R.G.D.* 287 fait remarquer à la p. 291:

^j ... il y a unanimité lorsqu'il s'agit de reconnaître la vigueur actuelle de la «règle de non-rétroactivité». Toutefois, pour pouvoir appliquer précisément et avec constance cette présomption, encore faut-il en cerner le

ly and precisely. In our opinion, this concept is not precisely defined in our law.

Pierre-André Côté (*The Interpretation of Legislation in Canada* (1984)) wrote on the subject of the application of the rule against retroactive application of laws at p. 91:

Examination of the case law reveals a great number of judgments based on general principles. It is difficult to discern a logical thread in this panoply of decisions that are difficult to reconcile.

This Court has had the opportunity to consider the matter of the retrospective application of laws. In *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 S.C.R. 437, Estey J. dealt with the issue of retrospectivity by scrutinizing the intent behind the particular piece of legislation. He stated at p. 448 that "each statute must, for the purpose of its interpretation, stand on its own and be examined according to its terminology and the general legislative pattern it establishes". In *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, Dickson J. (as he then was) stated the general principle with respect to retrospectivity of enactments at p. 279:

The general rule is that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act. An amending enactment may provide that it shall be deemed to have come into force on a date prior to its enactment or it may provide that it is to be operative with respect to transactions occurring prior to its enactment. In those instances the statute operates retrospectively.

The so-called presumption against retrospectivity applies only to prejudicial statutes. It does not apply to those which confer a benefit. As Elmer Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), explains at p. 198:

... there are three kinds of statutes that can properly be said to be retrospective, but there is only one that attracts the presumption. First, there are the statutes that attach benevolent consequences to a prior event; they do not attract the presumption. Second, there are those that attach prejudicial consequences to a prior

contenu. Nous croyons justement que ce concept n'est pas précis en notre droit.

Pierre-André Côté (*Interprétation des lois* (1982)) a écrit ceci au sujet de l'application de la règle de non-rétroactivité des lois à la p. 100:

L'examen de la jurisprudence en matière d'effet de la loi dans le temps fait voir une multitude de décisions rendues sur le fondement de quelques principes très généraux et dont chacune paraît un cas d'espèce. Les décisions particulières sont souvent difficiles à réconcilier sur un plan logique ...

Cette Cour a eu l'occasion d'examiner la question de l'application rétroactive des lois. Dans l'arrêt *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 R.C.S. 437, le juge Estey a analysé la question de la rétroactivité en examinant l'intention qui sous-tend la disposition législative visée. Il a dit à la p. 448 que «chaque loi doit être complète en elle-même et se lire en fonction de sa terminologie propre et du plan législatif général qu'elle met en place». Dans l'arrêt *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, le juge Dickson (maintenant Juge en chef) a énoncé le principe général relatif à la rétroactivité des textes législatifs à la p. 279:

Selon la règle générale, les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation. Une disposition modificatrice peut prévoir qu'elle est censée être entrée en vigueur à une date antérieure à son adoption, ou qu'elle porte uniquement sur les transactions conclues avant son adoption. Dans ces deux cas, elle a un effet rétroactif.

Ce qu'on appelle la présomption de non-rétroactivité ne s'applique qu'aux lois qui ont un effet préjudiciable. Elle ne s'applique pas à celles qui confèrent un avantage. Elmer Driedger, explique dans *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), à la p. 198:

[TRADUCTION] Il y a trois sortes de lois que l'on peut, à proprement parler, qualifier de rétroactives, mais il n'y en a qu'une qui donne lieu à la présomption. Premièrement, il y a les lois qui rattachent des conséquences bienfaisantes à un événement antérieur; elles ne donnent pas lieu à la présomption. Deuxièmement, il y a celles

event; they attract the presumption. Third, there are those that impose a penalty on a person who is described by reference to a prior event, but the penalty is not intended as further punishment for the event; these do not attract the presumption.

A sub-category of the third type of statute described by Driedger is enactments which may impose a penalty on a person related to a past event, so long as the goal of the penalty is not to punish the person in question, but to protect the public. This distinction was elaborated in the early case of *R. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195, where Cockburn C.J. wrote at p. 199:

If one could see some reason for thinking that the intention of this enactment was merely to aggravate the punishment for felony by imposing this disqualification in addition, I should feel the force of Mr. Poland's argument, founded on the rule which has obtained in putting a construction upon statutes—that when they are penal in their nature they are not to be construed retrospectively, if the language is capable of having a prospective effect given to it and is not necessarily retrospective. But here the object of the enactment is not to punish offenders, but to protect the public against public-houses in which spirits are retailed being kept by persons of doubtful character ... the legislature has categorically drawn a hard and fast line, obviously with a view to protect the public, in order that places of public resort may be kept by persons of good character; and it matters not for this purpose whether a person was convicted before or after the Act passed, one is equally bad as the other and ought not to be intrusted with a licence.

In *Re A Solicitor's Clerk*, *supra*, a statute concerning the practice of law by solicitors was amended so as to enable an order disqualifying a person from acting as a solicitor's clerk if such person had been convicted of larceny, embezzlement or fraudulent conversion of property. A clerk who had been convicted of one of those offenses before the coming into effect of the new law, contested his disqualification on the basis that the law was being given a retrospective effect. The Court of Queen's Bench dismissed these arguments. Lord Goddard C.J. found that there was no

qui rattachent des conséquences préjudiciables à un événement antérieur; elles donnent lieu à la présomption. Troisièmement, il y a celles qui imposent une peine à une personne qui est décrite par rapport à un événement antérieur, mais la peine n'est pas destinée à constituer une autre punition pour l'événement; elles ne donnent pas lieu à la présomption.

Une sous-catégorie du troisième type de lois décrit par Driedger est composée des textes législatifs qui peuvent imposer à une personne une peine liée à un événement passé en autant que le but de la peine n'est pas de punir la personne en question mais de protéger le public. Cette distinction a été élaborée dans un arrêt ancien, *R. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195, dans lequel le juge en chef Cockburn a écrit à la p. 199:

[TRADUCTION] Si on pouvait trouver une raison pour penser que l'intention de ce texte législatif était simplement d'augmenter la peine à l'égard d'une infraction majeure en y ajoutant cette interdiction, je serais sensible à la force de l'argument de M. Poland, qui est fondé sur la règle d'interprétation des lois selon laquelle, lorsqu'elles sont de nature pénale, elles ne peuvent être interprétées rétroactivement, si le texte peut avoir un effet pour l'avenir et n'est pas nécessairement rétroactif. Toutefois, en l'espèce, le but du texte législatif n'est pas de punir les contrevenants, mais de protéger le public contre la possibilité que des débits d'alcool soient tenus par des personnes de mœurs douteuses [...] le Parlement a de façon catégorique adopté une position ferme, de toute évidence pour protéger le public, afin que les endroits publics puissent être tenus par des personnes de bonnes mœurs, et il n'est pas important à cette fin de savoir si une personne a été déclarée coupable avant ou après l'adoption de la loi, car elle est tout aussi mauvaise dans un cas comme dans l'autre et ne devrait pas recevoir de permis.

Dans l'arrêt *Re A Solicitor's Clerk*, précité, une loi concernant l'exercice de la profession d'avocat avait été modifiée de manière à autoriser une ordonnance empêchant une personne d'agir à titre de clerk d'avocat si cette personne avait été déclarée coupable de vol, d'abus de confiance ou de détournement de biens. Un clerk, qui avait été déclaré coupable de l'une de ces infractions avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, avait contesté son exclusion parce que l'on donnait à la loi un effet rétroactif. La Court of Queen's Bench a rejeté ces arguments. Le juge en chef, Lord

retrospective effect since the real aim of the law was prospective and aimed at protecting the public. He wrote at p. 619:

In my opinion, however, this Act is not in truth retrospective. It enables an order to be made disqualifying a person from acting as a solicitor's clerk in the future and what happened in the past is the cause or reason for the making of the order; but the order has no retrospective effect. It would be retrospective if the Act provided that anything done before the Act came into force or before the order was made should be void or voidable or if a penalty were inflicted for having acted in this or any other capacity before the Act came into force or the order was made. This Act simply enables a disqualification to be imposed for the future which in no way affects anything done by the appellant in the past.

Elmer Driedger summarizes the point in "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264, at p. 275:

In the end, resort must be had to the object of the statute. If the intent is to punish or penalize a person for having done what he did, the presumption applies, because a new consequence is attached to a prior event. But if the new punishment or penalty is intended to protect the public, the presumption does not apply.

Stevenson J.A. of the Court of Appeal likened the situation in the present appeal to that in the *Re A Solicitor's Clerk* case at p. 229:

In my view the principle in the *Solicitor's Clerk* case is indistinguishable. An additional power is given to the Commission—based on previous conduct. A new punishment cannot be added but that is not the nature of the office of ss. 166 and 167. It is the same office that the *Solicitor's Clerk* case deals with, namely to provide a disqualification based on past conduct which may show unfitness for the exemption.

The present case involves the imposition of a remedy, the application of which is based upon conduct of the appellant before the enactment of ss. 165 and 166. Nonetheless, the remedy is not designed as a punishment for that conduct. Rather, it serves to protect members of the public.

The fact that the relief is not really punitive in nature is supported by the conclusion of Stevenson J.A. that the imposition of the new remedy did not

Goddard, a conclu qu'il n'y avait pas d'effet rétroactif, étant donné que le but réel de la loi était prospectif et visait la protection du public. Il écrit à la p. 619:

^a [TRADUCTION] À mon avis, cette loi n'est pas véritablement rétroactive. Elle permet de rendre une ordonnance empêchant une personne d'agir à titre de clerc d'avocat dans l'avenir et ce qui s'est produit dans le passé constitue la cause ou la raison de l'ordonnance; mais l'ordonnance n'a pas d'effet rétroactif. Elle serait rétroactive si la loi déclarait nulle ou annulable une chose faite avant l'entrée en vigueur de la loi ou avant l'ordonnance ou imposait une peine pour avoir agi à tel titre avant que l'entrée en vigueur de la loi ou avant l'ordonnance. La loi permet simplement l'exclusion pour l'avenir, ce qui n'a aucun d'effet sur ce que l'appelant a fait dans le passé.

^a Elmer Driedger résume la question dans «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 *R. du B. can.* 264, à la p. 275:

^e [TRADUCTION] Finalement, il faut se tourner vers l'objet de la loi. Si l'intention est de punir ou de pénaliser une personne pour ce qu'elle a fait, la présomption joue, parce qu'une nouvelle conséquence se rattache à un événement antérieur. Toutefois, si la nouvelle punition ou peine est destinée à protéger le public, la présomption ne joue pas.

^f Le juge Stevenson de la Cour d'appel a comparé la situation de la présente affaire à celle de l'affaire *Re A Solicitor's Clerk* à la p. 229:

^g [TRADUCTION] À mon avis, on ne peut établir de distinction avec le principe énoncé dans l'arrêt *Solicitor's Clerk*. Un pouvoir additionnel est accordé à la Commission, fondé sur la conduite antérieure. Une nouvelle peine ne peut être ajoutée mais ce n'est pas le rôle des art. 166 et 167. L'arrêt *Solicitor's Clerk* portait sur le même rôle, c'est-à-dire prévoir une exclusion fondée sur la conduite passée qui peut démontrer l'incapacité en ce qui a trait à l'exemption.

ⁱ La présente affaire concerne un redressement dont l'application est fondée sur la conduite de l'appelant avant l'adoption des art. 165 et 166. Néanmoins, le redressement n'est pas conçu comme une peine liée à cette conduite. Il vise plutôt à protéger le public.

^j Le fait que ce redressement ne soit pas véritablement de nature punitive est appuyé par la conclusion du juge Stevenson selon laquelle l'imposi-

lie at the root of the appellant's concern in this matter at p. 229:

In essence, the appellants fear the stigma arising from a finding that they did, or failed to do, what is alleged in the hearing notice. That root concern was well illustrated by the suggestion made in argument that neither would be particularly aggrieved by the remedy being imposed against them, indeed they could accept the remedies, but were concerned about the finding of wrong doing.

The provisions in question are designed to disqualify from trading in securities those persons whom the Commission finds to have committed acts which call into question their business integrity. This is a measure designed to protect the public, and it is in keeping with the general regulatory role of the Commission. Since the amendment at issue here is designed to protect the public, the presumption against the retrospective effect of statutes is effectively rebutted.

In the result, I would dismiss this appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Wheatley, Sadownik, Edmonton.

Solicitors for the respondent: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.

tion du nouveau redressement n'était pas la préoccupation fondamentale de l'appelant en l'espèce à la p. 229:.

[TRADUCTION] Essentiellement, les appelants craignent d'être marqués par une décision indiquant qu'ils ont fait ou omis de faire ce qui est allégué dans l'avis d'audition. Cette préoccupation fondamentale est bien illustrée par la déclaration faite dans l'argumentation, selon laquelle ils se souciaient moins du redressement imposé contre eux, car ils pouvaient accepter le redressement, que de la possibilité d'une conclusion sur l'illégalité.

Les dispositions en question sont destinées à empêcher les personnes que la Commission trouve coupables d'avoir accompli des actes qui mettent en doute leur intégrité commerciale, d'effectuer des opérations relatives à des valeurs mobilières. Il s'agit d'une mesure destinée à protéger le public et elle est conforme au rôle général de réglementation de la Commission. Étant donné que la modification contestée en l'espèce est destinée à protéger le public, la présomption de non-rétroactivité de la loi est en fait repoussée.

Je suis en conséquence d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Wheatley, Sadownik, Edmonton.

Procureurs de l'intimée: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.