

**IN THE MATTER of an application for an order for prohibition;**

**AND IN THE MATTER of the *Architects Act*, being chapter A-44.1 of the Revised Statutes of Alberta, 1980, as amended;**

**AND IN THE MATTER of the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects;**

between

**Sheldon Harvey Chandler, S. H. Chandler Architect Ltd., Gordon Gerald Kennedy, G. G. Kennedy Architect Ltd., Brian William Kilpatrick, Brian W. Kilpatrick Architect Ltd., Peter Juergen Dandyk and Peter J. Dandyk Architect Ltd. *Appellants***

v.

**Alberta Association of Architects, the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects, Trevor H. Edwards, James P. M. Waugh and Mary K. Green *Respondents***

INDEXED AS: CHANDLER v. ALBERTA ASSOCIATION OF ARCHITECTS

File No.: 19722.

1989: January 30; 1989: October 12.

Present: Dickson C.J. and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé and Sopinka JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Administrative law — Boards and tribunals — Jurisdiction — Continuation of original proceedings — Functus officio — Inquiry into the practices of a firm of architects — Board conducting a valid hearing but issuing ultra vires findings and orders — Board's findings and orders quashed — Board failing to consider whether it should make recommendations as required by legislation — Whether Board empowered to continue original proceedings — Architects Act, R.S.A. 1980, c. A-44.1, s. 39(3) — Alberta Regulation, 175/83, s. 11(1).*

Pursuant to s. 39 of the *Architects Act*, the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects conducted a hearing to review the practices of a firm of

**DANS L'AFFAIRE d'une demande d'ordonnance de prohibition;**

**ET DANS L'AFFAIRE de l'*Architects Act*, chapitre A-44.1 des Revised Statutes of Alberta, 1980, et modifications;**

**ET DANS L'AFFAIRE de la Practice Review Board de l'Alberta Association of Architects;**

entre

**Sheldon Harvey Chandler, S. H. Chandler Architect Ltd., Gordon Gerald Kennedy, G. G. Kennedy Architect Ltd., Brian William Kilpatrick, Brian W. Kilpatrick Architect Ltd., Peter Juergen Dandyk et Peter J. Dandyk Architect Ltd. *Appelants***

d c.

**Alberta Association of Architects, la Practice Review Board de l'Alberta Association of Architects, Trevor H. Edwards, James P. M. Waugh et Mary K. Green *Intimés***

RÉPERTORIÉ: CHANDLER c. ALBERTA ASSOCIATION OF ARCHITECTS

f N° du greffe: 19722.

1989: 30 janvier; 1989: 12 octobre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé et Sopinka.

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

*Droit administratif — Commissions et tribunaux administratifs — Compétence — Continuation des procédures initiales — Functus officio — Enquête sur les pratiques d'un cabinet d'architectes — La Commission a tenu une audience valide mais a formulé des conclusions et des ordonnances ultra vires — Annulation des conclusions et ordonnances de la Commission — La Commission a omis de se demander si elle devait faire des recommandations comme l'exige la loi — La Commission a-t-elle le pouvoir de continuer les procédures initiales? — Architects Act, R.S.A. 1980, chap. A-44.1, art. 39(3) — Alberta Regulation, 175/83, art. 11(1).*

j Conformément à l'art. 39 de l'*Architects Act*, la Commission de révision des pratiques de l'Association des architectes de l'Alberta a tenu une audience en vue

architects which went bankrupt and issued a report. Although the hearing was intended to be a practice review, the Board, in its report, made 21 findings of unprofessional conduct against the firm and six of the architects, levied fines, imposed suspensions and ordered them to pay the costs of the hearing. The Court of Queen's Bench allowed appellants' application for *certiorari* and quashed the Board's findings and orders. The Court of Appeal upheld the decision holding that the Board lacked jurisdiction to make findings or orders relating to disciplinary matters or costs. Under s. 39(3) of the Act, the Board is simply responsible for reporting to the Council of the Alberta Association of Architects and for making appropriate recommendations.

The Board notified the appellants that it intended to continue the original hearing to consider whether a further report should be prepared for consideration by the Council and whether the matter should be referred to the Complaint Review Committee. The Court of Queen's Bench allowed appellants' application to prohibit the Board from proceeding further in the matter. The court found that the Board had completed and fulfilled its function and that it was therefore *functus officio*. The Court of Appeal vacated the order of prohibition. It held that s. 39(3) of the Act and s. 11(1) of the Regulations require the Board to consider whether or not to make recommendations to the Council or the Complaint Review Committee. The Board did not do so and therefore did not exhaust its jurisdiction.

*Held* (La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Dickson C.J. and Wilson and Sopinka JJ.: The Board was not *functus officio*. As a general rule, once an administrative tribunal has reached a final decision in respect of the matter that is before it in accordance with its enabling statute, that decision cannot be revisited because the tribunal has changed its mind, made an error within jurisdiction or because there has been a change of circumstances. It can only do so if authorized by statute or if there has been a slip in drawing up the decision or there has been an error in expressing the manifest intention of the tribunal. To this extent, the principle of *functus officio* applies to an administrative tribunal. It is based, however, on the policy ground which favours finality of proceedings rather than on the rule which was developed with respect to formal judgments of a court whose decision was subject to a full appeal. Its application in respect to administrative tri-

de réviser les pratiques d'un cabinet d'architectes en faillite et a présenté un rapport. Même si l'audience devait constituer une révision des pratiques, la Commission, dans son rapport, a tiré 21 conclusions de conduite contraire à la profession à l'encontre du cabinet et de six de ses architectes, imposé des amendes et des suspensions et leur a ordonné de payer les frais de l'audience. La Cour du Banc de la Reine a accueilli la demande de *certiorari* des appelants et a annulé les conclusions et ordonnances de la Commission. La Cour d'appel a confirmé la décision et a conclu que la Commission n'avait pas compétence pour formuler des conclusions ou des ordonnances en matière de discipline ou de frais. En vertu du par. 39(3) de la Loi, la Commission est tenue simplement de rendre compte au Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta et de faire les recommandations qui s'imposent.

La Commission a avisé les appelants qu'elle avait l'intention de poursuivre l'audience initiale afin de décider s'il y aurait lieu de rédiger un nouveau rapport à l'intention du Conseil et de renvoyer toute l'affaire au Comité d'examen des plaintes. La Cour du Banc de la Reine a accueilli la demande des appelants visant à interdire à la Commission de poursuivre l'affaire. La cour a conclu que la Commission s'était acquittée de sa fonction et qu'elle était donc *functus officio*. La Cour d'appel a annulé l'ordonnance de prohibition. Elle a conclu que le par. 39(3) de la Loi et le par. 11(1) du Règlement imposent à la Commission l'obligation d'envisager la possibilité de faire ou non une recommandation au Conseil ou au Comité d'examen des plaintes. La Commission ne l'a pas fait et, par conséquent, elle n'a pas épuisé sa compétence.

*Arrêt* (les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

*Le* juge en chef Dickson et les juges Wilson et Sopinka: La Commission n'est pas *functus officio*. En règle générale, lorsqu'un tribunal administratif a statué définitivement sur une question dont il est saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou si un lapsus a été commis en rédigeant la décision ou s'il y a eu un erreur dans l'expression de l'intention manifeste du tribunal. Le principe du *functus officio* s'applique dans cette mesure à un tribunal administratif. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel

bunals which are subject to appeal only on a point of law must thus be more flexible and less formalistic.

Here, the Board failed to dispose of the matter before it in a manner permitted by the Act. The Board conducted a hearing into the appellants' practices but issued findings and orders that were *ultra vires*. The Board erroneously thought it had the power of the Complaint Review Committee and proceeded accordingly. It did not consider making recommendations as required by the Regulations and s. 39(3) of the Act. While the Board intended to make a final disposition of the matter before it, that disposition was a nullity and amounted in law to no disposition at all. In these circumstances, the Board, which conducted a valid hearing until it came to dispose of the matter, should be entitled to continue the original proceedings to consider disposition of the matter on a proper basis. On the continuation of the original proceedings, however, either party should be allowed to supplement the evidence and make further representations which are pertinent to disposition of the matter in accordance with the Act and Regulations.

*Per La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. (dissenting):* When an administrative tribunal has reached its decision, it cannot afterwards, in the absence of statutory authority, alter its award except to correct clerical mistakes or errors arising from an accidental slip or omission. In this case, the Board was *functus officio* when it handed down its decision. Its function was completed when it rendered its final report. The fact that the original decision was wrong or made without jurisdiction is irrelevant to the issue of *functus officio*.

If the Board had discretion to consider making recommendations, and chose not to do so, it should be the end of the matter. There is no authority in the Act that permits the Board to change its mind on its own initiative. Furthermore, once a board acts outside its jurisdiction it should not be allowed to rectify the infirmities of its disposition according to its own predilections. Standards of consistency and finality must be preserved for the effective development of the complex administrative tribunal system in Canada. Either a board is compelled to act in a prescribed manner, or it is prohibited from so acting. Allowing the Board to reopen the hearing, without an explicit provision in the enabling statute, would create considerable confusion in the law relating to powers of administrative tribunals to rehear or redetermine matters. Finally, as a general rule, a tribunal should not

en bonne et due forme. Son application doit donc être plus souple et moins formaliste dans le cas des tribunaux administratifs dont les décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit.

<sup>a</sup> En l'espèce, la Commission n'a pas statué sur la question dont elle était saisie d'une manière permise par la Loi. La Commission a tenu une audience valide au sujet des pratiques des appelants, mais elle a formulé des conclusions et des ordonnances qui étaient *ultra vires*.  
<sup>b</sup> Ayant cru erronément qu'elle était investie des pouvoirs du Comité d'examen des plaintes et ayant agi en conséquence, la Commission n'a pas envisagé de faire les recommandations requises par le Règlement et le par. 39(3) de la Loi. La Commission a voulu statuer sur la question de façon définitive, mais sa décision est nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision. Dans ces circonstances, la Commission, qui a tenu une audience valide jusqu'au moment de statuer sur la question, devrait pouvoir continuer les  
<sup>c</sup> procédures initiales afin d'examiner la possibilité de trancher la question d'une façon appropriée. Cependant, à la continuation des procédures initiales, chaque partie devrait pouvoir compléter la preuve et présenter d'autres arguments pertinents aux fins de régler l'affaire conformément à la Loi et au Règlement.  
<sup>d</sup>  
<sup>e</sup>

*Les juges La Forest et L'Heureux-Dubé (dissidents):* Sans autorisation de la loi, un tribunal administratif ne peut modifier sa décision après l'avoir rendue, sauf afin de rectifier des fautes matérielles ou des erreurs imputables à un lapsus ou à une omission. En l'espèce, la Commission était *functus officio* lorsqu'elle a prononcé sa décision. Elle avait complété sa fonction quand elle a rendu son rapport final. Le fait que la décision initiale soit erronée ou que le tribunal ait agi sans compétence ne revêt aucune pertinence en ce qui a trait à la question du *functus officio*.  
<sup>f</sup>  
<sup>g</sup>

Si la Commission pouvait à sa discrétion envisager de faire des recommandations et qu'elle a choisi de s'en abstenir, l'affaire s'arrête là. La Loi n'autorise aucunement la Commission à changer d'avis de sa propre initiative. En outre, une fois qu'une commission excède sa compétence, elle ne devrait pas pouvoir corriger les déficiences de sa décision selon son bon vouloir. Les normes de constance, de certitude et de caractère définitif des décisions doivent être préservées si on veut assurer l'efficacité du système complexe des tribunaux administratifs au Canada. De deux choses l'une: ou bien une commission est tenue d'agir de la manière prescrite ou bien il lui est interdit d'agir. Permettre à la Commission de rouvrir l'audition, sans que la loi habilitante ne le prévoit expressément, serait de nature à créer une confusion considérable dans le droit en ce qui concerne les  
<sup>h</sup>  
<sup>i</sup>  
<sup>j</sup>

be allowed to reserve the exercise of its remaining powers for a later date. The Board could not attempt to retain jurisdiction to make recommendations once it had made a final order, as the parties would never have the security of knowing that the decision rendered has finally determined their respective rights in the matter.

If the Board had a duty to consider making recommendations which it failed to fulfill, it could, depending on the circumstances of the case, be directed to review the entire matter afresh, and could be required to conduct a new hearing. Any re-examination, however, should not be construed as a "continuation of the Board's original proceedings". It would set a dangerous precedent in expanding the powers of administrative tribunals beyond the wording or intent of the enabling statute. It would also erode the protection of fairness and natural justice which is expected of administrative tribunals. In the particular circumstances of this case, a rehearing would not be appropriate.

The Court of Appeal erred in applying the principles of *mandamus* to the present situation.

### Cases Cited

By Sopinka J.

**Referred to:** *In re St. Nazaire Co.* (1879), 12 Ch. D. 88; *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, [1934] S.C.R. 186; *Huneault v. Central Mortgage and Housing Corp.* (1981), 41 N.R. 214; *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232; *Posluns v. Toronto Stock Exchange*, [1968] S.C.R. 330; *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

*Re V.G.M. Holdings, Ltd.*, [1941] 3 All E.R. 417; *Re Nelsons Laundries Ltd. and Laundry, Dry Cleaning and Dye House Workers' International Union, Local No. 292* (1964), 44 D.L.R. (2d) 463; *Lewis v. Grand Trunk Pacific Railway Co.* (1913), 13 D.L.R. 152; *M. Hodge and Sons Ltd. v. Monaghan* (1983), 43 Nfld. & P.E.I.R. 162; *Huneault v. Central Mortgage and Housing Corp.* (1981), 41 N.R. 214; *Lodger's International Ltd. v.*

pouvoirs qu'ont les tribunaux administratifs de réentendre ou de décider à nouveau une affaire. Enfin, en règle générale, il ne devrait pas être loisible à un tribunal de réserver pour une date ultérieure l'exercice de ses autres pouvoirs. Une fois prononcée son ordonnance définitive, la Commission ne pouvait tenter de conserver son pouvoir de faire des recommandations, car les parties n'auraient jamais eu la certitude que la décision rendue avait déterminé leurs droits respectifs de façon définitive.

Si la Commission a omis de remplir une obligation qui lui incombait de faire des recommandations, il peut lui être ordonné, selon les circonstances de l'espèce, de reprendre l'examen de toute l'affaire et elle peut alors être tenue de procéder à une nouvelle audition. Cependant, tout réexamen de l'affaire ne devrait pas être considéré comme «la continuation des procédures initiales par la Commission». Ce serait là créer un précédent dangereux que d'étendre les pouvoirs des tribunaux administratifs au-delà du texte ou de l'intention de leur loi habilitante. De plus, ce serait de nature à éroder la garantie d'équité et de justice naturelle dont on s'attend de la part des tribunaux administratifs. En l'espèce, il ne conviendrait pas d'ordonner la tenue d'une nouvelle audience, vu les circonstances particulières de cette affaire.

La Cour d'appel a commis une erreur en appliquant les principes du *mandamus* au présent cas.

### Jurisprudence

*f* Citée par le juge Sopinka

**Arrêts mentionnés:** *In re St. Nazaire Co.* (1879), 12 Ch. D. 88; *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, [1934] R.C.S. 186; *Huneault c. Société centrale d'hypothèques et de logement* (1981), 41 N.R. 214; *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232; *Posluns v. Toronto Stock Exchange*, [1968] R.C.S. 330; *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

*Re V.G.M. Holdings, Ltd.*, [1941] 3 All E.R. 417; *Re Nelsons Laundries Ltd. and Laundry, Dry Cleaning and Dye House Workers' International Union, Local No. 292* (1964), 44 D.L.R. (2d) 463; *Lewis v. Grand Trunk Pacific Railway Co.* (1913), 13 D.L.R. 152; *M. Hodge and Sons Ltd. v. Monaghan* (1983), 43 Nfld. & P.E.I.R. 162; *Huneault c. Société centrale d'hypothèques et de logement* (1981), 41 N.R. 214; *Lodger's International*

*O'Brien* (1983), 45 N.B.R. (2d) 342; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1985] 1 F.C. 253 (C.A.), aff'd [1989] 1 S.C.R. 1038; *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577; *Cité de Jonquière v. Munger*, [1964] S.C.R. 45; *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637; *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232; *Canadian Industries Ltd. v. Development Appeal Board of Edmonton* (1969), 71 W.W.R. 635; *Karavos v. Toronto*, [1948] 3 D.L.R. 294.

### Statutes and Regulations Cited

Alberta Regulation, 175/83, s. 11.  
*Architects Act*, R.S.A. 1980, c. A-44.1, ss. 9(1)(j.1) [ad. 1981, c. 5, s. 6], 39 [am. 1981, c. 5, s. 16].  
*Labour Relations Code*, S.A. 1988, c. L-1.2, s. 11(4).  
*National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 [formerly *National Transportation Act*], s. 66.  
*Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1980, c. 347, s. 42.

### Authors Cited

*Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "functus officio".  
*Jowitt's Dictionary of English Law*, 2nd ed. By John Burke. London: Sweet & Maxwell, 1977, "functus officio".  
 Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1985), 67 A.R. 255, allowing respondents' appeal from a decision of the Court of Queen's Bench<sup>1</sup>, granting appellants' application for an order for prohibition against the Practice Review Board. Appeal dismissed, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

*W. E. Code, Q.C.*, and *B. G. Kapusianyk*, for the appellants.

No one appearing for the respondents.

<sup>1</sup> Alta. Q.B., No. 8501-19113, October 8, 1985 (Brennan J.)

*Ltd. v. O'Brien* (1983), 45 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 342; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1985] 1 C.F. 253 (C.A.), conf. [1989] 1 R.C.S. 1038; *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577; *Cité de Jonquière v. Munger*, [1964] R.C.S. 45; *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637; *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232; *Canadian Industries Ltd. v. Development Appeal Board of Edmonton* (1969), 71 W.W.R. 635; *Karavos v. Toronto*, [1948] 3 D.L.R. 294.

### Lois et règlements cités

<sup>c</sup> Alberta Regulation, 175/83, art. 11.  
*Architects Act*, R.S.A. 1980, chap. A-44.1, art. 9(1)(j.1) [aj. 1981, chap. 5, art. 6], 39 [mod. 1981, chap. 5, art. 16].  
*Labour Relations Code*, S.A. 1988, chap. L-1.2, art. 11(4).  
<sup>d</sup> *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), chap. N-20 [auparavant la *Loi nationale sur les transports*], art. 66.  
<sup>e</sup> *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 1980, chap. 347, art. 42.

### Doctrine citée

*Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "functus officio".  
<sup>f</sup> *Jowitt's Dictionary of English Law*, 2nd ed. By John Burke. London: Sweet & Maxwell, 1977, "functus officio".  
<sup>g</sup> Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

<sup>h</sup> POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1985), 67 A.R. 255, qui a accueilli l'appel interjeté par les intimés à l'encontre d'une décision de la Cour du Banc de la Reine<sup>1</sup>, qui avait accueilli la demande des appelants visant à obtenir une ordonnance de prohibition contre la Practice Review Board. Pourvoi rejeté, les juges La Forest et L'Heureux-Dubé sont dissidents.

*W. E. Code, c.r.*, et *B. G. Kapusianyk*, pour les appelants.

<sup>i</sup> Personne n'a comparu pour les intimés.

<sup>1</sup>B.R. Alb., n° 8501-19113, 8 octobre 1985 (le juge Brennan).

The judgment of Dickson C.J. and Wilson and Sopinka JJ. was delivered by

SOPINKA J.—The issue in this appeal is whether the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects was *functus officio* after delivering a report on the practices leading to the bankruptcy of the Chandler Kennedy Architectural Group. The Alberta Court of Appeal allowed an appeal from the decision of the Alberta Court of Queen's Bench granting the appellants' application for an order prohibiting the Practice Review Board from proceeding on the grounds that the Board no longer had jurisdiction to deal with the matter and was *functus officio*.

#### Facts

As a result of the Chandler Kennedy Architectural Group filing for voluntary insolvency in June 1984, the Practice Review Board of the Alberta Association of Architects decided on its own initiative pursuant to s. 39(1)(b) of the *Architects Act*, R.S.A. 1980, c. A-44.1, to undertake a review of the practice of the Group and a number of the individual members of the Group. Hearings were commenced on August 14, 1984 and continued for a total of eighteen days. Final submissions were heard on December 17, 1984 and the report of the Board was issued on March 6, 1985.

The 71-page report made 21 specific findings of unprofessional conduct against the firm and several of the partners. Fines totalling \$127,500 were imposed upon six members of the firm. The same six partners were also issued suspensions from practicing architecture for periods from six months to two years. As well, the appellants were required to pay the costs of the hearing, approximating \$200,000.

#### Proceedings in the Courts Below

The appellants filed notice of intention to appeal the decision of the Board to the Council of the Alberta Association of Architects pursuant to s. 55

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Wilson et Sopinka rendu par

LE JUGE SOPINKA—Dans ce pourvoi, il s'agit de déterminer si la Practice Review Board (la «Commission de révision des pratiques») de l'Alberta Association of Architects («l'Association des architectes de l'Alberta») était *functus officio* après avoir établi un rapport sur les pratiques ayant entraîné la faillite du Chandler Kennedy Architectural Group. La Cour d'appel de l'Alberta a accueilli l'appel interjeté contre la décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta qui avait accordé l'ordonnance de prohibition, demandée par les appelants, visant à interdire à la Commission de poursuivre l'affaire, pour le motif que la Commission n'avait plus compétence et qu'elle était *functus officio*.

#### Les faits

En juin 1984, le Chandler Kennedy Architectural Group s'est déclaré insolvable. La Commission de révision des pratiques de l'Association des architectes de l'Alberta a alors décidé, de sa propre initiative, de procéder à une révision des pratiques du groupe et d'un certain nombre de ses membres, conformément à l'al. 39(1)b) de l'*Architects Act*, R.S.A. 1980, chap. A-44.1. Les audiences ont débuté le 14 août 1984 et se sont poursuivies pendant dix-huit jours. Les dernières plaidoiries ont été entendues le 17 décembre 1984 et la Commission a présenté son rapport le 6 mars 1985.

Le rapport de 71 pages comportait 21 conclusions précises de conduite contraire à la profession à l'encontre du cabinet et de plusieurs de ses membres. Des amendes s'élevant à 127 500 \$ ont été imposées à six membres du cabinet. Ces mêmes six membres ont également été suspendus de l'exercice de la profession d'architecte pour des périodes de six mois à deux ans. De même, les appelants devaient payer les frais de l'audience, soit environ 200 000 \$.

#### Les tribunaux d'instance inférieure

Les appelants ont déposé un avis d'intention d'interjeter appel contre la décision de la Commission auprès du Council of the Alberta Association

of the *Architects Act*. However, prior to the commencement of the appeal, the appellants brought an application before the Alberta Court of Queen's Bench for an order in the nature of *certiorari* to quash the findings and order of the Practice Review Board. Kryczka J. granted the order requested and held that the failure to inform the appellants that they were facing any charges or allegations of unprofessional conduct offended the principles of natural justice. Kryczka J. held that the comments of the Chairman of the Board clearly indicated that the hearings were intended to be a practice review rather than an inquiry into allegations of unprofessional conduct.

This decision was appealed by the Alberta Association of Architects to the Alberta Court of Appeal. In the Court of Appeal (1985), 39 Alta. L.R. (2d) 320, Prowse J.A. speaking for the court, upheld the decision of Kryczka J. but on different grounds. Prowse J.A. held that the Practice Review Board lacked jurisdiction to make findings or orders relating to disciplinary matters or costs. Disciplinary powers were said to be reserved for another body within the Alberta Association of Architects, the Complaint Review Committee. Under s. 39(3) of the *Architects Act* the Board is simply responsible for reporting to the Council and making whatever recommendations it feels are appropriate. Therefore, the Court of Appeal dismissed the appeal on the grounds that the *Architects Act* did not give to the Board the powers it purported to exercise.

A month after the decision of the Court of Appeal, the Practice Review Board gave notice to the appellants that it intended to continue the original hearing in order that consideration could be given to preparing a further report to the Council of the Alberta Association of Architects and consideration could also be given to referring the matter to the Complaint Review Committee.

of Architects («Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta»), conformément à l'art. 55 de l'*Architects Act*. Toutefois, avant même l'audition de l'appel, les appelants ont présenté à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta une requête visant à obtenir une ordonnance tenant d'un *certiorari* qui annulerait les conclusions et l'ordonnance de la Commission de révision des pratiques. Le juge Kryczka a accordé l'ordonnance demandée et conclu que l'omission d'aviser les appelants qu'ils faisaient l'objet d'accusations ou d'allégations de conduite contraire à la profession contrevenait aux principes de justice naturelle. Le juge Kryczka a statué que les commentaires du président de la Commission indiquaient clairement que les audiences devaient constituer une révision des pratiques plutôt qu'une enquête portant sur des allégations de conduite contraire à la profession.

L'Association des architectes de l'Alberta a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Alberta. Dans l'arrêt de la Cour d'appel (1985), 39 Alta. L.R. (2d) 320, le juge Prowse a maintenu, au nom de la cour, la décision du juge Kryczka, en se fondant toutefois sur des motifs différents. Le juge Prowse a conclu que la Commission de révision des pratiques n'avait pas compétence pour formuler des conclusions ou des ordonnances en matière de discipline ou de frais. Il a estimé que les pouvoirs disciplinaires étaient conférés à un autre organe de l'Association des architectes de l'Alberta, savoir le Comité d'examen des plaintes. En vertu du par. 39(3) de l'*Architects Act*, la Commission est tenue simplement de rendre compte au Conseil et de faire les recommandations qu'elle juge appropriées. Par conséquent, la Cour d'appel a rejeté l'appel pour le motif que l'*Architects Act* ne conférait pas à la Commission les pouvoirs qu'elle prétendait exercer.

Un mois après la décision de la Cour d'appel, la Commission de révision des pratiques a avisé les appelants qu'elle avait l'intention de poursuivre l'audience initiale afin d'envisager la possibilité de rédiger un nouveau rapport à l'intention du Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta et de renvoyer toute l'affaire au Comité d'examen des plaintes.

The appellants then brought an application before the Court of Queen's Bench to prohibit the Board from proceeding further with the continuation of the matter. Brennan J. held that the Board had completed and fulfilled the function for which it was constituted and it was therefore *functus officio* and lacked jurisdiction to continue its hearing. This decision was also appealed to the Alberta Court of Appeal.

The Court of Appeal (1985), 67 A.R. 255 allowed the appeal and vacated the order of prohibition. Kerans J.A. for the court held that s. 39(3) of the *Architects Act* and Regulation 175/83, s. 11(1) impose on the Board the duty to consider whether or not to make a recommendation. Kerans J.A. held that the Board did not consider whether to make a recommendation that the matter be referred to the Complaint Review Committee and therefore it did not exhaust its jurisdiction. *Functus officio* was held not to apply here as there was a failure to consider matters which were part of the Board's statutory duty. It is from this decision that the present appeal arises.

#### Statutory Powers of the Board

In order to determine whether the Board was empowered to continue its proceedings against the appellants it is necessary to examine the statutory framework within which it operates. The Act does not purport to confer on the Board the power to rescind, vary, amend or reconsider a final decision that it has made. Such a provision is not uncommon in the enabling statutes of many tribunals. See *Labour Relations Code*, S.A. 1988, c. L-1.2, s. 11(4); *Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1980, c. 347, s. 42; and *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20, s. 66 (formerly the *National Transportation Act*). It is therefore necessary to consider (a) whether it had made a final decision, and (b) whether it was, therefore, *functus officio*.

Les appelants ont alors soumis une requête à la Cour du Banc de la Reine en vue d'interdire à la Commission de poursuivre l'affaire. Le juge Brennan a conclu que la Commission s'était acquittée de la fonction pour laquelle elle avait été constituée, qu'elle était donc *functus officio* et n'avait pas compétence pour poursuivre l'audience. Cette décision a également fait l'objet d'un appel à la Cour d'appel de l'Alberta.

La Cour d'appel (1985), 67 A.R. 255 a accueilli l'appel et annulé l'ordonnance de prohibition. Le juge Kerans a conclu, au nom de la cour, que le par. 39(3) de l'*Architects Act* et le par. 11(1) du règlement 175/83 imposaient à la Commission l'obligation d'envisager la possibilité de faire ou non une recommandation. Le juge a statué que la Commission n'avait pas envisagé de recommander le renvoi de l'affaire devant le Comité d'examen des plaintes et que, par conséquent, elle n'avait pas épuisé sa compétence. On a jugé que le principe du *functus officio* ne s'appliquait pas dans ce cas puisque la Commission avait omis d'examiner en vertu de la loi. C'est cette décision qui fait l'objet du présent pourvoi.

#### f Les pouvoirs conférés à la Commission par la Loi

Pour déterminer si la Commission avait le pouvoir de poursuivre les procédures engagées contre les appelants, il est nécessaire d'examiner le contexte légal dans lequel elle fonctionne. La Loi n'a pas pour objet de conférer à la Commission le pouvoir d'abroger, de réviser ou de modifier une décision définitive qu'elle a rendue, ni de revenir sur une telle décision. Une telle disposition est courante dans les lois habilitantes de nombreux tribunaux. Voir le *Labour Relations Code*, S.A. 1988, chap. L-1.2, par. 11(4), la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 1980, chap. 347, art. 42, et la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), chap. N-20, art. 66 (auparavant la *Loi nationale sur les transports*). Il convient donc de décider a) si elle avait rendu une décision définitive et b) si elle était, par conséquent, *functus officio*.



The Board on its own initiative launched an inquiry into the practices of the appellants pursuant to s. 39 of the Act which provides:

**39(1) The Board**

(a) shall, on its own initiative or at the request of the Council, inquire into and report to and advise the Council in respect of

(i) the assessment of existing and the development of new educational standards and experience requirements that are conditions precedent to obtaining and continuing registration under this Act,

(ii) the evaluation of desirable standards of competence of authorized entities generally,

(iii) any other matter that the Council from time to time considers necessary or appropriate in connection with the exercise of its powers and the performance of its duties in relation to competence in the practice of architecture under this Act and the regulations, and

(iv) the practice of architecture by authorized entities generally,

and

(b) may conduct a review of the practice of an authorized entity in accordance with this Act and the regulations.

(2) A person requested to appear at an inquiry under this section by the Board is entitled to be represented by counsel.

(3) The Board shall after each inquiry under this section make a written report to the Council on the inquiry and may make any recommendations to the Council that the Board considers appropriate in connection with the matter inquired into, with reasons for the recommendations.

(4) If it is in the public interest to do so, the Council may direct that the whole or any portion of any inquiry by the Board under this section shall be held in private.

It is apparent that s. 39 does not deal with discipline but rather with practices in the profession with a view to their improvement. If, however, in the course of the inquiry into practices it appears to the Board that a matter may require investigation by the Complaint Review Committee, provision is made for referral of that matter to that Committee. Section 9(1)(j.1) of the Act empowers the Council to make regulations:

- La Commission a entrepris, de sa propre initiative, une enquête sur les pratiques des appelants, conformément à l'art. 39 de la Loi dont voici le texte:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] 39(1) La Commission

a) doit, de sa propre initiative ou à la demande du Conseil, enquêter, faire rapport au Conseil et le conseiller au sujet de

<sup>b</sup> (i) l'évaluation des normes actuelles et l'élaboration de nouvelles normes en matière de formation et d'expérience préalablement nécessaires à l'obtention et au maintien de l'enregistrement en vertu de la présente loi,

<sup>c</sup> (ii) l'évaluation des normes de compétence souhaitables pour les entités autorisées en général,

<sup>d</sup> (iii) toute autre question que le Conseil juge nécessaire ou appropriée en rapport avec l'exercice de ses pouvoirs et l'exécution de ses fonctions relativement à la compétence dans l'exercice de la profession d'architecte, en vertu de la présente loi et des règlements, et

(iv) l'exercice de l'architecture par des entités autorisées en général,

et

<sup>e</sup> b) peut procéder à la révision des pratiques d'une entité autorisée, conformément à la présente loi et aux règlements.

<sup>f</sup> (2) Toute personne citée à témoigner par la Commission, lors d'une enquête tenue en vertu du présent article, peut y être représentée par un avocat.

<sup>g</sup> (3) Après chaque enquête tenue en vertu du présent article, la Commission doit soumettre un rapport écrit au Conseil et peut lui faire les recommandations motivées qu'elle juge appropriées en rapport avec l'affaire en cause.

<sup>h</sup> (4) Le Conseil peut ordonner qu'une enquête tenue par la Commission en vertu du présent article ait lieu à huis clos, en totalité ou en partie, s'il est dans l'intérêt public de le faire.

<sup>i</sup> Il est évident que l'art. 39 porte non pas sur la discipline mais bien sur les pratiques ayant cours au sein de la profession et vise l'amélioration de celles-ci. Toutefois, si dans le cours d'une enquête sur les pratiques, la Commission estime qu'une question devrait être confiée au Comité d'examen des plaintes, la Loi prévoit le renvoi de cette question à ce comité. L'alinéa 9(1)(j.1) de la Loi confère au Conseil le pouvoir d'adopter des règlements:

(j.1) respecting the powers, duties and functions of the Practice Review Board including, but not limited to, the referral of matters by that Board to the Council or the Complaint Review Committee and appeals from decisions of that Board;

Section 11 of Regulation 175/83 passed pursuant to s. 9(1)(j.1) provides as follows:

11(1) The Board may shall [*sic*] make one or more of the following directions or recommendations:

(a) make one or more recommendations to the authorized entity or licensed interior designer, the subject of a practice review, respecting desired improvements in the practice reviewed;

(b) direct that a reviewer conduct a follow-up practice review to determine whether or not the Board's recommendations have been adopted and whether they have resulted in the desired improvements being made in the practice of the entity concerned;

(c) if it considers any one or more of the following matters to be of a sufficiently serious nature to require investigation by the Complaint Review Committee, direct that the matter be referred to the Complaint Review Committee for investigation:

(i) the unco-operative manner of an authorized entity or licensed interior designer in the course of a practice review or a follow up review;

(ii) a failure to comply with the Act, Professional Practice Regulation, Code of Ethics, Interior Design Regulation or General By-laws;

(iii) a failure to adopt and implement the recommendations respecting desired improvements in the practice of the entity concerned;

(iv) any apparent fraud, negligence or misrepresentation, or any disregard of the generally accepted standards of the practice of architecture or practice of licensed interior designers;

(d) if the Board determines in the course of its practice review that the conduct of an authorized entity or licensed interior designer constitutes

(i) unskilled practice of architecture or unprofessional conduct or both, or

(ii) unskilled practice of interior design or unprofessional conduct, or both

[TRADUCTION] j.1) concernant les pouvoirs, obligations et fonctions de la Commission de révision des pratiques, dont le renvoi de questions par la Commission au Conseil ou au Comité d'examen des plaintes, et les appels interjetés à l'encontre de décisions rendues par la Commission;

L'article 11 du règlement 175/83 adopté en vertu de l'al. 9(1)j.1) prévoit que:

[TRADUCTION] 11(1) La Commission peut doit (*sic*) formuler une ou plusieurs des directives ou recommandations suivantes:

a) faire une ou plusieurs recommandations à l'entité autorisée ou au dessinateur d'intérieurs agréé dont les pratiques font l'objet d'une révision, au sujet des améliorations qu'il est souhaitable d'apporter à la pratique qui fait l'objet d'une révision;

b) ordonner qu'un réviseur assure le suivi de la révision des pratiques afin de déterminer si les recommandations de la Commission ont été adoptées et si elles ont entraîné les améliorations souhaitées dans les pratiques de l'entité en cause;

c) si, à son avis, l'une des questions suivantes est assez grave pour que le Comité d'examen des plaintes fasse enquête, ordonner que la question soit renvoyée au Comité d'examen des plaintes pour fins d'enquête:

(i) manque de collaboration d'une entité autorisée ou d'un dessinateur d'intérieurs agréé dans le cadre d'une révision des pratiques ou d'un suivi;

(ii) manquement à la Loi, au Règlement sur l'exercice de la profession, au Code de déontologie, au Règlement sur le dessin d'intérieurs ou aux règlements généraux;

(iii) défaut d'adopter et d'appliquer les recommandations relatives à l'amélioration souhaitée des pratiques de l'entité en cause;

(iv) toute apparence de fraude, négligence ou fausses déclarations, ou tout manquement aux normes généralement acceptées pour l'exercice de la profession d'architecte et de la profession de dessinateur d'intérieurs;

d) si, dans le cadre de sa révision des pratiques, la Commission estime que la conduite d'une entité autorisée ou d'un dessinateur d'intérieurs agréé constitue

(i) un manque de compétence dans l'exercice de la profession d'architecte ou une conduite contraire à la profession, ou les deux à la fois,

(ii) un manque de compétence dans l'exercice de la profession de dessinateur d'intérieurs ou une conduite contraire à la profession, ou les deux à la fois,

the Board shall deal with the matter in accordance with sections 50 to 53 of the Act;

(e) indicate that it has no recommendations to make or that the practice reviewed is satisfactory;

(f) comment on a practice maintained at a high standard and with the consent of the authorized entity or licensed interior designer concerned, publicize the high standard and the persons concerned;

(g) make recommendations to the Council with a view to the establishment of new standards related to specific or general areas of the practice of architecture.

(2) The Board shall not impose any sanction under subsection (1)(d) unless the authorized entity or professional interior designer concerned

(a) has made representations to the Board, or

(b) after a notice under section 42 of the Act has been given, fails to attend the hearing or does not make representations.

The Board's inquiry proceeded as an inquiry into practices in accordance with the Act. The following statements made by the Chairman during the course of the inquiry aptly describe the nature of the inquiry:

The first thing that I would like to make very clear and I believe that you alluded to this in the beginning, that this is not a complaint review, this is a practice review, and as a result we are not dealing with a specific case of wrongdoing which I think you are alluding to and you are obviously experienced in the court. We are dealing with a review of the practice of the various authorized entities and that means a total review. So, as a result, the entire course of this Hearing has been to review the total practice. It has not been a process of reviewing specific points. The Board has been concerned to develop a full and as broad an understanding of the practice of the various entities as is humanly possible under the circumstances.

As a result of the review of those authorized entities, it is our responsibility and our duty to make recommendations and to make findings and we of course are going to be doing that following this.

Following each and every individual, we have provided an opportunity for questioning. The Board will have to take into consideration all of the evidence that has been put before it and has been spending a great deal of time in making certain it is listening and trying to understand

la Commission procédera conformément aux articles 50 à 53 de la Loi;

e) indiquer qu'elle n'a aucune recommandation à faire ou que la pratique faisant l'objet d'une révision s'est avérée satisfaisante;

f) faire des commentaires sur le maintien d'un idéal élevé de pratique et, avec le consentement de l'entité autorisée ou du dessinateur d'intérieurs agréé en cause, faire connaître cet idéal élevé ainsi que le nom des personnes visées;

g) faire au Conseil des recommandations visant l'établissement de nouvelles normes dans des domaines précis ou généraux de l'architecture.

(2) La Commission ne peut imposer de sanction en vertu de l'alinéa (1)d) que si l'entité autorisée ou le dessinateur d'intérieurs professionnel en cause

a) a présenté ses arguments à la Commission, ou

b) n'a pas assisté à l'audience ni présenté d'arguments, après avoir reçu un préavis donné en vertu de l'article 42 de la Loi.

La Commission a procédé à une enquête sur les pratiques conformément à la Loi. Au cours de l'enquête, le président a fait les observations suivantes qui décrivent bien la nature de l'enquête:

[TRADUCTION] J'aimerais tout d'abord établir très clairement, et je crois que vous y aviez fait allusion au début, qu'il s'agit non pas de l'examen d'une plainte mais bien d'une révision des pratiques et que, par conséquent, nous ne sommes pas saisis d'un cas précis d'actes répréhensibles, ce à quoi vous faites allusion, je crois, et pour lesquels vous avez beaucoup d'expérience devant les tribunaux. Il s'agit de la révision des pratiques des diverses entités autorisées et donc, d'une révision complète. Par conséquent, cette l'audience a uniquement pour but de réviser les pratiques dans leur ensemble. Il ne s'agit pas de réviser des points précis. La Commission a voulu comprendre entièrement et de façon aussi globale que possible, dans les circonstances, les pratiques de ces diverses entités.

À la suite de la révision de ces entités autorisées, il nous incombe de faire des recommandations et de tirer des conclusions, ce que nous allons faire ci-après.

Après chaque témoignage, nous avons permis que le témoin soit questionné. La Commission devra tenir compte de toute la preuve qui lui a été soumise et elle a consacré beaucoup de temps à s'assurer qu'elle écoutait et essayait de comprendre tout ce qui s'était passé. Mais

everything that has taken place. But again, as I said to your counsel, a few minutes ago, this is not a complaint review where we are trying to find fault or guilt on specific complaints. This is a practice review, and as a result we are given the responsibility of trying to review and understand at the fullest extent possible what has taken place, and as a result of the fullest extent of which has taken place, make findings and recommendations to the profession. [Emphasis added.]

Nevertheless, when it came to issue directions and recommendations, instead of proceeding under s. 39(3) of the Act as amplified by s. 11(1)(a), (b), (c), (e), (f) or (g) of the Regulation, the Board proceeded under s. 11(1)(d) of the Regulation, a provision that the Court of Appeal in the first appeal held to be *ultra vires*. The Court of Appeal held that ss. 50 to 53 deal with disciplinary matters which are beyond the competence of the Board. This decision of the Court of Appeal has not been challenged. Accordingly, the result of the decision of the Court of Appeal is that the Board conducted a valid hearing into the appellants' practice but issued findings and orders that were *ultra vires* and have been quashed.

In view of the fact that the Board erroneously thought it had the power of the Complaint Review Committee and proceeded accordingly, it did not consider recommendations under s. 39(3) of the Act or under s. 11(1)(a), (b), (c), (e), (f) or (g), and in particular (c), of the Regulation.

Kerans J.A. based his conclusion that the Board was not *functus officio* on the ground that the Board had a duty to consider whether to make a recommendation. He stated, at p. 257:

While the board has, under s. 39(3) and perhaps also the regulations, a discretion whether to make any recommendation, we think that the section imposes upon the board the duty to consider whether to make a recommendation. The report does not say that the board did so. If the board did not so consider, then, contrary to the finding of the learned Queen's Bench judge, the board has not exhausted its jurisdiction.

In view of the inexplicable use of "may/shall" in Regulation 11(1), it is difficult to determine precisely what the Board was obliged to do. Certainly

encore une fois, comme je l'ai dit à votre avocat il y a quelques minutes, il ne s'agit pas d'un examen de plaintes où nous essayons de déterminer la faute ou la culpabilité à l'égard de plaintes précises. Il s'agit d'une révision des pratiques et, en conséquence, il nous incombe de tenter de revoir et de comprendre le mieux possible ce qui s'est passé et, par conséquent, de tirer des conclusions et de faire des recommandations à la profession. [Je souligne.]

Néanmoins, lorsque vint le temps de donner des directives et de faire des recommandations, la Commission a procédé en vertu de l'al. 11(1)d) du Règlement, que la Cour d'appel a jugé *ultra vires* dans le premier appel, au lieu d'agir sous le régime du par. 39(3) de la Loi, précisé par les al. 11(1)a), b), c), e), f) ou g) du Règlement. La Cour d'appel a statué que les art. 50 à 53 portaient sur des questions disciplinaires qui outrepassent la compétence de la Commission. Cette décision de la Cour d'appel n'a pas été contestée. Par conséquent, il en résulte que la Commission a tenu une audience valide sur les pratiques des appelants, mais qu'elle a formulé des conclusions et des ordonnances qui étaient *ultra vires* et qui ont été annulées.

Ayant cru erronément qu'elle était investie des pouvoirs du Comité d'examen des plaintes et ayant agi en conséquence, la Commission n'a pas envisagé de faire des recommandations en vertu du par. 39(3) de la Loi ou des al. 11(1)a), b), c), e), f) ou g), et en particulier de l'al. c), du Règlement.

Le juge Kerans a conclu que la Commission n'était pas *functus officio* parce qu'elle avait l'obligation d'envisager la possibilité de faire une recommandation. Voici ce qu'il a affirmé à la p. 257:

[TRADUCTION] Même si la commission a, en vertu du par. 39(3) et peut-être également du règlement, le pouvoir discrétionnaire de faire ou non une recommandation, nous estimons que cette disposition impose à la commission l'obligation d'envisager la possibilité de faire une recommandation. Le rapport n'indique pas que la commission l'a fait. Si la commission n'a pas envisagé cette possibilité alors, contrairement à ce que le juge de la Cour du Banc de la Reine a conclu, elle n'a pas épuisé sa compétence.

Étant donné l'emploi inexplicable de l'expression «peut/doit» au par. 11(1) du Règlement, il est difficile de préciser ce que la Commission était

it would be strange if the Board were empowered to conduct a lengthy practice review and had no duty to consider making recommendations, either to the parties or to Council, or to consider a referral to the Complaint Review Committee. Therefore, I agree with Kerans J.A. that the Board had the duty to consider making recommendations pursuant to the Regulation and s. 39(3) of the *Architects Act*.

I am, however, of the opinion that the application of the *functus officio* principle is more appropriately dealt with in the context of the following characterization of the current state of the Board's proceedings. The Board held a valid hearing into certain practices of the appellants. At the conclusion of the hearing, in lieu of considering recommendations and directions, it made a number of *ultra vires* findings and orders which were void and have been quashed. In these circumstances, is the decision of the Board final so as to attract the principle of *functus officio*?

#### Functus Officio

The general rule that a final decision of a court cannot be reopened derives from the decision of the English Court of Appeal in *In re St. Nazaire Co.* (1879), 12 Ch. D. 88. The basis for it was that the power to rehear was transferred by the *Judicature Acts* to the appellate division. The rule applied only after the formal judgment had been drawn up, issued and entered, and was subject to two exceptions:

1. where there had been a slip in drawing it up, and,
2. where there was an error in expressing the manifest intention of the court. See *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, [1934] S.C.R. 186.

In *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577, Martland J., speaking for himself and Laskin J., opined that the same reasoning did not apply to the Immigration Appeal

tendue de faire. Il serait pour le moins étrange que la Commission ait le pouvoir de procéder à une révision détaillée des pratiques sans qu'elle soit tenue d'envisager la possibilité de faire des recommandations, que ce soit aux parties ou au Conseil, ou d'envisager un renvoi au Comité d'examen des plaintes. Par conséquent, je souscris à l'opinion du juge Kerans selon laquelle la Commission était tenue d'envisager la possibilité de faire des recommandations, conformément au Règlement et au par. 39(3) de l'*Architects Act*.

J'estime cependant qu'il faut plutôt traiter de l'application du principe *functus officio* dans le contexte de la qualification suivante de l'état actuel des procédures devant la Commission. La Commission a tenu une audience valide au sujet de certaines pratiques des appelants. À la fin de l'audience, au lieu d'envisager de formuler des recommandations et des directives, elle a formulé un certain nombre de conclusions et d'ordonnances *ultra vires* qui étaient nulles et qui ont été annulées. Dans ces circonstances, la décision de la Commission est-elle définitive, ce qui justifierait l'application du principe du *functus officio*?

#### Functus officio

La règle générale portant qu'on ne saurait revenir sur une décision judiciaire définitive découle de la décision de la Court of Appeal d'Angleterre dans *In re St. Nazaire Co.* (1879), 12 Ch. D. 88. La cour y avait conclu que le pouvoir d'entendre à nouveau une affaire avait été transféré à la division d'appel en vertu des *Judicature Acts*. La règle ne s'appliquait que si le jugement avait été rédigé, prononcé et inscrit, et elle souffrait deux exceptions:

1. lorsqu'il y avait eu lapsus en la rédigeant ou
2. lorsqu'il y avait une erreur dans l'expression de l'intention manifeste de la cour. Voir *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, [1934] R.C.S. 186.

Dans *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577, le juge Martland s'exprimant en son propre nom et en celui du juge Laskin, s'est dit d'avis que le même

Board from which there was no appeal except on a question of law. Although this was a dissenting judgment, only Pigeon J. of the five judges who heard the case disagreed with this view. At page 589 Martland J. stated:

The same reasoning does not apply to the decisions of the Board, from which there is no appeal, save on a question of law. There is no appeal by way of a rehearing.

In *R. v. Development Appeal Board, Ex p. Canadian Industries Ltd.*, the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta was of the view that the Alberta Legislature had recognized the application of the restriction stated in the *St. Nazaire Company* case to administrative boards, in that express provision for rehearing was made in the statutes creating some provincial boards, whereas, in the case of the Development Appeal Board in question, no such provision had been made. The Court goes on to note that one of the purposes in setting up these boards is to provide speedy determination of administrative problems.

He went on to find in the language of the statute an intention to enable the Board to hear further evidence in certain circumstances although a final decision had been made.

I do not understand Martland J. to go so far as to hold that *functus officio* has no application to administrative tribunals. Apart from the English practice which is based on a reluctance to amend or reopen formal judgments, there is a sound policy reason for recognizing the finality of proceedings before administrative tribunals. As a general rule, once such a tribunal has reached a final decision in respect to the matter that is before it in accordance with its enabling statute, that decision cannot be revisited because the tribunal has changed its mind, made an error within jurisdiction or because there has been a change of circumstances. It can only do so if authorized by statute or if there has been a slip or error within the exceptions enunciated in *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, *supra*.

raisonnement ne s'appliquait pas à la Commission d'appel de l'immigration dont les décisions ne pouvaient faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Même s'il s'agissait d'une opinion dissidente, seul le juge Pigeon, parmi les cinq juges ayant entendu l'affaire, n'y a pas souscrit. Le juge Martland affirme, à la p. 589:

Le même raisonnement ne s'applique pas aux décisions de la Commission, dont il n'y a pas d'appel, sauf sur une question de droit. Il n'y a pas d'appel par voie de nouvelle audition.

Dans *R. v. Development Appeal Board, Ex p. Canadian Industries Ltd.*, la Chambre d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a exprimé l'avis que la législature albertaine reconnaissait l'application de la restriction énoncée dans l'affaire *St. Nazaire Company* aux commissions administratives puisque des dispositions expresses prévoyant une nouvelle audition avaient été insérées dans les lois établissant certaines commissions provinciales, tandis que, dans le cas du Development Appeal Board en question, il n'y en avait pas. La Cour a poursuivi en signalant que l'un des buts de la création de ces commissions était d'arriver rapidement au règlement de problèmes administratifs.

Il a ensuite conclu que le texte de la loi exprimait l'intention d'habiliter la Commission à entendre d'autres éléments de preuve, dans certains cas, même si une décision définitive avait été rendue.

Je ne crois pas que le juge Martland ait voulu affirmer que le principe *functus officio* ne s'applique aucunement aux tribunaux administratifs. Si l'on fait abstraction de la pratique suivie en Angleterre, selon laquelle on doit hésiter à modifier ou à rouvrir des jugements officiels, la reconnaissance du caractère définitif des procédures devant les tribunaux administratifs se justifie par une bonne raison de principe. En règle générale, lorsqu'un tel tribunal a statué définitivement sur une question dont il était saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou s'il y a eu un lapsus ou une erreur au sens des exceptions énoncées dans l'arrêt *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, précité.

To this extent, the principle of *functus officio* applies. It is based, however, on the policy ground which favours finality of proceedings rather than the rule which was developed with respect to formal judgments of a court whose decision was subject to a full appeal. For this reason I am of the opinion that its application must be more flexible and less formalistic in respect to the decisions of administrative tribunals which are subject to appeal only on a point of law. Justice may require the reopening of administrative proceedings in order to provide relief which would otherwise be available on appeal.

Accordingly, the principle should not be strictly applied where there are indications in the enabling statute that a decision can be reopened in order to enable the tribunal to discharge the function committed to it by enabling legislation. This was the situation in *Grillas, supra*.

Furthermore, if the tribunal has failed to dispose of an issue which is fairly raised by the proceedings and of which the tribunal is empowered by its enabling statute to dispose, it ought to be allowed to complete its statutory task. If, however, the administrative entity is empowered to dispose of a matter by one or more specified remedies or by alternative remedies, the fact that one is selected does not entitle it to reopen proceedings to make another or further selection. Nor will reserving the right to do so preserve the continuing jurisdiction of the tribunal unless a power to make provisional or interim orders has been conferred on it by statute. See *Huneault v. Central Mortgage and Housing Corp.* (1981), 41 N.R. 214 (F.C.A.)

In this appeal we are concerned with the failure of the Board to dispose of the matter before it in a manner permitted by the *Architects Act*. The Board intended to make a final disposition but that disposition is a nullity. It amounts to no disposition at all in law. Traditionally, a tribunal, which makes a determination which is a nullity, has been permitted to reconsider the matter afresh and render a valid decision. In *Re Trizec Equities Ltd.*

Le principe du *functus officio* s'applique dans cette mesure. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.

Par conséquent, il ne faudrait pas appliquer le principe de façon stricte lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante. C'était le cas dans l'affaire *Grillas*, précitée.

De plus, si le tribunal administratif a omis de trancher une question qui avait été soulevée à bon droit dans les procédures et qu'il a le pouvoir de trancher en vertu de sa loi habilitante, on devrait lui permettre de compléter la tâche que lui confie la loi. Cependant, si l'entité administrative est habilitée à trancher une question d'une ou de plusieurs façons précises ou par des modes subsidiaires de redressement, le fait d'avoir choisi une méthode particulière ne lui permet pas de rouvrir les procédures pour faire un autre choix. Le tribunal ne peut se réserver le droit de le faire afin de maintenir sa compétence pour l'avenir, à moins que la loi ne lui confère le pouvoir de rendre des décisions provisoires ou temporaires. Voir *Huneault c. Société centrale d'hypothèques et de logement* (1981), 41 N.R. 214 (C.A.F.)

Dans l'affaire qui nous intéresse, la Commission n'a pas statué sur la question dont elle était saisie d'une manière permise par l'*Architects Act*. La Commission a voulu rendre une décision définitive, mais cette décision est nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision. Traditionnellement, le tribunal dont la décision est nulle a été autorisé à réexaminer la question dans son entier et à prononcer une déci-

and Area Assessor Burnaby-New Westminster (1983), 147 D.L.R. (3d) 637 (B.C.S.C.), McLachlin J. (as she then was) summarized the law in this respect in the following passage, at p. 643:

I am satisfied both as a matter of logic and on the authorities that a tribunal which makes a decision in the purported exercise of its power which is a nullity, may thereafter enter upon a proper hearing and render a valid decision: *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (B.C.S.C.); *Posluns v. Toronto Stock Exchange et al.* (1968), 67 D.L.R. (2d) 165, [1968] S.C.R. 330. In the latter case, the Supreme Court of Canada quoted from Lord Reid's reasons for judgment in *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 at p. 79, where he said:

I do not doubt that if an officer or body realises that it has acted hastily and reconsiders the whole matter afresh, after affording to the person affected a proper opportunity to present its case, then its later decision will be valid.

There is no complaint made by Trizec Equities Ltd. with respect to the hearing held on March 19th. Accordingly, while the court exceeded its jurisdiction by purporting to increase the assessments on the morning of March 17, 1982, its subsequent decision of March 19, 1982, stands as valid.

If the error which renders the decision a nullity is one that taints the whole proceeding, then the tribunal must start afresh. Cases such as *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.); *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (S.C.B.C.) and *Posluns v. Toronto Stock Exchange*, [1968] S.C.R. 330, referred to above, are in this category. They involve a denial of natural justice which vitiated the whole proceeding. The tribunal was bound to start afresh in order to cure the defect.

In this proceeding the Board conducted a valid hearing until it came to dispose of the matter. It then rendered a decision which is a nullity. It failed to consider disposition on a proper basis and

sion valide. Dans la décision *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637 (C.S.C.-B.), le juge McLachlin (maintenant de notre Cour) a résumé le droit applicable à ce sujet dans le passage suivant, à la p. 643:

[TRADUCTION] Je suis convaincue, tant sur le plan logique que sur celui de la doctrine et de la jurisprudence, que le tribunal qui, dans le cadre présumé de l'exercice de sa compétence, rend une décision annulée par la suite, peut ensuite tenir une audience régulière et rendre une décision valide: *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (C.S.C.-B.); *Posluns v. Toronto Stock Exchange et al.* (1968), 67 D.L.R. (2d) 165, [1968] R.C.S. 330. Dans ce dernier arrêt, la Cour suprême du Canada a cité les motifs du jugement prononcé par lord Reid dans *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 à la p. 79, où il affirme:

Je ne doute point que dans l'éventualité où un fonctionnaire ou un organisme se rend compte qu'il a agi précipitamment et réexamine la question dans son entier, après avoir accordé à la personne intéressée la possibilité suffisante de faire valoir son point de vue, la seconde décision qu'il rendra sera valide.

Trizec Equities Ltd. n'a formulé aucune plainte à l'égard de l'audience du 19 mars. Par conséquent, même si la cour a outrepassé sa compétence en prétendant augmenter les cotisations le 17 mars 1982 au matin, sa décision subséquente, rendue le 19 mars 1982, demeure valide.

Si l'erreur qui a pour effet de rendre nulle la décision entache la totalité des procédures, le tribunal doit tout recommencer. Les arrêts *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (C.S.C.-B.), et *Posluns v. Toronto Stock Exchange*, [1968] R.C.S. 330, se situent dans cette catégorie. Dans chaque cas, il s'agissait d'un déni de justice naturelle qui avait pour effet de vicier toute l'instance. Le tribunal était tenu de tout recommencer afin de remédier à ce vice.

En l'espèce, la Commission a tenu une audience valide jusqu'au moment de trancher la question. Elle a alors prononcé une décision qui est nulle de nullité absolue. Elle n'a pas envisagé de régler la



should be entitled to do so. The Court of Appeal so held.

On the continuation of the Board's original proceedings, however, either party should be allowed to supplement the evidence and make further representations which are pertinent to disposition of the matter in accordance with the Act and Regulation. This will enable the appellants to address, frontally, the issue as to what recommendations, if any, the Board ought to make.

In the result, the appeal is dismissed, but without costs. The respondents neither appeared on the argument nor filed a factum.

The reasons of La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting)—I must respectfully disagree with my colleague Justice Sopinka's disposition of this appeal.

The issues which arise in this appeal are:

- (1) Was the Practice Review Board ("Board") of the Alberta Association of Architects *functus officio* after delivering a report on the practices leading to the bankruptcy of the Chandler Kennedy Architectural Group?
- (2) If the Board was not *functus officio*, does it have the jurisdiction to continue the original hearing against the appellants to consider making recommendations to the Complaint Review Committee?
- (3) Did the Court of Appeal err in its consideration and application of the principles relating to *mandamus*?

The first two, closely related issues, turn on the construction of s. 39 of the *Architects Act*, R.S.A. 1980, c. A-44.1, and Regulation 175/83 (passed under authority of the Act), which establish the Board and define its powers.

question de façon appropriée, ce qu'elle devrait pouvoir faire maintenant. C'est ainsi qu'en a décidé la Cour d'appel.

Cependant, à la continuation des procédures initiales par la Commission, chaque partie devrait pouvoir compléter la preuve et présenter d'autres arguments pertinents aux fins de régler l'affaire conformément à la Loi et au Règlement. Cela permettra aux appelants d'aborder directement la question des recommandations que la Commission devrait faire, le cas échéant.

En définitive, le pourvoi est rejeté, mais sans dépens. Les intimés n'ont pas présenté de plaidoirie ni déposé de mémoire.

Les motifs des juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente)—Avec égards, je ne puis souscrire à la conclusion à laquelle en arrive mon collègue le juge Sopinka.

Les questions en litige dans ce pourvoi sont les suivantes:

- 1) La Practice Review Board («la Commission») de l'Alberta Association of Architects («l'Association des architectes de l'Alberta») était-elle *functus officio* après avoir établi un rapport sur les pratiques qui ont entraîné la faillite du Chandler Kennedy Architectural Group?
- 2) Si la Commission n'était pas *functus officio*, a-t-elle compétence pour poursuivre l'audience initiale, à l'encontre des appelants, afin d'envisager la possibilité de faire des recommandations au Comité d'examen des plaintes?
- 3) La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en examinant et en appliquant les principes relatifs au *mandamus*?

Les deux premières questions sont étroitement liées et portent sur l'interprétation de l'art. 39 de l'*Architects Act*, R.S.A. 1980, chap. A-44.1, et du règlement 175/83 (adopté en vertu de la Loi), qui créent la Commission et en définissent les pouvoirs.

Section 39(3) of the *Architects Act* provides:

(3) The Board shall after each inquiry under this section make a written report to the Council on the inquiry and may make any recommendations to the Council that the Board considers appropriate in connection with the matter inquired into, with reasons for the recommendations.

The disputed text is found in Regulation 175/83, s. 11(1):

11(1) The Board may shall [*sic*] make one or more of the following directions or recommendations:

(c) ... direct that the matter be referred to the Complaint Review Committee for investigation: ...

The confusion emanates from the inclusion of both the permissive, discretionary term "may", and the affirmative, mandatory term "shall", without any indication as to which prevails. However, while I shall discuss the implications of both interpretations, in my view the appeal should be allowed on either construction.

(1) *Functus Officio*

When the Board first undertook to reopen the hearing, appellants sought an order for prohibition, which was granted by Brennan J. In granting the order, the chambers judge of the Court of Queen's Bench stated:

Unfortunately, the Practice Review Board proceeded to set itself up as having disciplinary functions and made findings and assessed penalties. Mr. Justice Kryczka declared these Findings and Orders a nullity, which decision was upheld by the Alberta Court of Appeal.

In my view, the Practice Review Board has completed and fulfilled the function for which it was appointed and therefore it is *functus officio*. Such being the case, it had no jurisdiction to continue with any function. Accordingly, the application is granted for an Order to prohibit the Board from proceeding further against these Applicants, and in particular, the Board is hereby prohibited from proceeding with any further hearings on this matter.

This decision was reversed by the Alberta Court of Appeal: (1985), 67 A.R. 255. According to Kerans J.A., for the court, the Board was not

Le paragraphe 39(3) de l'*Architects Act* dispose:

[TRADUCTION] (3) Après chaque enquête tenue en vertu du présent article, la Commission doit soumettre un rapport écrit au Conseil et peut lui faire les recommandations motivées qu'elle juge appropriées en rapport avec l'affaire en cause.

Le texte contesté en l'espèce figure au par. 11(1) du règlement 175/83:

[TRADUCTION] 11(1) La Commission peut doit (*sic*) formuler une ou plusieurs des directives ou recommandations suivantes:

c) ... ordonner que la question soit renvoyée au Comité d'examen des plaintes pour fins d'enquête ...

La confusion tient à la juxtaposition des termes facultatif «peut» et impératif «doit», sans priorité apparente. Cependant, même si je me propose d'examiner les conséquences des deux interprétations, j'estime que le pourvoi devrait être accueilli de toute façon.

1) *Functus officio*

Lorsque la Commission a voulu rouvrir l'enquête pour la première fois, les appelants ont demandé une ordonnance de prohibition qui leur a été accordée par le juge Brennan, juge en chambre de la Cour du Banc de la Reine, qui a affirmé en rendant l'ordonnance:

[TRADUCTION] Malheureusement, la Commission de révision des pratiques a agi comme si elle avait des fonctions disciplinaires, en tirant des conclusions et en imposant des peines. Monsieur le juge Kryczka a jugé que ces conclusions et ordonnances étaient nulles, ce qui a été confirmé par la Cour d'appel de l'Alberta.

À mon avis, la Commission de révision des pratiques s'est acquittée des fonctions pour lesquelles elle a été constituée et elle est donc *functus officio*. Par conséquent, elle n'avait pas compétence pour poursuivre l'exercice de quelque fonction que ce soit. La demande d'ordonnance de prohibition interdisant à la Commission de poursuivre l'affaire contre les requérants est donc accueillie et il est notamment interdit à la Commission de tenir d'autres audiences sur cette question.

Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel de l'Alberta: (1985), 67 A.R. 255. Selon le juge Kerans, s'exprimant au nom de la cour, la Com-

*functus officio*, and should be allowed to “voluntarily . . . do the right thing” (at p. 257):

[T]he board, having mistaken[ly] decided that it had itself the power to deal directly and finally with discipline questions, too quickly rejected any consideration of making recommendations to other bodies. We think that the board, persuaded by its mistaken assumption of these other powers, made such an egregious error about the significance of its powers of recommendation that it cannot be said that it has exercised that jurisdiction.

*Jowitt's Dictionary of English Law* (2nd ed. 1977) defines *functus officio* as “having discharged his duty”; an expression applied to a judge, magistrate or arbitrator who has given a decision or made an order or award so that his authority is exhausted. The holding of Morton J. in *Re V.G.M. Holdings, Ltd.*, [1941] 3 All E.R. 417 (Ch. D.), is well summarized in the headnote:

Where a judge has made an order for a stay of execution which has been passed and entered, he is *functus officio*, and neither he nor any other judge of equal jurisdiction has jurisdiction to vary the terms of such stay. The only means of obtaining any variation is to appeal to a higher tribunal.

An editorial note added that:

This is a practice point. It is well-settled that the court can vary any order before it is passed and entered. After it has been passed and entered, the court is *functus officio*, and can make no variation itself. Any variation which may be made must be made by a court of appellate jurisdiction.

*Black's Law Dictionary* (5th ed. 1979) defines *functus officio* as “a task performed”:

Having fulfilled the function, discharged the office, or accomplished the purpose, and therefore of no further force or authority. Applied to an officer whose term has expired and who has consequently no further official authority; and also to an instrument, power, agency, etc., which has fulfilled the purpose of its creation, and is therefore of no further virtue or effect.

mission n'était pas *functus officio* et il devrait lui être loisible de [TRADUCTION] «procéder de la bonne façon [. . .] volontairement» (à la p. 257):

[TRADUCTION] [A]près avoir décidé erronément qu'elle avait le pouvoir de traiter directement et définitivement de questions disciplinaires, la Commission a rejeté trop hâtivement toute possibilité de faire des recommandations à d'autres organismes. Nous pensons que la Commission, convaincue erronément d'être investie de ces autres pouvoirs, a commis une erreur si énorme quant à la portée de ses pouvoirs de recommandation que l'on ne peut conclure qu'elle a exercé cette compétence.

L'expression *functus officio* est définie par [TRADUCTION] «qui s'est acquitté de sa fonction» dans le *Jowitt's Dictionary of English Law* (2<sup>e</sup> éd. 1977). Cette expression s'applique à un juge, magistrat ou arbitre qui a rendu une décision ou prononcé une ordonnance et a ainsi épuisé sa compétence. La conclusion à laquelle est arrivé le juge Morton, dans *Re V.G.M. Holdings, Ltd.*, [1941] 3 All E.R. 417 (Ch. D.), est bien résumée dans le sommaire:

[TRADUCTION] Lorsqu'un juge a décrété un sursis d'exécution qui a été prononcé et inscrit, il devient *functus officio* et ni lui ni aucun autre juge de même juridiction n'a le pouvoir d'en modifier les modalités. L'appel devant une instance supérieure est alors le seul moyen d'obtenir une modification de l'ordonnance.

La mention suivante a été ajoutée par l'arrêviste:

[TRADUCTION] C'est une question de pratique. Il est bien établi que la cour peut modifier une ordonnance avant de la prononcer et de l'inscrire. Une fois que l'ordonnance est prononcée et inscrite, la cour est *functus officio* et ne peut la modifier elle-même. Seule une juridiction d'appel peut procéder à la modification de l'ordonnance.

Dans le *Black's Law Dictionary* (5<sup>e</sup> éd. 1979), *functus officio* est défini ainsi: [TRADUCTION] «une fonction remplie»:

[TRADUCTION] Ayant rempli sa fonction, s'étant acquitté de sa charge ou ayant réalisé son objectif et n'ayant donc plus aucun pouvoir ni compétence. S'applique à un fonctionnaire dont le mandat est expiré et qui n'a donc plus de pouvoir officiellement; également à un acte, à un pouvoir, à un organisme, etc., qui a atteint l'objectif visé lors de sa constitution et n'a donc plus aucun autre effet.

The doctrine of *functus officio* states that an adjudicator, be it an arbitrator, an administrative tribunal, or a court, once it has reached its decision cannot afterwards alter its award except to correct clerical mistakes or errors arising from an accidental slip or omission (*Re Nelsons Laundries Ltd. and Laundry, Dry Cleaning and Dye House Workers' International Union, Local No. 292* (1964), 44 D.L.R. (2d) 463 (B.C.S.C.)) "To allow adjudicator to again deal with the matter of its own volition, without hearing the entire matter 'afresh' is contrary to this doctrine" (appellants' factum, at p. 19).

In *Re Nelsons Laundries Ltd.*, Verchere J. cited *Lewis v. Grand Trunk Pacific Railway Co.* (1913), 13 D.L.R. 152 (B.C.C.A.), at p. 154:

The question then is, when is an award made? In my opinion, when the arbitrator has done all that he can do, namely, reduce it to writing, and publish it as his award.

In *M. Hodge and Sons Ltd. v. Monaghan* (1983), 43 Nfld. & P.E.I.R. 162 (Nfld. C.A.), Morgan J.A. stated that (at p. 163):

Whether or not the trial judge was in error in the first instance in declaring the proceedings a nullity, and ordering the Writ of Summons and Statement of Claim to be struck out, is not relevant to the issue now before us. The order given was, by its very nature, final, and even if made in error it could not be amended by the judge who gave it. . . . Clearly then the learned judge was *functus officio* and without jurisdiction to hear the matter.

Treatise authors dealing with administrative law issues have been surprisingly frugal in their treatment of the *functus officio* doctrine. Perhaps the most concise statement of the doctrine can be found in Pépin and Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd ed. 1982), at p. 221:

[TRANSLATION] In the case of quasi-judicial acts, the courts have held that decisions made in due form are irrevocable. To some extent the approach taken has been that once a government body has granted or recognized the rights of an individual, they cannot be challenged by the power of review: individuals are entitled to legal security in decisions. Once the decision is made, the file

En vertu du principe du *functus officio*, une instance décisionnelle, qu'il s'agisse d'un arbitre, d'un tribunal administratif ou d'une cour de justice ne peut modifier sa décision après l'avoir rendue, sauf afin de rectifier des fautes matérielles ou des erreurs imputables à un lapsus ou à une omission (*Re Nelsons Laundries Ltd. and Laundry, Dry Cleaning and Dye House Workers' International Union, Local No. 292* (1964), 44 D.L.R. (2d) 463 (C.S.C.-B.)) [TRADUCTION] «Permettre à l'instance décisionnelle de se pencher encore sur la question de sa propre initiative, sans réentendre toute l'affaire est contraire à ce principe» (mémoire des appelants, à la p. 19).

Dans la décision *Re Nelsons Laundries Ltd.*, le juge Verchere cite l'arrêt *Lewis v. Grand Trunk Pacific Railway Co.* (1913), 13 D.L.R. 152 (C.A.C.-B.), à la p. 154:

[TRADUCTION] Il s'agit donc de déterminer à quel moment la décision a été rendue. À mon avis, c'est lorsque l'arbitre a tout fait ce qu'il pouvait faire, c'est-à-dire lorsqu'il a consigné sa décision par écrit et l'a publiée à ce titre.

Dans l'arrêt *M. Hodge and Sons Ltd. v. Monaghan* (1983), 43 Nfld. & P.E.I.R. 162 (C.A.T.-N.), le juge Morgan affirme (à la p. 163):

[TRADUCTION] La question de savoir si le juge de première instance a commis une erreur au départ en déclarant que l'instance était nulle et en ordonnant la radiation du bref d'assignation et de la déclaration n'est pas pertinente en l'espèce. L'ordonnance prononcée était définitive de par sa nature même et, quoiqu'elle fût erronée, le juge qui l'a prononcée ne pouvait la modifier. De toute évidence, le juge était dès lors *functus officio* et n'avait pas compétence pour entendre l'affaire.

Les auteurs de traités de droit administratif sont étonnamment parcimonieux lorsqu'ils parlent du principe du *functus officio*. L'ouvrage de Pépin et Ouellette, intitulé *Principes de contentieux administratif* (2<sup>e</sup> éd. 1982), contient peut-être l'énoncé le plus concis de ce principe, à la p. 221:

Dans les cas des actes judiciaires, la jurisprudence considère que les décisions régulièrement rendues sont irrévocables. On veut en quelque sorte que les droits accordés ou reconnus aux administrés par l'Administration ne puissent être remis en cause par le biais d'un pouvoir de reconsidération; les administrés ont droit à la sécurité juridique des décisions. Une fois la décision

is closed and the government body is “*functus officio*”. The legislature will often also take the trouble to specify that the decision is “final and not appealable”. The rule that quasi-judicial decisions are irrevocable also seems to apply to domestic tribunals. However, there may be exceptions to the rule when the initial decision is vitiated by a serious procedural defect, such as failure to observe the rules of natural justice.

In line with that doctrine, if the Board had discretion to consider making recommendations, and chose not to, that should be the end of the matter. The finality of the Board's decision can be ascertained from its own language when it made its orders. The actual report of the Board reveals that the hearings concluded on December 17, 1984. The Board members signed the report under the heading “Conclusions”. Furthermore, given that the Council of the Alberta Association of Architects issued a notice of hearing of an appeal from the decision rendered by the Board, it too must have considered the hearing complete. In the actual findings of the Board, they imposed suspensions, effective immediately. The report is entitled “Report of the Practice Review Board”, the rendering of which is the function of that tribunal. All these factors indicate that the Board had completed its function and had rendered its final report.

It seems to me that there is a fundamental flaw in the reasoning of the Alberta Court of Appeal. If the Board was not *functus officio* after handing down its decision, at what point does it become so? In this case an appeal was filed, though not heard because the original ruling was quashed. If the Board is not *functus officio* when the decision is handed down, it must certainly be so by the time an appeal is filed. If not, then the logical conclusion would be that the Board could sit again to redetermine a matter even after an appeal had been heard, for there is no principled basis on which to say that at some point after the decision has come down the Board becomes *functus officio*, and there seems no way to rationally define an exception for the rare circumstance where the Board fails to consider the exercise of a discretion-

rendue, le dossier est fermé et l'Administration est «*functus officio*». Souvent d'ailleurs, le législateur prendra la peine de préciser que la décision est «finale et sans appel». La règle de l'irrévocabilité des décisions à caractère quasi judiciaire semble s'appliquer également aux tribunaux domestiques. Cependant, la règle pourra souffrir des exceptions lorsque la décision initiale est entachée d'un vice de procédure grave comme l'inobservance d'un principe de justice naturelle.

Suivant ce principe, si la Commission pouvait à sa discrétion envisager de faire des recommandations et qu'elle a choisi de s'en abstenir, l'affaire s'arrête là. Le caractère définitif de la décision de la Commission peut s'inférer du langage qu'elle emploie dans ses ordonnances. Le rapport de la Commission indique que les audiences ont pris fin le 17 décembre 1984. Les membres de la Commission ont signé le rapport sous la rubrique «Conclusions». De plus, vu que le Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta avait déposé un avis d'appel contre la décision rendue par la Commission, lui aussi doit avoir considéré que l'audition était terminée. Dans sa décision, la Commission a imposé des suspensions exécutoires immédiatement. Le rapport est intitulé [TRADUCTION] «Rapport de la Commission de révision des pratiques». Il a été rendu dans l'exercice des fonctions de ce tribunal. Tous ces facteurs révèlent que la Commission avait complété sa fonction et rendu son rapport final.

Le raisonnement de la Cour d'appel de l'Alberta me semble entaché d'un vice fondamental. Si la Commission n'est pas *functus officio* après le prononcé de sa décision, quand le devient-elle? En l'espèce, un appel a été interjeté bien qu'il n'ait jamais été entendu puisque la décision initiale a été annulée. Si la Commission n'est pas *functus officio* lorsqu'elle prononce sa décision, elle doit certainement l'être au moment où cette dernière est portée en appel. Sinon, il faudrait logiquement conclure que la Commission pourrait siéger de nouveau pour réexaminer une affaire même après l'audition de l'appel. Aucun principe en effet ne permet d'affirmer que la Commission devient *functus officio* à un certain moment après le prononcé de sa décision, et il semble rationnellement impossible de faire une exception pour le rare cas

ary duty. In my view, this point should be fatal to the respondents.

If a tribunal has discretion, i.e., if it may consider making recommendations, and chooses not to, there is no authority in the *Architects Act* that permits it to change its mind on its own initiative. Furthermore, once a board acts *ultra vires*, it should not be allowed to rectify the infirmities of its disposition according to its own predilections. Standards of consistency, certainty, and finality must be preserved for the effective development of the complex administrative tribunal system in Canada. Either a board is compelled to act in a prescribed manner, or it is prohibited from so acting. Allowing the Board to reopen the hearing, without an explicit provision in the enabling statute, would create considerable confusion in the law relating to powers of administrative tribunals to rehear or redecide matters.

In most administrative decisions, the tribunal does not address the fact that it has considered all of its discretionary powers but has elected to invoke only a few of those powers. I agree with the holding in *Huneault v. Central Mortgage and Housing Corp.* (1981), 41 N.R. 214 (F.C.A.), that a tribunal should not be allowed to reserve the exercise of its remaining powers for a later date. The Board could not attempt to retain jurisdiction to make recommendations to Council once it has made a final order, as the parties would never have the security of knowing that the decision rendered has finally determined their respective rights in the matter.

There are, of course, exceptions to the general rule that an arbitrator who has reached a final decision becomes *functus officio* and cannot afterwards alter his award. For example an adjudicator may correct clerical mistakes or errors arising from an accidental slip or omission (*Lodger's International Ltd. v. O'Brien* (1983), 45 N.B.R. (2d) 342 (N.B.C.A.); *Re Nelsons Laundries Ltd.*, *supra*). However, the Board in the present case is

où la Commission fait défaut de considérer l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. À mon avis, ce point devrait être fatal aux intimés.

<sup>a</sup> Si un tribunal détient un pouvoir discrétionnaire, c.-à-d. s'il peut envisager de faire des recommandations et s'il choisit de ne pas le faire, l'*Architects Act* ne l'autorise aucunement à changer d'avis de sa propre initiative. En outre, une fois <sup>b</sup> qu'une commission agit de façon *ultra vires*, elle ne devrait pas pouvoir corriger les déficiences de sa décision selon son bon vouloir. Les normes de constance, de certitude et de caractère définitif des décisions doivent être préservées si on veut assurer <sup>c</sup> l'efficacité du système complexe des tribunaux administratifs au Canada. De deux choses l'une: ou bien une commission est tenue d'agir de la manière prescrite ou bien il lui est interdit d'agir. <sup>d</sup> Permettre à la Commission de rouvrir l'audition, sans que la loi habilitante ne le prévoit expressément, serait de nature à créer une confusion considérable dans le droit en ce qui concerne les pouvoirs qu'ont les tribunaux administratifs de <sup>e</sup> réentendre ou de décider à nouveau une affaire.

Dans la plupart des décisions administratives, le tribunal ne s'arrête pas à la question de savoir s'il a considéré tous les pouvoirs discrétionnaires dont il est investi, mais a choisi de n'en exercer que quelques-uns. Je suis d'accord avec l'arrêt *Huneault c. Société centrale d'hypothèques et de logement* (1981), 41 N.R. 214 (C.A.F.), portant qu'il ne devrait pas être loisible à un tribunal de <sup>g</sup> réserver pour une date ultérieure l'exercice de ses autres pouvoirs. Une fois prononcée son ordonnance définitive, la Commission ne pouvait tenter de conserver son pouvoir de faire des recommandations au Conseil, car les parties n'auraient jamais <sup>h</sup> eu la certitude que la décision rendue avait déterminé leurs droits respectifs de façon définitive.

Il y a évidemment des exceptions à la règle générale portant qu'un arbitre ayant prononcé une <sup>i</sup> décision définitive devient *functus officio* et ne peut modifier cette décision par la suite. Par exemple, une instance décisionnelle peut corriger des erreurs matérielles ou des fautes imputables à un lapsus ou à une omission (*Lodger's International Ltd. v. O'Brien* (1983), 45 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 342 (C.A.N.-B.); *Re Nelsons Laundries Ltd.*, précité).

not seeking to correct a slip or clerical error. If it had the option to consider making recommendations, and yet chose not to, that choice does not detract from the finality of the decision.

When a decision is rendered with nothing to be completed, there is no doubt that the adjudicator is *functus officio*: any further action would be entirely without authority (*Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1985] 1 F.C. 253 (C.A.), affirmed [1989] 1 S.C.R. 1038). Hence, if the Board is seen as having discretion whether or not to consider making recommendations, and the Alberta Court of Appeal decision is left undisturbed, the doctrine of *functus officio* would be rendered nugatory.

In *Lodger's International Ltd.*, *supra*, the New Brunswick Court of Appeal dealt with a series of orders by the New Brunswick Human Rights Commission. The Commission first ordered an employer to compensate two employees. When the employer did not comply, the Commission renewed the order with a time limit for payment. Section 21(2) of the *Human Rights Act* provided that the orders were "final". The court held that the second order was improper and that the Commission was *functus officio* after the first order, because s. 21 did not authorize subsequent orders. La Forest J.A. (now of this Court), writing for the court, addressed the issue of whether the Commission was empowered to make such a series of orders and concluded that (at p. 352):

It would take strong words indeed to convince me that the legislature ever intended to give this kind of power to an administrative body, however lofty its goals and however liberally we are expected to construe the statute to facilitate the achievement of these goals.

Unlike the enabling statute in *Grillas v. Minister of Manpower and Immigration*, [1972] S.C.R. 577, where the Immigration Appeal Board had statutory jurisdiction to hold a rehearing under

En l'espèce, toutefois, la Commission ne tente pas de corriger un lapsus ou une erreur matérielle. Si elle avait la possibilité d'envisager de faire des recommandations et a choisi de ne pas le faire, ce choix n'altère en rien le caractère définitif de la décision.

Lorsqu'une décision est rendue et qu'il ne reste rien à compléter, l'instance décisionnelle est incontestablement *functus officio*: toute mesure additionnelle serait prise en l'absence de toute compétence (*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1985] 1 C.F. 253 (C.A.), confirmé par [1989] 1 R.C.S. 1038). Donc, si la Commission est perçue comme ayant discrétion pour décider de faire ou non des recommandations et si l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta est maintenu, le principe du *functus officio* serait privé de tout effet.

Dans l'arrêt *Lodger's International Ltd.*, précité, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick était saisie d'une série d'ordonnances prononcées par la Commission des droits de l'homme du Nouveau-Brunswick. La Commission avait d'abord ordonné à un employeur d'indemniser deux employés. L'employeur ne s'étant pas exécuté, la Commission a renouvelé l'ordonnance en l'assortissant d'un délai de paiement. Le paragraphe 21(2) de la *Loi sur les droits de l'homme* prévoit que les ordonnances sont «définitive[s]». La cour a statué que la seconde ordonnance était irrégulière et que la Commission était *functus officio* après avoir rendu la première ordonnance, parce que l'art. 21 ne l'autorisait pas à rendre d'autres ordonnances. S'exprimant au nom de la cour, le juge La Forest (maintenant de notre Cour) a abordé la question de savoir si la Commission avait le pouvoir de prononcer une telle série d'ordonnances et a conclu ce qui suit (aux pp. 352 et 353):

Il faudrait des arguments bien solides pour me convaincre que la Législature a jamais eu l'intention de conférer ce genre de pouvoir à un organisme administratif, si nobles que soient ses objectifs et si libérale que soit l'interprétation escomptée de la loi pour faciliter la réalisation de ces objectifs.

Contrairement à la loi habilitante en cause dans *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577, où, en vertu de l'art. 15 sur la *Loi sur la Commission d'appel de*

s. 15 of the *Immigration Appeal Board Act*, there is no authority in the *Architects Act* for the Board to hold a rehearing. *Cité de Jonquière v. Munger*, [1964] S.C.R. 45, also supported a policy favouring the finality of decisions unless the statute dictates otherwise. Upholding the unanimous decision of the Quebec Court of Appeal, Cartwright J., for the Court, held that (at p. 48):

I am satisfied that the council had the right to interpret the award but not to amend it. This does not mean, however, that it did not have the right to correct a simple clerical error. Anybody having quasi-judicial powers must have such a right, otherwise the consequences of a simple slip in drafting an award might be disastrous.

Furthermore, I agree with the holding in *M. Hodge and Sons Ltd.*, *supra*, that the fact that the original decision was wrong or made without jurisdiction is irrelevant to the issue of *functus officio* (at p. 163):

The order given was, by its very nature, final, and even if made in error it could not be amended by the judge who gave it.

## (2) The Board's Jurisdiction to Rehear

The Alberta Court of Appeal interpreted the *Architects Act*, and Regulation 175/83, as imposing a duty on the Board to consider whether to make a recommendation to the Governing Council or Complaint Review Committee.

Despite the ambiguous language, my colleague, Sopinka J., concludes that the Act imposes a duty on the basis that "it would be strange if the Board were empowered to conduct a lengthy practice review and had no duty to consider making recommendations" (p. 860). Given that "the Board conducted a valid hearing until it came to dispose of the matter" (p. 863), my colleague suggested that "[o]n the continuation of the Board's original proceedings ... either party should be allowed to supplement the evidence and make further representations which are pertinent to disposition of the matter" (p. 864). Hence, while it would

*l'immigration*, la Commission d'appel de l'immigration avait compétence pour procéder à une nouvelle audition, l'*Architects Act* n'autorise aucunement la Commission à réentendre ainsi une affaire. L'arrêt *Cité de Jonquière v. Munger*, [1964] R.C.S. 45, confirme également que les décisions doivent être définitives à moins que la loi ne prévoie le contraire. En confirmant l'arrêt unanime de la Cour d'appel du Québec, le juge Cartwright statue au nom de la Cour (à la p. 48):

[TRADUCTION] Je suis convaincu que le conseil avait le droit d'interpréter la décision mais non de la modifier. Cela ne signifie pas toutefois qu'il n'avait pas le droit de corriger une simple erreur d'écriture. Toute entité dotée de pouvoirs quasi judiciaires doit avoir ce droit, sinon la moindre petite erreur de rédaction pourrait avoir des conséquences désastreuses.

De plus, je souscris à la conclusion de la cour dans l'arrêt *M. Hodge and Sons Ltd.*, précité, selon laquelle le fait que la décision initiale était erronée ou que la cour a agi sans compétence ne revêt aucune pertinence en ce qui a trait à la question du *functus officio* (à la p. 163):

[TRADUCTION] L'ordonnance prononcée était définitive de par sa nature même et, quoiqu'elle fût erronée, le juge qui l'a prononcée ne pouvait la modifier.

## 2) La compétence de la Commission pour réentendre une affaire

Dans son interprétation de l'*Architects Act* et du règlement 175/83, la Cour d'appel de l'Alberta a conclu que ces textes imposaient à la Commission l'obligation d'envisager si elle devait faire une recommandation au Conseil ou au Comité d'examen des plaintes.

Malgré le langage ambigu de ces textes législatifs, mon collègue le juge Sopinka conclut que la Loi impose une telle obligation parce qu'«[i] serait pour le moins étrange que la Commission ait le pouvoir de procéder à une révision détaillée des pratiques sans qu'elle soit tenue d'envisager la possibilité de faire des recommandations» (p. 860). Étant donné que «la Commission a tenu une audience valide jusqu'au moment de trancher la question» (p. 863), mon collègue postule qu'«à la continuation des procédures initiales par la Commission, chaque partie devrait pouvoir compléter la preuve et présenter d'autres arguments perti-



provide for the presentation of supplementary evidence, the rehearing itself would not be conducted afresh, but rather as a "continuation of the Board's original proceedings".

This analysis does have a certain intuitive appeal: given that a Practice Review Board does exist, and has a certain function to fulfill, it should be allowed, or rather required, to perform that function. However, the issue here is precisely that the Board did exercise that function, albeit illegally.

There is no dispute that when making the final orders it did, the Board clearly exceeded its jurisdiction. The Chairman of the Board himself set out the Board's functions and explicitly recognized that:

[T]his is not a complaint review where we are trying to find fault or guilt on specific complaints. This is a practice review, and as a result we are given the responsibility of trying to review and understand at the fullest extent possible what has taken place, and as a result if the fullest extent of which has taken place, make findings and recommendations to the profession.

Following this introduction, the Board embarked on an adjudicatory path which the courts found to be wholly *ultra vires*. If it had a duty to consider whether to make a recommendation to the Complaint Review Committee, it did not do so.

Even though the Board was wrong in its initial decision, the question is whether that precludes the Board from now attempting to correctly carry out its function. According to my colleague, as the Board's disposition was a nullity, it amounts to no disposition at all in law: "a tribunal, which makes a determination which is a nullity, has been permitted to reconsider the matter afresh and render a valid decision" (p. 862) (emphasis added), relying on *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R.

nents aux fins de régler l'affaire» (p. 864). Par conséquent, même si la nouvelle audition permettait aux parties de présenter des éléments de preuve additionnels, cette audition ne constituerait pas un réexamen de la question dans son entier mais plutôt la «continuation des procédures initiales par la Commission».

Intuitivement, cette analyse offre un certain attrait: étant donné que la Commission de révision des pratiques existe et qu'elle a une certaine fonction à remplir, elle devrait être autorisée à exercer cette fonction ou plutôt y être tenue. En l'espèce, cependant, le litige porte précisément sur le fait que la Commission a bel et bien exercé cette fonction, même si elle l'a fait dans l'illégalité.

Il est admis que lorsqu'elle a prononcé ses ordonnances définitives, la Commission a clairement outrepassé sa compétence. Le président de la Commission a lui-même décrit les fonctions de la Commission et reconnu explicitement que:

[TRADUCTION] [I]l ne s'agit pas d'un examen de plaintes où nous essayons de déterminer la faute ou la culpabilité à l'égard de plaintes précises. Il s'agit d'une révision des pratiques et, en conséquence, il nous incombe de tenter de revoir et de comprendre le mieux possible ce qui s'est passé et, par conséquent, de tirer des conclusions et de faire des recommandations à la profession.

Après cette introduction, la Commission s'est engagée dans un processus décisionnel que les tribunaux ont ensuite jugé entièrement *ultra vires*. Si elle avait l'obligation d'envisager de faire des recommandations au Comité de révision des plaintes, elle ne l'a pas fait.

Même si la Commission a commis une erreur en prononçant sa décision initiale, il s'agit de déterminer si cela l'empêche de tenter cette fois d'exercer correctement sa fonction. Selon mon collègue, comme la décision de la Commission était nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision: «le tribunal dont la décision est nulle a été autorisé à réexaminer la question dans son entier et à prononcer une décision valide» (pp. 862 et 863) (je souligne), s'appuyant sur la décision *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Burnaby-New Westminster* (1983), 147 D.L.R. (3d) 637 (C.S.C.-B.), où le juge

(3d) 637 (B.C.S.C.), where McLachlin J. (now of this Court) wrote, at p. 643:

I am satisfied both as a matter of logic and on the authorities that a tribunal which makes a decision in the purported exercise of its power which is a nullity, may thereafter enter upon a proper hearing and render a valid decision: *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (B.C.S.C.); *Posluns v. Toronto Stock Exchange et al.* (1968), 67 D.L.R. (2d) 165, [1968] S.C.R. 330. In the latter case, the Supreme Court of Canada quoted from Lord Reid's reasons for judgment in *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 at p. 79, where he said:

I do not doubt that if an officer or body realises that it has acted hastily and reconsiders the whole matter afresh, after affording to the person affected a proper opportunity to present its case, then its later decision will be valid. [Emphasis added.]

These precedents distinctly indicate that whenever special circumstances do warrant reconsideration by an administrative tribunal, such is to take place "afresh", not merely as a continuation of the tainted process now sought to be corrected.

Furthermore, *Re Trizec* dealt with a procedural error by the Court of Revision. While acting wholly within the domain of its substantive jurisdiction, the Court of Revision increased an assessment against a taxpayer before allowing the taxpayer to be heard. Two days later, at the request of the taxpayer, the court reconvened and a hearing was conducted. Hence, this case is distinguishable on at least three grounds:

(1) the court in *Re Trizec* was instructed to consider the matter afresh and conduct a proper hearing; the Alberta Court of Appeal in *Chandler* allowed the Board to continue its original proceeding;

(2) the court, acting within its jurisdiction, made a procedural error which it subsequently corrected; the Board in *Chandler* was not

McLachlin (maintenant de notre Cour) écrit à la p. 643:

[TRADUCTION] Je suis convaincue, tant sur le plan logique que sur celui de la doctrine et de la jurisprudence, que le tribunal qui, dans le cadre présumé de l'exercice de sa compétence, rend une décision annulée par la suite, peut ensuite tenir une audience régulière et rendre une décision valide: *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (C.S.C.-B.); *Posluns v. Toronto Stock Exchange et al.* (1968), 67 D.L.R. (2d) 165, [1968] R.C.S. 330. Dans ce dernier arrêt, la Cour suprême du Canada a cité les motifs du jugement prononcé par lord Reid dans *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40, à la p. 79, où il affirme:

Je ne doute point que dans l'éventualité où un fonctionnaire ou un organisme se rend compte qu'il a agi précipitamment et réexamine la question dans son entier, après avoir accordé à la personne intéressée la possibilité suffisante de faire valoir son point de vue, la seconde décision qu'il rendra sera valide. [Je souligne.]

D'après cette jurisprudence, il est clair que lorsqu'en raison de circonstances particulières, un tribunal administratif est justifié de réexaminer une affaire, ce dernier doit procéder à un réexamen de la question dans son entier et non à la simple continuation du processus vicié que l'on tente maintenant de corriger.

En outre, dans la décision *Re Trizec*, il s'agissait d'une erreur de procédure commise par la Cour de révision. Tout en respectant les limites de sa compétence sur le plan du fond, la Cour de révision avait augmenté une cotisation établie à l'encontre d'un contribuable avant même d'entendre ce dernier. Deux jours plus tard, à la demande du contribuable, la cour a été convoquée de nouveau et a tenu une audition. Cette affaire doit être distinguée sur au moins trois aspects:

(1) dans *Re Trizec*, on a ordonné à la cour de réexaminer l'affaire et de procéder à une audience régulière; dans *Chandler*, la Cour d'appel de l'Alberta a permis à la Commission de continuer ses procédures initiales;

(2) la cour, agissant dans les limites de sa compétence, a commis une erreur de procédure qu'elle a ensuite corrigée; dans *Chandler*, la

empowered at the substantive level to make any of the findings it did; and

(3) the taxpayer itself requested a hearing, whereas the Board in *Chandler* reopened the proceedings on its own initiative.

The issues in *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (B.C.S.C.), relied upon in *Re Trizec*, were almost identical. A teacher was dismissed on three grounds of misconduct, yet was heard on only two of those grounds. He was then heard on the third ground and the dismissal was upheld.

The suggestion that the Board's original proceedings be continued is especially disturbing. It would set a dangerous precedent in expanding the powers of administrative tribunals beyond the wording or intent of the enabling statute. Furthermore, it would erode the protection of fairness and natural justice which every citizen of this country has a right to expect from administrative tribunals. The original hearing was conducted under the mistaken belief by the Board that it could make certain orders, despite the Chairman's introductory words. The Chairman's comments, reproduced above, clearly indicated that the hearings were intended to be a practice review rather than an inquiry into allegations of unprofessional conduct.

Kryczka J. of the Alberta Court of Queen's Bench held that, given the failure to inform the appellants that they were facing any such discipline charges or allegations, "it is difficult for me to conceive how the eventual result could be characterized as anything other than a travesty of justice". It might be that the appellants would have entered into a different course or line of defense at the hearing had they suspected that they were being investigated with respect to matters entirely outside the scope of the Board's jurisdiction. Unaware and not informed of the discipline charges that were in fact contemplated by the Board, appellants were not legally in a position

Commission n'avait pas le pouvoir, sur le plan du fond, de formuler les conclusions en cause; et

(3) le contribuable a lui-même demandé une audience alors que dans *Chandler*, la Commission a rouvert l'instance de sa propre initiative.

Les questions en litige dans l'arrêt *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (C.S.C.-B.), invoqué dans *Re Trizec*, étaient presque identiques. Un professeur avait été congédié pour trois motifs d'inconduite mais n'avait pu témoigner qu'à l'égard de deux d'entre eux. Par la suite, il avait pu se faire entendre au sujet du troisième motif et le congédiement avait été confirmé.

La suggestion que les procédures initiales puissent être continuées est particulièrement inquiétante. Ce serait là créer un précédent dangereux que d'étendre les pouvoirs des tribunaux administratifs au-delà du texte ou de l'intention de leur loi habilitante. De plus, cela serait de nature à éroder la garantie d'équité et de justice naturelle à laquelle chaque citoyen de ce pays est en droit de s'attendre de la part des tribunaux administratifs. La Commission a tenu l'audience initiale en croyant à tort qu'elle pouvait prononcer certaines ordonnances, malgré les propos préliminaires tenus par le président. Les commentaires du président que j'ai déjà reproduits indiquent clairement que les audiences devaient constituer une révision des pratiques plutôt qu'un examen des plaintes portant sur la conduite non professionnelle.

En Cour du banc de la Reine de l'Alberta, le juge Kryczka a statué que, compte tenu de ce que les appelants n'ont pas été avisés qu'ils faisaient face à des accusations ou allégations de nature disciplinaire, [TRADUCTION] «il m'est difficile d'imaginer que le résultat éventuel puisse être considéré comme autre chose qu'un simulacre de justice». Les appelants auraient peut-être agi différemment ou présenté un autre genre de défense à l'audience s'ils avaient soupçonné qu'ils faisaient l'objet d'une enquête sur des questions excédant totalement la compétence de la Commission. Puisqu'ils n'étaient pas au courant ni informés des accusations de nature disciplinaire que la Commis-

to prepare a full defense to the allegations and orders ultimately made against them.

Appellants further contend that, if upheld, the decision of the Alberta Court of Appeal must be taken as overturning the judgment of the same court in *Canadian Industries Ltd. v. Development Appeal Board of Edmonton* (1969), 71 W.W.R. 635, cited with approval in *Grillas, supra*, at pp. 588-89. *Canadian Industries* dealt with a board that held a hearing without giving notice to the appellant who was entitled to such notice as an interested party. The Board then held a rehearing of which proper notice was given, and decided, after hearing submissions, that its previous order should not be changed. Johnson J.A., for the Court of Appeal held that both orders had to be set aside. The first was a nullity as the appellant was not notified. The second was a nullity as well in the absence of clear statutory authority to conduct a rehearing.

As mentioned previously, there is no clear statutory language enabling the Board to conduct a rehearing. If the Board has a duty which it failed to fulfill, it can, depending on the circumstances of the case, be directed to review the entire matter afresh, and can be required to conduct a new hearing. *Re Trizec and Lange, supra*. However, if it sets out to do one thing and winds up doing something entirely different, any reexamination should not be construed as a "continuation of the Board's original proceedings".

I would like to briefly address the *prima facie* apprehension that a direction to the Board to conduct a new hearing is tantamount to "double adjudication". That would be a valid concern if the Board is seen as having discretion. It would then be making orders subsequent to its being rendered *functus officio*. However, if it has an imposed duty, a rehearing would only be required if the original hearing is determined to be a total nullity,

sion envisageait de porter, les appelants n'étaient pas légalement en mesure de préparer une défense pleine et entière à l'égard des allégations et des ordonnances dont ils ont finalement fait l'objet.

<sup>a</sup> Les appelants ajoutent que s'il est confirmé, l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta devra alors être considéré comme renversant l'arrêt de la même cour dans *Canadian Industries Ltd. v. Development Appeal Board of Edmonton* (1969), 71 W.W.R. 635, qui a été cité avec approbation dans l'arrêt *Grillas*, précité, aux pp. 588 et 589. L'arrêt *Canadian Industries* portait sur une audience tenue par une commission sans avis préalable à l'appellant, qui avait droit à un tel préavis en tant que partie intéressée. Après avoir donné les avis appropriés, la Commission a procédé à une nouvelle audition de l'affaire et a décidé, après avoir entendu les arguments, de ne pas modifier son ordonnance antérieure. Le juge Johnson a statué, au nom de la Cour d'appel, que les deux ordonnances devaient être annulées. La première était nulle parce que l'appellant n'avait pas été avisé. La deuxième était tout aussi nulle, parce que la loi n'autorisait pas clairement la tenue d'une nouvelle audition.

Comme nous l'avons déjà mentionné, aucun texte de loi n'habilite clairement la Commission à tenir une nouvelle audition. Si la Commission a omis de remplir une obligation qui lui incombe, il peut lui être ordonné, selon les circonstances de l'espèce, de reprendre l'examen de toute l'affaire et elle peut alors être tenue de procéder à une nouvelle audition. *Re Trizec et Lange*, précités. Cependant, si elle se propose de faire une chose et qu'en fin de compte elle fait quelque chose de tout à fait différent, tout réexamen de l'affaire ne devrait pas être considéré comme la «continuation des procédures initiales par la Commission».

J'aimerais aborder brièvement la question de la crainte *prima facie* que le fait d'ordonner à la Commission de tenir une nouvelle audition équivaille à une «double décision». Cette crainte pourrait être justifiée si l'on estimait que la Commission détient un pouvoir discrétionnaire. Elle prononcerait alors des ordonnances après être devenue *functus officio*. Cependant, si elle était dans l'obligation d'agir, la tenue d'une nouvelle

and the case so warrants. In that case, the apprehension of allowing a tribunal to make a series of orders, *Lodger's International Ltd.*, *supra*, would not arise. In the particular circumstances of this case, a rehearing would not be appropriate in my view.

### (3) *Mandamus*

As the Court of Appeal twice referred to the principles of *mandamus*, I will address them as well. However, I agree with appellants that these principles have nothing to do with this appeal.

Laidlaw J.A. set out the requirements for *mandamus* in *Karavos v. Toronto*, [1948] 3 D.L.R. 294 (Ont. C.A.), at p. 297:

Before the remedy can be given, the applicant for it must show (1) "a clear, legal right to have the thing sought by it done, and done in the manner and by the person sought to be coerced" . . . ; (2) "The duty whose performance it is sought to coerce by *mandamus* must be actually due and incumbent upon the officer at the time of seeking the relief . . ."; (3) That duty must be purely ministerial in nature, "plainly incumbent upon an officer by operation of law or by virtue of his office, and concerning which he possesses no discretionary powers"; (4) There must be a demand and refusal to perform the act which it is sought to coerce by legal remedy . . .

Hence, *mandamus* appears to be a remedy that would apply against a tribunal or authority, and not one to be invoked by it. If the Board declined to exercise jurisdiction, then *mandamus* would lie. However, that is not the case here. Quite the contrary; the Board took it upon itself to exercise more jurisdiction than in fact it had. That alone would undermine the Court of Appeal's application of *mandamus* to this case. Furthermore, if we are to follow the requirements set out above, none appear to be satisfied by the facts here:

audition ne s'imposerait que si l'audience initiale était jugée nulle de nullité absolue et si les circonstances le justifiaient. Dans ce cas, il n'y aurait pas lieu de craindre de permettre au tribunal de prononcer une série d'ordonnances, *Lodger's International Ltd.*, précité. À mon avis, en l'espèce il ne conviendrait pas d'ordonner la tenue d'une nouvelle audience, vu les circonstances particulières de cette affaire.

### 3) *Mandamus*

Puisque la Cour d'appel s'est référée à deux reprises aux principes du *mandamus*, j'en traiterai également. Je conviens toutefois avec les appelants que ces principes n'ont rien à voir avec le présent pourvoi.

Dans l'arrêt *Karavos v. Toronto*, [1948] 3 D.L.R. 294 (C.A. Ont.), le juge Laidlaw décrit les conditions applicables à l'obtention d'un *mandamus*, à la p. 297:

[TRADUCTION] Pour être en mesure d'obtenir ce redressement, le requérant doit démontrer (1) «qu'il a le droit, clairement prescrit par la loi, d'obtenir que la chose qu'il demande soit faite et ce, de la façon demandée et par la personne en cause» . . . ; (2) «la fonction dont on demande l'exercice par voie de *mandamus* doit réellement incomber au fonctionnaire en cause, au moment où le redressement est demandé» . . . ; (3) cette fonction doit être de nature purement ministérielle et «incomber directement à un fonctionnaire en vertu de la loi ou de la nature de son poste; il ne doit jouir d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard»; (4) il doit y avoir eu demande et refus d'accomplir l'acte que l'on veut faire accomplir par voie judiciaire . . .

Il appert donc que le *mandamus* s'applique à l'encontre d'un tribunal ou d'une autorité et qu'il ne peut être invoqué par ceux-ci. Si la Commission avait refusé d'exercer sa compétence, il y aurait lieu de délivrer un *mandamus*. Toutefois ce n'est pas le cas ici. C'est plutôt le contraire: la Commission a pris sur elle d'exercer des pouvoirs plus étendus que ceux qui lui étaient conférés. Ce seul fait militerait à l'encontre de l'application du *mandamus* à l'espèce par la Cour d'appel. En outre, si nous respectons les conditions susmentionnées applicables à l'obtention d'un *mandamus* les faits de l'espèce ne semblent satisfaire à aucune de celles-ci:

- (1) There is no clear legal right in issue.
- (2) The Board may have had discretion whether or not to make recommendations.
- (3) Whether or not the Regulation confers discretion upon the Board is still an open question, and if the Board has a duty to consider making recommendations, it certainly has discretion whether or not to make them, and which ones to make, if any.
- (4) There has been no demand by the appellants or refusal by the Board to perform, as is required by mandamus.

(4) Conclusion

On either interpretation of the ambiguous language in the Regulation, I am of the view that the appeal should succeed. If the Board had discretion, and decided to act in a certain manner, it is now *functus officio*. If it had an imposed duty which it did not perform, it cannot continue with a tainted hearing. For the reasons discussed above, mandamus is not a controlling factor in this appeal.

Therefore, I would allow the appeal, vacate the order of the Court of Appeal and restore the judgment of Brennan J. prohibiting the Board from acting any further in this matter, the whole with costs throughout.

*Appeal dismissed, LA FOREST and L'HEUREUX-DUBÉ JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellants: Code Hunter, Calgary.*

- 1) Aucun droit clairement prescrit par la loi n'est en cause.
- 2) La Commission pouvait avoir le pouvoir discrétionnaire de décider de faire ou non des recommandations.
- 3) La question de savoir si le règlement confère un pouvoir discrétionnaire à la Commission demeure ouverte; si la Commission a le devoir de considérer de faire des recommandations, elle a certainement le pouvoir discrétionnaire de décider de les faire ou non, et de choisir la recommandation appropriée, le cas échéant.
- 4) Les appelants n'ont pas demandé qu'un acte soit accompli et la Commission n'a pas refusé de le faire, comme le requiert le *mandamus*.

4) Conclusion

Peu importe la façon dont on interprète le langage ambigu du règlement, j'estime que le pourvoi doit être accueilli. Si la Commission avait le pouvoir discrétionnaire d'agir et a décidé d'agir d'une certaine façon, elle est maintenant *functus officio*. Si elle avait le devoir d'agir et qu'elle ne l'a pas fait, elle ne peut poursuivre une audience viciée. Pour les motifs qui précèdent, le *mandamus* n'est pas un facteur déterminant en l'espèce.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel et de rétablir le jugement du juge Brennan interdisant à la Commission de poursuivre l'affaire, le tout avec dépens dans toutes les cours.

*Pourvoi rejeté, les juges LA FOREST et L'HEUREUX-DUBÉ sont dissidents.*

*Procureurs des appelants: Code Hunter, Calgary.*