

Attorney General of Quebec *Appellant*;

and

Udeco Inc. and Gaston Desmeules
Respondents;

and

Prêt Hypothécaire, The Honourable Guy Joron et al. and The Honourable Jacques Parizeau *Mis en cause*;

and

Attorney General of Canada and Deputy Attorney General for Ontario *Intervenors*.

and between

Labiberté, Lanctôt, Morin & Associés
Appellants;

and

Udeco Inc. and Gaston Desmeules
Respondents;

and

Prêt Hypothécaire, The Honourable Guy Joron et al. and The Honourable Jacques Parizeau *Mis en cause*;

and

Attorney General of Canada and Deputy Attorney General for Ontario *Intervenors*.

File Nos.: 17595 and 17622.

1984: May 23, 24; 1984: November 22.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Companies — Provincial securities legislation empowering minister to suspend powers of board of directors of company and to appoint provisional administrator — Nature of Minister's power — Whether power is one of those exercised by the courts referred to in s. 96 of the Constitution — Securities Act, R.S.Q. 1977, c. V-1, s. 112 — Constitu-

Le procureur général du Québec *Appelant*;

et

Udeco Inc. et Gaston Desmeules *Intimés*;

et

Le Prêt Hypothécaire, monsieur le ministre Guy Joron et al. et monsieur le ministre Jacques Parizeau *Mis en cause*;

et

Le procureur général du Canada et le sous-procureur général de l'Ontario
Intervenants.

et entre

Labiberté, Lanctôt, Morin & Associés
Appellants;

et

Udeco Inc. et Gaston Desmeules *Intimés*;

et

Le Prêt Hypothécaire, monsieur le ministre Guy Joron et al. et monsieur le ministre Jacques Parizeau *Mis en cause*;

et

Le procureur général du Canada et le sous-procureur général de l'Ontario
Intervenants.

N^{os} du greffe: 17595 et 17622.

1984: 23, 24 mai; 1984: 22 novembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Compagnies — Loi provinciale sur les valeurs mobilières autorisant le ministre à suspendre les pouvoirs du conseil d'administration d'une compagnie et à nommer un administrateur provisoire — Nature du pouvoir du ministre — S'agit-il d'un pouvoir de la nature de ceux exercés par les cours visées à l'art. 96 de la Constitution? — Loi sur les

tion Act, 1867, s. 96 — Code of Civil Procedure, art. 33.

The Quebec Commission des valeurs mobilières held a hearing on the activities and operations of Prêt Hypothécaire and found that the administrative practices and the deterioration in the financial situation of the company tended to depreciate the value of the instruments issued by it. In accordance with s. 112 of the *Securities Act*, the Minister of Consumer Affairs, Cooperatives and Financial Institutions, following a recommendation by the Commission and after hearing the parties, suspended the powers of the Prêt Hypothécaire board of directors and appointed a provisional administrator to administer the company. Respondents brought a direct action in nullity in the Superior Court to quash the Minister's order. This action was dismissed. On appeal, the Court of Appeal reversed this judgment and held s. 112 *ultra vires* the Quebec legislature, in so far as it confers on the Minister the power to suspend the powers of the board of directors of a company trading in securities, and to substitute a provisional administrator therefor. The Attorney General of Quebec and the provisional administrators appealed this decision. This appeal is to determine whether the Quebec legislature infringed s. 96 of the *Constitution Act, 1867*.

Held: The appeal should be allowed.

The power of the Minister to suspend the board of directors of a company and replace it with a provisional administrator is not unconstitutional. The power exercised by the Minister is an administrative and not a judicial power because there was no real issue between the parties and the Minister's decision was based not on considerations of legality but on considerations of expediency. These two criteria, referred to in the earlier cases, suffice to determine the nature of this power.

In any case, the power in question is not one of those which was exercised by the Superior Court at the time of Confederation. The superintending and reforming power of that Court over bodies politics and corporate, established by art. 33 *C.C.P.*, has always applied to abuse of authority and fraud. In the present state of the law, a superior court could not suspend a board of directors and substitute another for it based on reasons of economic expediency.

Re Residential Tenancies Act, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714; *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413; *Attorney General*

valeurs mobilières, L.R.Q. 1977, chap. V-1, art. 112 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Code de procédure civile, art. 33.

La Commission des valeurs mobilières du Québec a tenu une enquête sur les activités et les opérations de la société Prêt Hypothécaire et a constaté que les pratiques administratives ainsi que la dégradation de la situation financière de cette société étaient de nature à déprécier la valeur des titres émis par celle-ci. Conformément à l'art. 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, le ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières a, à la suite d'une recommandation de la Commission et après audition des parties, suspendu les pouvoirs du conseil d'administration de la société Prêt Hypothécaire et confié son administration à un administrateur provisoire. Les intimés ont intenté en Cour supérieure une action directe en nullité pour casser l'ordonnance du Ministre. Cette action a été rejetée. En appel, la Cour d'appel a infirmé ce jugement et déclaré l'art. 112 *ultra vires* de la législature du Québec en autant qu'il confère au Ministre le pouvoir de suspendre les pouvoirs du conseil d'administration d'une société faisant le commerce des valeurs mobilières et d'y substituer une administration provisoire. Le procureur général du Québec et les administrateurs provisoires en appellent de cette décision. Le présent pourvoi vise à déterminer si la législature du Québec a violé l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le pouvoir du Ministre de suspendre le conseil d'administration d'une compagnie et de lui substituer un administrateur provisoire n'est pas inconstitutionnel. Le pouvoir exercé par le Ministre est un pouvoir administratif et non judiciaire parce qu'il n'y a pas de véritable litige entre les parties et parce que la décision du Ministre est fondée non pas sur des considérations de légalité mais sur des considérations d'opportunité. Ces deux critères, mentionnés par la jurisprudence, suffisent ici pour déterminer la nature de ce pouvoir.

De toute manière, le pouvoir en question n'est pas de ceux qu'exerçait la Cour supérieure au moment de la Confédération. Le pouvoir de surveillance et de contrôle de cette cour à l'endroit des corps politiques et des corporations, consacré par l'art. 33 *C.p.c.*, a toujours visé l'excès de pouvoir et la fraude. Dans l'état actuel du droit, une cour supérieure ne pourrait suspendre un conseil d'administration et lui en substituer un autre en se fondant sur des motifs d'opportunité économique.

Jurisprudence: arrêts suivis: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Sas-*

of *Quebec and Régie du logement v. Grondin*, [1983] 2 S.C.R. 364, followed; *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; *Giroux v. Maheux*, [1947] Que. K.B. 163; *Re Ashby*, [1934] 3 D.L.R. 565; *Re Davisville Investment Co. and City of Toronto* (1977), 15 O.R. (2d) 553; *Hébert v. School Commissioners of St-Félicien* (1921), 62 S.C.R. 174; *Burland v. Earle*, [1902] A.C. 83; *Crevier v. Paquin*, [1975] C.S. 260; *Lagacé v. Lagacé*, [1966] C.S. 489; *Blitt v. Congregation Ajudath Acham of Sherbrooke* (1926), 64 C.S. 303, referred to.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 43, 1 D.L.R. (4th) 609, setting aside a judgment of the Superior Court, J.E. 80-924. Appeal allowed.

Jean-K. Samson and *Jean Bouchard*, for the appellant the Attorney General of Quebec.

Pierre Delisle and *Jacques Paquet*, for the appellants Laliberté, Lanctôt, Morin et Associés.

No one appearing for the respondents and the mis en cause.

Jean-Claude Ruelland, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Lorraine E. Weinrib, for the intervener the Deputy Attorney General for Ontario.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—The constitutional question, the only one raised by this appeal, was formulated by an order of Beetz J.:

In view of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, is s. 112 of the Quebec *Securities Act* (R.S.Q. 1977, c. V-1) *intra vires* the Quebec legislature in so far as it empowers the Minister of Consumer Affairs, Cooperatives and Financial Institutions to suspend the powers of the board of directors of a company trading in securities and replace it with a provisional administration?

Section 112 of the *Securities Act* reads as follows:

112. If the Commission, on an investigation made under section 53, deems that there has been mal-

katchewan, [1981] 2 R.C.S. 413; *Procureur général du Québec et Régie du logement c. Grondin*, [1983] 2 R.C.S. 364; arrêts mentionnés: *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; *Giroux c. Maheux*, [1947] B.R. 163; *Re Ashby*, [1934] 3 D.L.R. 565; *Re Davisville Investment Co. and City of Toronto* (1977), 15 O.R. (2d) 553; *Hébert v. School Commissioners of St-Félicien* (1921), 62 R.C.S. 174; *Burland v. Earle*, [1902] A.C. 83; *Crevier c. Paquin*, [1975] C.S. 260; *Lagacé c. Lagacé*, [1966] C.S. 489; *Blitt c. Congregation Ajudath Acham of Sherbrooke* (1926), 64 C.S. 303.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 43, 1 D.L.R. (4th) 609, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, J.E. 80-924. Pourvoi accueilli.

Jean-K. Samson et *Jean Bouchard*, pour l'appellant le procureur général du Québec.

Pierre Delisle et *Jacques Paquet*, pour les appellants Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés.

Personne n'a comparu pour les intimés et les mis en cause.

Jean-Claude Ruelland, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Lorraine E. Weinrib, pour l'intervenant le sous-procureur général de l'Ontario.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—La question constitutionnelle, la seule question soulevée par ce pourvoi, a été formulée par ordonnance du juge Beetz:

Compte tenu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'art. 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières* du Québec (L.R.Q. 1977, chap. V-1) est-il *intra vires* des pouvoirs de la législature du Québec dans la mesure où il attribue au ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières, le pouvoir de suspendre les pouvoirs du Conseil d'administration d'une corporation faisant le commerce des valeurs mobilières et d'y substituer une administration provisoire?

L'article 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières* est rédigé en ces termes:

112. Si, à l'occasion d'une enquête faite en vertu de l'article 53, la commission juge qu'il y a eu malversa-

feasance, breach of trust or any other misconduct by one or more members of the board of directors or several of its officers, or that such board or person is seriously remiss in the performance of the obligations imposed on it or him by this act or resorts to management practices tending to depreciate the value of the instruments issued by the said company, the Commission shall recommend to the Minister that the powers of such board be suspended and an administrator be appointed.

The Commission may also act in such a way whenever it issues an order under section 80 and also at any time when it deems that the interests of holders of securities must be protected.

Before suspending the powers of such board, the Minister shall give to such company or person the opportunity to make his or its representations.

The administrator shall remain in office until the end of the period for which he has been appointed unless the Minister terminates his mandate sooner.

The administrator so appointed shall have full power to dispose of, alienate and wind up all the property owned by such person or company or held in trust by such person or company on behalf of any other person or company.

The administrator shall, as soon as his mandate has expired, make to the Minister and the Commission a complete report on his findings.

The Minister, as soon as he has received the report of the administrator, may:

(a) dismiss from office the members of the board of directors and order the holding of a special meeting of the shareholders to elect new members of the board; or

(b) order, on the conditions that he determines, the winding-up of the company and appoint a liquidator.

The decision of the Minister ordering the winding-up shall have the same effect as an order made by a judge of the Superior Court under section 25 of the Winding-Up Act (chapter L-4).

Section 53, referred to in s. 112, reads as follows:

53. The Commission may, at any time, on its own authority or following a complaint, make any investigation, question any person, require any information and examine any document or thing, in order to ascertain if a fraudulent act or offence against this act or the regulations has been or is about to be committed.

tion, abus de confiance ou autres inconduites d'un ou de plusieurs membres du conseil d'administration ou de plusieurs de ses officiers, ou qu'un tel conseil ou qu'une telle personne manque gravement aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou s'adonne à des pratiques administratives qui sont de nature à déprécier la valeur des titres émis par ladite compagnie, elle doit recommander au ministre que les pouvoirs de ce conseil soient suspendus, avec la nomination d'un administrateur.

La commission peut également agir ainsi lorsqu'elle émet une ordonnance en vertu de l'article 80, et de même en tout temps, lorsqu'elle juge que les intérêts de détenteurs de valeurs mobilières doivent être protégés.

Avant de suspendre les pouvoirs de ce conseil, le ministre doit donner à cette compagnie ou personne l'occasion de faire valoir son point de vue.

L'administrateur demeure en fonction jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle il a été nommé, à moins que le ministre ne mette fin à son mandat plus tôt.

L'administrateur ainsi nommé détient tous les pouvoirs de disposition ou d'aliénation et de liquidation de tous les biens appartenant à la personne ou compagnie, ou détenus en fiducie par la personne ou compagnie pour toute autre personne ou compagnie.

L'administrateur doit, dès que son mandat est expiré, faire au ministre et à la commission un rapport complet de ses constatations.

Le ministre peut, dès qu'il a reçu le rapport de l'administrateur:

a) déclarer déchu de leur fonction, les membres du conseil d'administration et ordonner la tenue d'une assemblée spéciale des actionnaires pour procéder à l'élection de nouveaux membres du conseil; ou

b) ordonner, aux conditions qu'il détermine, la liquidation de la compagnie et nommer un liquidateur.

La décision du ministre ordonnant la liquidation a le même effet qu'une ordonnance rendue par un juge de la Cour supérieure en vertu de l'article 25 de la Loi sur la liquidation des compagnies (chapitre L-4).

L'article 53 auquel réfère l'art. 112 est comme suit:

53. La commission peut, en tout temps, de son chef ou à la suite d'une plainte, faire toute enquête, interroger toute personne, exiger tout renseignement et examiner tout document ou pièce, afin de se rendre compte si un acte frauduleux ou une infraction à la présente loi ou aux règlements a été commise ou est sur le point de l'être.

It may also authorize in writing any person to hold such investigations for it.

The facts underlying the dispute are summarized as follows by the Attorney General of Quebec in his submission:

[TRANSLATION] Prêt Hypothécaire is a legally established corporation the purposes of which are, *inter alia*, "to undertake lending and investment operations of all kinds, and in particular, to receive money on deposit and to create and issue receipts, bonds, bills, debentures and notes".

Accordingly, Prêt Hypothécaire is subject to the Quebec *Deposit Insurance Act* (R.S.Q. 1977, c. A-26) and the Board created by that Act, from which it had held a permit for several years.

On February 1, 1980 the Quebec Régie de l'assurance-dépôts (the Board) told Prêt Hypothécaire that it intended to suspend its permit on the grounds that "the said company no longer meets the conditions necessary for a permit and is insolvent or on the point of becoming so". At the same time, the Board invited directors of the company to present their arguments at a hearing set for February 12, 1980.

On February 26, 1980 the Board suspended the permit of Prêt Hypothécaire, due to the deterioration in the company's financial situation.

Additionally, on March 25, 1980 the Board refused the application for renewal of its permit which Prêt Hypothécaire had previously made in the ordinary course of its business.

On March 26, 1980 the Quebec Commission des valeurs mobilières (the Commission), following a report by one of its officers on the financial situation of Prêt Hypothécaire, ordered that a hearing be held on the company's activities and operations pursuant to s. 53 of the *Securities Act*.

In this investigation the Commission found that the administrative practices and the deterioration in the financial situation of Prêt Hypothécaire tended to depreciate the value of the instruments issued by the company.

The Commission accordingly recommended that the Minister of Consumer Affairs, Cooperatives and Financial Institutions suspend the powers of the company's board of directors and appoint a provisional administrator pursuant to s. 112 of the *Securities Act*.

Elle peut aussi autoriser, par écrit, toute personne à faire pour elle de telles enquêtes.

Les faits à l'origine du litige sont résumés de la façon suivante par le procureur général du Québec dans son mémoire:

Le Prêt Hypothécaire est une corporation légalement constituée dont les objets sont notamment «de faire des opérations de prêts et de placements de toutes sortes et en particulier de recevoir de l'argent en dépôt et de créer et émettre des reconnaissances, obligations, bons et débetures ou billets».

A ce titre, le Prêt Hypothécaire est assujéti à la *Loi sur l'assurance-dépôts du Québec* (L.R.Q. 1977, c. A-26) et à la régie créée par cette Loi dont elle a détenu un permis pendant plusieurs années.

Le 1^{er} février 1980, la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (la Régie) informe le Prêt Hypothécaire qu'elle se propose de suspendre son permis aux motifs que «ladite société n'est plus dans les conditions requises pour obtenir son permis et qu'elle est insolvable ou sur le point de le devenir». Par la même occasion, la Régie invite les administrateurs de la société à faire valoir leur point de vue lors d'une audition fixée pour le 12 février 1980.

Le 26 février 1980, la Régie suspend le permis du Prêt Hypothécaire en raison de la détérioration de la situation financière de la société.

De plus, le 25 mars 1980, la Régie refuse la demande de renouvellement de permis que le Prêt Hypothécaire avait faite antérieurement dans le cours ordinaire de ses affaires.

Le 26 mars 1980, la Commission des valeurs mobilières du Québec (la Commission), suite au rapport de l'un de ses officiers chargé d'étudier la situation financière du Prêt Hypothécaire, ordonne la tenue d'une enquête sur les activités et les opérations de cette société, conformément à l'article 53 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

A la suite de cette enquête, la Commission constate que les pratiques administratives ainsi que la dégradation de la situation financière du Prêt Hypothécaire sont de nature à déprécier la valeur des titres émis par la société.

La Commission recommande donc au Ministre des consommateurs, coopératives et institutions financières de suspendre les pouvoirs du conseil d'administration de la société et de nommer un administrateur provisoire, le tout conformément à l'article 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

On April 15, 1980, the Minister acted on this recommendation after a hearing of the parties before counsel for the Department of Justice, duly authorized thereto, and made order A-156 suspending the powers of the Prêt Hypothécaire board of directors and making the accounting firm Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés responsible for provisional administration, on the ground that "the interests of holders of securities had to be protected".

From April 15, 1980 onwards, the administrator appointed by the Minister acted as administrator of Prêt Hypothécaire. On June 11, 1980 the administrator signed an affidavit supporting an application for a winding-up order against the company, filed in the Superior Court.

This application, in which the Board was an intervenor, was allowed by the Superior Court and affirmed by the Court of Appeal of Quebec in respect of the Board. On March 1, 1983 this Court denied leave to appeal from this decision of the Court of Appeal, ordering the winding-up of Prêt Hypothécaire.

On June 6, 1980 respondents brought a direct action in nullity in the Superior Court to quash, *inter alia*, the order made by the Minister the effect of which was to suspend the powers of the Prêt Hypothécaire board of directors and to appoint a provisional administrator. The action was dismissed.

Respondents appealed from this judgment. The Court of Appeal of Quebec allowed the appeal and held s. 112 of the *Securities Act ultra vires* the Quebec legislature, in so far as it confers on the Minister the power to suspend the powers of the board of directors of a company trading in securities, and to substitute a provisional administrator therefor.

The relevant part of the Court of Appeal's decision is as follows:

[TRANSLATION] FINDS section 112, *Securities Act*, Revised Statutes of Quebec 1977, c. V-1, *ultra vires* the provincial legislature in so far as it confers on the Minister of Consumer Affairs, Cooperatives and Financial Institutions of Quebec the power to suspend the directors of a corporation trading in securities and to appoint a provisional administrator therefor;

This is the only power at issue in this appeal. The other powers conferred on the Minister by s. 112, namely the power to dismiss the members of the board of directors from office and order that a special meeting of shareholders be held to elect

Le 15 avril 1980, le Ministre donne suite à cette recommandation après audition des parties devant un avocat du ministère de la Justice mandaté à cette fin et rend l'ordonnance A-156 qui suspend les pouvoirs du conseil d'administration du Prêt Hypothécaire et confie l'administration provisoire à la firme comptable Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés, au motif que «les intérêts des détenteurs de valeurs mobilières doivent être protégés».

A compter du 15 avril 1980, l'administrateur nommé par le ministre agit comme administrateur du Prêt Hypothécaire. Le 11 juin 1980, l'administrateur signe l'affidavit à l'appui d'une requête en liquidation de la société, présentée devant la Cour supérieure.

Cette requête, à laquelle la Régie est intervenue, est accueillie par la Cour supérieure et confirmée par la Cour d'appel du Québec quant à la Régie. Le 1^{er} mars 1983, la présente Cour refuse la permission d'en appeler de cette décision de la Cour d'appel ordonnant la liquidation du Prêt Hypothécaire.

Par ailleurs, le 6 juin 1980, les intimés intentent en Cour supérieure une action directe en nullité pour faire casser notamment l'ordonnance rendue par le ministre ayant pour effet de suspendre les pouvoirs du conseil d'administration du Prêt Hypothécaire et de nommer un administrateur provisoire. L'action est rejetée.

Les intimés interjettent appel de ce jugement. La Cour d'appel du Québec accueille l'appel et déclare l'article 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières ultra vires* de la législature du Québec en autant qu'il confère au ministre le pouvoir de suspendre les pouvoirs du conseil d'administration d'une société faisant le commerce des valeurs mobilières et d'y substituer une administration provisoire.

La partie pertinente du dispositif de l'arrêt de la Cour d'appel est la suivante:

DÉCLARE l'article 112, *Loi sur les valeurs mobilières*, Lois refondues du Québec 1977, c. V-1, *ultra vires* de la législature provinciale en autant qu'il confère au ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières du Québec le pouvoir de suspendre le conseil d'administration d'une corporation faisant le commerce des valeurs mobilières et d'y nommer un administrateur provisoire;

C'est le seul pouvoir en cause dans ce pourvoi. Il n'est pas question des autres pouvoirs confiés au Ministre par l'art. 112, soit le pouvoir de déclarer déchu de leur fonction, les membres du conseil d'administration et d'ordonner la tenue d'une

new members of the board, and the power to order the winding-up of the company and appoint a liquidator, are not at issue.

It should be noted that, as long as Prêt Hypothécaire held a permit from the Board, it was exempt from the registration required by s. 24 of the *Securities Act*. It was exempted by the *Regulation excepting certain transactions from the application of section 24 of the Securities Act*, R.R.Q. 1981, c. V-1, r. 2, adopted pursuant to s. 101(d) of the Act. The situation was different after the Board suspended the permit, and this was the reason for the intervention by the Commission in spring 1980.

Judgment of the Superior Court

The constitutional question was not raised in the Superior Court, and the judgment is therefore silent on the point.

Judgment of the Court of Appeal

The Court of Appeal had two appeals before it, [1983] C.A. 43, 1 D.L.R. (4th) 609.

One concerned the direct action in nullity dismissed by the Superior Court, J.E. 80-924. The Court of Appeal allowed this unanimously, but for different reasons, those of Malouf J.A., concurred in by Nolan J.A., and those of L'Heureux-Dubé J.A.

The other appeal concerned the winding-up order made by the Superior Court, [1980] C.S. 992, at the request of the administrators of Prêt Hypothécaire on the one hand and at the request of the Régie de l'assurance-dépôts on the other, which had made an aggressive intervention. In view of its decision finding the disputed power under s. 112 of the *Securities Act* unconstitutional and vacating the appointment of appellants Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés as administrators of Prêt Hypothécaire, the Court of Appeal accordingly quashed the winding-up order made at their request. However, the Court of Appeal affirmed the winding-up order made at the request of the Régie de l'assurance-dépôts. This Court denied leave to appeal from this judgment, [1983]

assemblée spéciale des actionnaires pour procéder à l'élection de nouveaux membres ainsi que le pouvoir d'ordonner la liquidation de la compagnie et de nommer un liquidateur.

Il convient de mentionner que tant que le Prêt Hypothécaire détenait un permis de la Régie, il était exempt de l'enregistrement requis par l'art. 24 de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Il était dispensé par l'effet du *Règlement soustrayant certaines transactions à l'application de l'article 24 de la Loi sur les valeurs mobilières*, R.R.Q. 1981, chap. V-1, r. 2, adopté en vertu du par. 101d) de la Loi. La situation n'est plus la même après la suspension du permis de la Régie et c'est ce qui explique l'intervention de la Commission au printemps 1980.

Le jugement de la Cour supérieure

La question constitutionnelle n'a pas été soulevée en Cour supérieure et le jugement est, par conséquent, muet sur le sujet.

L'arrêt de la Cour d'appel

La Cour d'appel était saisie de deux appels, [1983] C.A. 43, 1 D.L.R. (4th) 609.

L'un portait sur l'action directe en nullité rejetée par la Cour supérieure, J.E. 80-924. La Cour d'appel l'a accueilli à l'unanimité, mais pour des motifs distincts, ceux du juge Malouf auxquels a concouru le juge Nolan et ceux du juge L'Heureux-Dubé.

L'autre appel portait sur l'ordonnance de liquidation prononcée par la Cour supérieure, [1980] C.S. 992, à la demande des administrateurs du Prêt Hypothécaire d'une part et à la demande de la Régie de l'assurance-dépôts d'autre part, laquelle avait fait une intervention agressive. Vu sa décision déclarant inconstitutionnel le pouvoir contesté de l'art. 112 de la *Loi sur les valeurs mobilières* et annulant la nomination des appelants Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés comme administrateurs du Prêt Hypothécaire, la Cour d'appel a, par voie de conséquence, cassé l'ordonnance de liquidation prononcée à leur demande. La Cour d'appel a cependant confirmé l'ordonnance de liquidation prononcée à la demande de la Régie de l'assurance-dépôts. Cette Cour a refusé d'auto-

1 S.C.R. vii, and it accordingly only has before it the appeal raising the constitutional question, namely regarding the direct action in nullity.

Parties and Interveners

With leave of this Court, the Attorney General of Quebec and the administrators appointed by the Minister, Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés, who were sued personally, appealed from the judgment of the Court of Appeal. In their submission, the administrators adopted the argument of the Attorney General of Quebec. In essence they did so at the hearing as well.

The Attorney General of Canada and the Attorney General for Ontario intervened in support of the appellants.

Arguments Made

In *Re The Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, this Court developed a three-fold criterion for determining whether a statute is consistent with the provisions of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. This criterion was summarized by Laskin C.J. in *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413, at p. 429, as follows:

1. Does the challenged power or jurisdiction broadly conform to the power or jurisdiction exercised by Superior, District or County Courts at the time of Confederation?
2. Is the function of the provincial tribunal within its institutional setting a judicial function, considered from the point of view of the nature of the question which the tribunal is called upon to decide or, to put it in other words, is the tribunal concerned with a private dispute which it is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules and in a manner consistent with fairness and impartiality?
3. If the power or jurisdiction of the provincial tribunal is exercised in a judicial manner, does its function as a whole in its entire institutional context violate s. 96?

However, in *Re The Residential Tenancies Act, 1979*, *supra*, before the statement of the rule there

riser un pourvoi contre ce jugement, [1983] 1 R.C.S. vii, et elle n'est donc saisie que du pourvoi qui soulève la question constitutionnelle, soit celui relatif à l'action directe en nullité.

Les parties et les intervenants

Se sont pourvus contre l'arrêt de la Cour d'appel, avec l'autorisation de cette Cour, le procureur général du Québec de même que les administrateurs nommés par le Ministre, Laliberté, Lanctôt, Morin & Associés, lesquels étaient poursuivis personnellement. Ceux-ci dans leur mémoire adoptent l'argumentation du procureur général du Québec. Ils en ont fait autant pour l'essentiel à l'audition.

Le procureur général du Canada et le procureur général de l'Ontario sont intervenus à l'appui des appelants.

Les moyens soulevés

Dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, cette Cour a élaboré un critère à trois volets pour déterminer la compatibilité d'une loi avec les dispositions de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce critère a été résumé par le juge en chef Laskin dans *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413, à la p. 429, de la façon suivante:

1. Est-ce que le pouvoir ou la compétence attaqué correspond généralement au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération?
2. La fonction du tribunal provincial dans son cadre institutionnel est-elle une fonction judiciaire, examinée du point de vue de la nature de la question que le tribunal doit trancher ou, en d'autres mots, est-ce que le tribunal touche à un litige privé qu'il est appelé à trancher en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité?
3. Si le pouvoir ou la compétence du tribunal provincial s'exerce d'une manière judiciaire, est-ce que sa fonction globale dans tout son contexte institutionnel enfreint l'art. 96?

Cependant, dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, avant l'exposé du critère on

is the following passage, at p. 730, in the reasons of Dickson J., speaking for the Court:

The same process of liberalization, this time in the context of a transfer of jurisdiction from a Superior Court to an administrative tribunal, was initiated by the Privy Council in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*, [1949] A.C. 134. Lord Simonds proposed a two-fold test. The first limb of the test is to ask whether the board or tribunal exercises "judicial power". Lord Simonds did not propose a 'final' answer to the definition of "judicial power", but he suggested that,

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

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

Relying on this passage, the Attorney General of Quebec submitted that the Court should first consider the initial question of whether the Minister's power is a judicial one, as this Court did in connection with the power to fix rents in *Attorney General of Quebec and Régie du logement v. Grondin*, [1983] 2 S.C.R. 364, at pp. 376-77. The Attorney General of Quebec submitted that the initial question should be given a negative answer, because there is no real *lis* between the parties in the case at bar and because the Minister's decision is based on considerations of expediency rather than on considerations of legality. The Attorney General of Quebec further submitted that the power in question is not one which was exercised by the Superior Court at the time of Confederation.

The Attorney General of Canada and the Attorney General for Ontario, for their part, proceeded to examine in turn the three aspects of the criterion, relying essentially on the same arguments as the Attorney General of Quebec.

trouve dans les motifs du juge Dickson qui écrit au nom de la Cour, le passage suivant, à la p. 730:

Le même processus de libéralisation, cette fois dans le contexte d'un transfert de compétence d'une cour supérieure à un tribunal administratif, a été mis en branle par le Conseil privé dans l'arrêt *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works, Limited*, [1949] A.C. 134. Lord Simonds a proposé un critère à deux facettes. Le premier membre de ce critère consiste à se demander si la commission ou le tribunal exerce «un pouvoir judiciaire». Lord Simonds n'a pas proposé de définition «définitive» du «pouvoir judiciaire», mais il a exprimé l'avis que

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

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

S'appuyant sur ce passage, le procureur général du Québec soumet qu'il y a lieu de considérer en premier lieu la question initiale à savoir si le pouvoir du Ministre est un pouvoir judiciaire comme cette Cour l'a fait au sujet du pouvoir de fixer le loyer dans *Procureur général du Québec et Régie du logement c. Grondin*, [1983] 2 R.C.S. 364, plus particulièrement aux pp. 376 et 377. À la question initiale, le procureur général du Québec soumet que la réponse doit être négative parce qu'il n'y a pas en l'espèce de véritable litige entre les parties et parce que la décision du Ministre est fondée sur des considérations d'opportunité plutôt que sur des considérations de légalité. Le procureur général du Québec soumet d'autre part que le pouvoir en question n'est pas de ceux qu'exerçait la Cour supérieure au moment de la Confédération.

Le procureur général du Canada et le procureur général de l'Ontario procèdent pour leur part à l'examen dans l'ordre des trois volets du critère en invoquant pour l'essentiel les mêmes moyens que le procureur général du Québec.

A twofold common proposition may be derived from the argument of the Attorneys General: this is not a judicial power, and still less is it a power exercised by the Superior Court in 1867.

Nature of the Minister's Power

R. Dussault, in his *Traité de droit administratif canadien et québécois*, 1974, tome II, writes at p. 1236:

[TRANSLATION] Accordingly, anyone looking in the Canadian and Quebec cases for a cogent and consistent definition of judicial power is likely to be disappointed.

The case law reviewed by the writer nonetheless contains a number of criteria by which a given power may be classified. These criteria are grouped by G. Pépin and Y. Ouellette, in *Principes de contentieux administratif*, 2nd ed., 1982, under the following headings: the organic criterion; the criterion of the firm decision; the criterion of the basis for the decision; the criterion of the decision affecting rights; the criterion of the judicial process; and considerations of public policy.

This is not to say that a power must be examined in each case in light of each of the given criteria in order to determine its nature: but that, depending on the circumstances, one or more of these criteria should be used in arriving at a conclusion.

As we have seen, in the case at bar appellants and the interveners submitted that the Minister's power to suspend the board of directors and substitute a provisional administrator therefor is not a judicial power because there is no real *lis* between the parties, and because the basis of the Minister's decision was not legality but expediency.

I repeat the passage cited above from Lord Simonds:

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

On peut dégager de l'argumentation des procureurs généraux une double proposition commune: il ne s'agit pas d'un pouvoir judiciaire, encore moins d'un pouvoir exercé par la Cour supérieure en 1867.

La nature du pouvoir du Ministre

R. Dussault, dans son *Traité de droit administratif canadien et québécois*, 1974, tome II, écrit à la p. 1236:

Bien déçu serait donc celui qui entendrait trouver dans la jurisprudence canadienne et québécoise une définition du pouvoir judiciaire qui soit cohérente et constante.

La jurisprudence que l'auteur passe en revue a néanmoins reconnu un certain nombre de critères qui permettent de qualifier un pouvoir donné. Ces critères sont regroupés par G. Pépin et Y. Ouellette, dans *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., 1982, sous les rubriques suivantes: le critère organique; le critère de la décision ferme; le critère du fondement de la décision; le critère de la décision qui affecte les droits; le critère du processus judiciaire; et les considérations de *public policy*.

Ce n'est pas à dire que dans chaque cas l'on doive examiner un pouvoir en regard de chacun des critères retenus pour en déterminer la nature. Mais, selon les circonstances, c'est en faisant appel à l'un ou plusieurs de ceux-ci que l'on pourra tirer une conclusion.

En l'espèce, comme on l'a vu, les appelants et les intervenants soumettent que le pouvoir du Ministre de suspendre le conseil d'administration et de lui substituer un administrateur provisoire n'est pas un pouvoir judiciaire parce qu'il n'y a pas de véritable litige entre des parties et parce que le fondement de la décision du Ministre n'est pas la légalité mais l'opportunité.

Je rappelle le passage précité de lord Simonds:

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

In *Re The Residential Tenancies Act, 1979*, *supra*, Dickson J. wrote at p. 743:

I have already indicated that the hallmark of a judicial power is a *lis* between parties in which a tribunal is called upon to apply a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality. The adjudication deals primarily with the rights of the parties to the dispute, rather than considerations of the collective good of the community as a whole.

In *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495, commenting on the decision of the Minister to authorize a seizure, Dickson J. wrote at pp. 506-07:

The decision of the Minister does not involve the adversary process. It is not the "triangular" case of A being called upon to resolve a dispute between B and C. There is a dispute but not in an adversarial sense. The analogy of a court is entirely inappropriate. There are no curial procedural rules imposed by the legislation.

In *Giroux v. Maheux*, [1947] Que. K.B. 163, Pratte J.A. of the Court of Appeal wrote at p. 168:

[TRANSLATION] Whatever tribunal renders it, a judicial decision does not create rights: it only recognizes those found by the tribunal to exist. Such a decision results solely from examining the facts in light of the law. The latter creates the rights, and the tribunal recognizes them. This recognition results from the application to the facts of an objective standard, which is independent of the tribunal itself and which it may not alter in any way: the law. The power to decide otherwise is not in any way a judicial power.

In *Re Ashby*, [1934] 3 D.L.R. 565, Masten J.A. of the Ontario Court of Appeal at p. 568 quotes the following passage from an article by D. M. Gordon, "Administrative Tribunals and the Courts", (1933) 49 L.Q. Rev. 94, at pp. 106-08:

A tribunal that dispenses justice, *i.e.* every judicial tribunal, is concerned with legal rights and liabilities, which means rights and liabilities conferred or imposed by law; and "law" means statute or long-settled principles. These legal rights and liabilities are treated by a judicial tribunal as pre-existing; such a tribunal professes merely to ascertain and give effect to them; it investigates the facts by hearing "evidence" (as tested by long-settled rules), and it investigates the law by consulting precedents. Rights or liabilities so ascertained cannot, in theory, be refused recognition and enforce-

Dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, le juge Dickson écrit à la p. 743:

J'ai déjà mentionné que le marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité. La décision porte d'abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité.

Dans *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, commentant la décision du Ministre d'autoriser une saisie, le juge Dickson écrit aux pp. 506 et 507:

La décision du Ministre n'implique pas de procédure contradictoire. Il ne s'agit pas de la situation «triangulaire» où A est appelé à résoudre un différend entre B et C. Il y a un différend mais pas au sens de débat contradictoire. On ne peut faire aucune analogie avec un tribunal. La Loi n'impose aucune règle de procédure judiciaire.

Dans *Giroux c. Maheux*, [1947] B.R. 163, le juge Pratte de la Cour d'appel écrit à la p. 168:

La décision judiciaire, quel que soit le tribunal qui la rend, ne crée pas de droits; elle ne fait que déclarer ceux dont le tribunal constate l'existence. Cette décision résulte uniquement de l'examen des faits à la lumière de la loi. Celle-ci crée les droits, et le tribunal les constate. Cette constatation se fait par l'application aux faits d'une norme objective, indépendante du tribunal lui-même, et à laquelle celui-ci ne peut rien changer: la loi. Le pouvoir de décider autrement n'est point le pouvoir judiciaire.

Dans *Re Ashby*, [1934] 3 D.L.R. 565, le juge Masten de la Cour d'appel de l'Ontario cite, à la p. 568, le passage suivant d'un article de D. M. Gordon, «Administrative Tribunals and the Courts», (1933) 49 L.Q. Rev. 94, aux pp. 106 à 108:

[TRADUCTION] Un tribunal qui rend la justice, savoir tout tribunal judiciaire, s'intéresse aux droits et obligations juridiques c'est-à-dire ceux qui sont conférés ou imposés par la loi; et le terme «loi» désigne un texte de loi ou des principes bien établis. Un tribunal judiciaire considère que ces droits et obligations juridiques sont préexistants; il s'engage simplement à les vérifier et à les appliquer; il examine les faits en entendant des «témoignages» (selon des règles établies depuis longtemps) et il étudie la loi en consultant la jurisprudence. En théorie, on ne peut refuser de reconnaître et d'appliquer les

ment, and no judicial tribunal claims the power of refusal

In contrast, non-judicial tribunals of the type called "administrative" have invariably based their decisions and orders, not on legal rights and liabilities, but on policy and expediency .

A judicial tribunal looks for some law to guide it; an "administrative" tribunal, within its province, is a law unto itself.

In *Re Davisville Investment Co. and City of Toronto* (1977), 15 O.R. (2d) 553, the Court had to consider an application for judicial review of a decision by the Lieutenant Governor in Council directing that a new public hearing be held by the Ontario Municipal Board. The power of the Lieutenant Governor in Council proceeds from s. 94(1) of *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1970, c. 323, reading as follows:

94.—(1) Upon the petition of any party or person interested, filed with the Clerk of the Executive Council within twenty-eight days after the date of any order or decision of the Board, the Lieutenant Governor in Council may,

- (a) confirm, vary or rescind the whole or any part of such order or decision; or
- (b) require the Board to hold a new public hearing of the whole or any part of the application to the Board upon which such order or decision of the Board was made,

and the decision of the Board after the public hearing ordered under clause *b* is not subject to petition under this section.

In the reasons of the majority, at pp. 555, 556 and 557 respectively, there are the following passages cited in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, at pp. 751-52:

The petition does not constitute a judicial appeal or review. It merely provides a mechanism for a control by the executive branch of Government applying its perception of the public interest to the facts established before the Board, plus the additional facts before the Council. The Lieutenant-Governor in Council is not concerned with matters of law and jurisdiction which are within the ambit of judicial control. But it can do what Courts

droits ou obligations qui ont été ainsi examinés et aucun tribunal judiciaire ne revendique le pouvoir de les refuser

Par opposition, les tribunaux non judiciaires du genre «administratif» ont invariablement fondé leurs décisions et leurs ordonnances, non sur les droits et obligations juridiques mais sur la politique et sur l'opportunité.

Un tribunal judiciaire cherche une loi pour le guider; un tribunal «administratif» à l'intérieur de sa juridiction, constitue en lui-même une loi.

Dans *Re Davisville Investment Co. and City of Toronto* (1977), 15 O.R. (2d) 553, il s'agissait d'une demande d'examen judiciaire d'une décision du lieutenant-gouverneur en conseil ordonnant la tenue d'une nouvelle audience publique par l'Ontario Municipal Board. Le pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil découle du par. 94(1) de *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1970, chap. 323, ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 94.—(1) Sur la requête de toute partie ou personne intéressée, déposée auprès du greffier du conseil exécutif dans les vingt-huit jours qui suivent la date de toute ordonnance ou décision de la Commission, le lieutenant-gouverneur en conseil peut

- a) confirmer, modifier ou rescinder l'ensemble de cette ordonnance ou décision ou toute partie de celle-ci; ou
- b) exiger que la Commission tienne une nouvelle audience publique sur l'ensemble ou sur toute partie de la demande présentée devant la Commission à l'égard de laquelle l'ordonnance ou la décision a été rendue,

et la décision de la Commission suivant l'audience publique ordonnée en application de l'alinéa *b*) n'est pas assujettie à la requête que prévoit le présent article.

Dans les motifs de la majorité on peut lire aux pp. 555 et 556, et 557 respectivement les passages suivants dont on trouve la traduction aux pp. 751 et 752 de *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735:

La requête ne constitue ni une intimation d'appel ni une demande de contrôle judiciaire. Elle ne fait que mettre en marche le mécanisme de contrôle de l'Exécutif qui applique sa vision de l'intérêt public aux faits établis devant le Conseil et aux éléments complémentaires d'information soumis à son propre examen. Le lieutenant-gouverneur en conseil ne connaît pas des questions de droit et de compétence, lesquelles relèvent du contrôle

will not do, namely, it can substitute its opinion on a matter of public convenience and general policy in the public interest. This is what was done by the Order in Council: if it was done without any error of law, or without defects of a jurisdictional nature, the Divisional Court had no power to interfere and properly dismissed the application before it.

Section 94 of *The Ontario Municipal Board Act* should not be construed restrictively as if it involved an inferior tribunal to which certain matters have been committed by the Legislature. I prefer to regard the power as one reserved by the legislative to the executive branch of Government acting on broad lines of policy. There is no reason to fetter and restrict the scope of the power by a narrow judicial interpretation.

There is no question that the purpose of the *Securities Act, supra*, is to protect investors. In pursuit of this purpose, the Act confers wide powers of supervision and control on the Commission des valeurs mobilières and the Minister.

The principal provisions of this Act, as they stood at the time in question, should be briefly examined.

When it has to make a decision, the Commission follows the same rules as most administrative tribunals in Quebec which have similar powers. In the decision-making process, it has discretion to determine the rules applicable to hearings (s. 12). It may review its own decisions and those of the Director. An appeal lies to three judges of the Provincial Court (s. 17). A decision by that Court is final. The Commission benefits from the protection of a privative clause excluding extraordinary recourses under the *Code of Civil Procedure* and the superintending and reforming power of the Superior Court (s. 18). This is the usual form of an administrative tribunal exercising quasi-judicial powers.

Section 24 requires the registration of persons trading in securities, such as brokers, issuers, salesmen, employees and officer-agents. Anyone who performs the acts in question, and is not registered

judiciaire. Cependant il peut faire quelque chose qui échappe à la compétence des tribunaux: faire valoir son propre avis sur une question d'utilité et d'ordre publics et ce, dans l'intérêt public. C'est ce qui a été fait au moyen du décret: si celui-ci n'est entaché d'aucune erreur de droit ni d'aucun vice de compétence, la Cour divisionnaire n'avait pas à intervenir et c'est avec raison qu'elle a débouté la demanderesse.

Il ne faut pas donner à l'art. 94 de *The Ontario Municipal Board Act* une interprétation restrictive comme s'il s'agissait d'un tribunal d'instance inférieure auquel le législateur a confié certaines questions. Je préfère considérer qu'il s'agit d'un pouvoir que le législateur a réservé à l'Exécutif du gouvernement agissant conformément à des règles générales d'intérêt public. Rien ne permet de restreindre et d'atténuer la portée du pouvoir par une interprétation judiciaire étroite.

Il est sans conteste que la *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, a pour objet la protection des investisseurs. Dans la poursuite de cet objet la Loi confère notamment de vastes pouvoirs de surveillance et de contrôle à la Commission des valeurs mobilières et au Ministre.

Il convient de passer brièvement en revue les principales dispositions de cette loi telles qu'elles existaient à l'époque pertinente.

La Commission, lorsqu'elle a à rendre une décision, obéit aux mêmes règles que la plupart des tribunaux administratifs québécois jouissant de pouvoirs similaires. Relativement au processus décisionnel, elle a discrétion pour déterminer les règles applicables aux auditions (art. 12). Elle peut réviser ses propres décisions et celles du Directeur général. Un appel est prévu devant trois juges de la Cour provinciale (art. 17). La décision alors rendue est finale. La Commission bénéficie de la protection d'une clause privative excluant les recours extraordinaires du *Code de procédure civile* et le pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure (art. 18). C'est la structure habituelle d'un tribunal administratif investi de pouvoirs quasi-judiciaires.

L'article 24 exige l'enregistrement des personnes qui font le commerce des valeurs mobilières tels courtiers, émetteurs, vendeurs, employés, officiers-agents. Commet une infraction toute personne qui

or whose registration has been suspended, commits an offence. There are certain exceptions, in particular those referred to in ss. 28-30. The granting and renewal of registrations is at the discretion of the Director (s. 32). However, he must give a person to whom a registration has been denied an opportunity to be heard (s. 33). A registration may be suspended, cancelled or revoked (s. 36).

Section 52 lists the acts which may constitute a fraud within the meaning of the statute, such as intentional misrepresentation, unjustifiable commissions, unreasonable promises, breaches of trust, false statements, artifices and stratagems.

Sections 64, 66, 68, 70-72, 75 and 80 create offences in the regulation of brokerage. For example, failure to give written confirmation of a transaction, failure by a broker to keep a record, not issuing a prospectus, engaging in the trade of securities without receiving a written notice of registration as a broker and failure to comply with an order prohibiting trade in securities constitute offences.

Section 130 creates an offence in the case where an individual fails to comply with the requirements regarding disclosure of financial information. Section 178 does so for failure to comply with the rules regarding insider trading.

Section 180 creates a general offence committed by anyone refusing to comply with a decision of the Commission or the Director.

The Act thus indicates both what constitutes a fraud and what is an offence in respect of securities trading.

An important power of investigation is vested in the Commission. The purpose of its investigation is to ascertain if any fraudulent act or offence has been or is about to be committed (s. 53). A person may be prosecuted for such acts. The prosecution

pose les actes visés et qui n'est pas enregistrée ou dont l'enregistrement est suspendu. Il y a certaines exceptions, notamment celles prévues aux art. 28 à 30. L'octroi et le renouvellement des enregistrements relève de la discrétion du Directeur général (art. 32). Celui-ci doit cependant donner à une personne qui s'est vu refuser un enregistrement, l'occasion d'être entendue (art. 33). Un enregistrement peut être suspendu, annulé ou révoqué (art. 36).

L'article 52 énumère des actes pouvant constituer une fraude au sens de la Loi, tels une fausse représentation intentionnelle, une commission inéquitable, une promesse déraisonnable, un abus de confiance, une fausse déclaration, un artifice, un stratagème.

Les articles 64, 66, 68, 70 à 72, 75 et 80 créent des infractions à la réglementation du courtage mobilier. À titre d'exemple, sont des infractions le défaut de confirmation écrite d'une transaction, le défaut par une bourse de tenir un registre, l'omission du prospectus, le fait de s'adonner au commerce des valeurs mobilières sans avoir reçu un avis écrit de son enregistrement à titre de courtier, le défaut de se conformer à un ordre d'interdiction de faire le commerce de valeurs mobilières.

L'article 130 crée une infraction au cas où une personne ne se soumettrait pas aux exigences concernant la divulgation de renseignements financiers. L'article 178 fait de même au cas de défaut de se conformer aux règles concernant les transactions d'initiés.

L'article 180 crée une infraction générale dont se rend coupable toute personne qui refuse de se conformer à une décision de la Commission ou du Directeur général.

La Loi exprime ainsi à la fois ce qui constitue une fraude et ce qui est une infraction relativement au commerce des valeurs mobilières.

La Commission est investie d'un important pouvoir d'enquête. Elle enquête précisément pour se rendre compte de la commission réelle ou appréhendée d'un acte frauduleux ou d'une infraction (art. 53). Suite à de tels actes, une personne peut

in such a case is governed by the *Summary Convictions Act*, R.S.Q., c. P-15, ss. 102-109.

Following an investigation under s. 53, the board of directors of the company in question may, under s. 112, be suspended after a proceeding in which the Commission and the Minister ensure that the interests of holders of securities have been protected. Under the latter section, the Commission has a duty to recommend that the Minister suspend the board of directors and appoint a provisional administrator in three cases: when there has been malfeasance, breach of trust or any other misconduct; when anyone has been seriously remiss in the performance of obligations imposed by the Act; and when the Commission finds the existence of management practices tending to depreciate the value of the instruments issued. The Commission may make the same recommendation, though it is not required to, in two cases: when it issues an order to prohibit trading in securities; and at any time when it deems that the interests of holders of securities must be protected.

Section 112 also establishes that a company whose board of directors may be suspended is entitled to a hearing.

The Lieutenant Governor in Council has wide regulatory powers conferred by s. 101. He may, *inter alia*, adopt regulations determining what constitutes a fraudulent act, exempting trading in any classes of securities from the necessity of registration, determining the form and content of any prospectus, and in general, any regulation considered desirable to implement the Act.

Finally, the Minister of Consumer Affairs, Cooperatives and Financial Institutions is responsible for applying the Act (s. 181).

This is the context in which one must consider the Minister's power to suspend a board of directors and substitute provisional administrators for it, namely, in terms of the protection of investors at all times.

être poursuivie. La poursuite en pareil cas est régie par la *Loi sur les poursuites sommaires*, L.R.Q., chap. P-15, art. 102 à 109.

À la suite d'une enquête en vertu de l'art. 53, le conseil d'administration de la corporation en cause peut, en application de l'art. 112, être suspendu à l'issue d'un processus où la Commission et le Ministre veillent à la protection des intérêts des détenteurs de valeurs mobilières. La Commission a l'obligation en vertu de ce dernier article de recommander au Ministre de suspendre le conseil d'administration et de nommer un administrateur provisoire dans trois cas: lorsqu'elle juge qu'il y a eu malversation, abus de confiance, ou autres inconduites; lorsqu'il y a un manquement grave aux obligations imposées par la Loi; lorsqu'elle constate la présence de pratiques administratives de nature à déprécier la valeur des titres émis. La Commission peut mais n'est pas obligée de faire la même recommandation dans deux cas: lorsqu'elle émet une ordonnance d'interdiction de faire le commerce des valeurs mobilières; et en tout temps, lorsqu'elle juge que les intérêts des détenteurs de valeurs mobilières doivent être protégés.

L'article 112 consacre également le droit à une audition pour la Corporation dont le conseil d'administration peut être suspendu.

Le lieutenant-gouverneur en conseil possède un large pouvoir réglementaire conféré par l'art. 101. Il peut notamment adopter des règlements afin de déterminer ce qu'est un acte frauduleux, de soustraire le commerce de toutes catégories de valeurs mobilières à la nécessité de l'enregistrement, de déterminer la forme et le contenu de tout prospectus et, de façon générale, tout règlement jugé désirable pour l'application de la Loi.

Enfin, l'application de la Loi dans son ensemble est confiée au ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières (art. 181).

C'est dans ce contexte qu'il faut situer le pouvoir du Ministre de suspendre un conseil d'administration et de lui substituer des administrateurs provisoires, c'est-à-dire en fonction toujours de la protection des investisseurs.

In the case at bar the Régie de l'assurance-dépôts, following a hearing at which Prêt Hypothécaire was represented, suspended the latter's permit on the ground that, in view of its financial situation, it no longer fulfilled "the conditions required for obtaining a permit" (*Deposit Insurance Act*, R.S.Q. 1977, c. A-26, s. 31).

The Commission des valeurs mobilières then instituted an investigation and reported to the Minister who, after a hearing of Prêt Hypothécaire by the Minister's representative, made his order suspending the board of directors and appointing provisional administrators. The Minister's order mentioned the following facts:

[TRANSLATION] (a) several large loans were made without sufficient security, and without an adequate study being prepared in the ordinary course of business, including an appraisal of the debtors' ability to repay;

(b) large loans, repayment of which is uncertain, were made to companies not at arm's length;

(c) there are considerable arrears on a large number of currently outstanding loans;

In light of the criteria indicated, in particular that there was no real *lis* between the parties and that the Minister's decision was based not on considerations of legality but on considerations of expediency, namely the loan policy and financial situation of Prêt Hypothécaire, it has to be concluded, in my opinion, that the Minister's power is not a judicial power but an administrative one, and that in constitutional terms, therefore, it was validly conferred.

It is true that, as L'Heureux-Dubé J.A. of the Court of Appeal observed, a similar power cannot be found in other provincial statutes on securities. Thus, for example, in Ontario the corresponding power is conferred on the Supreme Court by s. 17 of the *Securities Act*, R.S.O. 1980, c. 466.

There are however other statutes in Ontario by which a similar power is conferred on the Lieutenant Governor in Council, a Minister or a public servant.

En l'espèce, la Régie de l'assurance-dépôts, à la suite d'une audition à laquelle a participé le Prêt Hypothécaire, a suspendu le permis de celui-ci au motif que, vu sa situation financière, il n'était plus «dans les conditions requises pour obtenir un permis» (*Loi sur l'assurance-dépôts*, L.R.Q. 1977, chap. A-26, art. 31).

La Commission des valeurs mobilières a alors institué une enquête et fait rapport au Ministre lequel, après audition du Prêt Hypothécaire par personne déléguée, a rendu son ordonnance qui suspend le conseil d'administration et nomme des administrateurs provisoires. L'ordonnance du Ministre mentionne les faits suivants:

a) Plusieurs prêts importants ont été accordés sans garantie suffisante et sans qu'une étude adéquate dans le cours normal des affaires ait été préparée, y compris une évaluation de la capacité de remboursement des débiteurs;

b) Des prêts importants, dont la récupération est incertaine, ont été consentis à des compagnies non à distance;

c) Des arrérages importants grèvent un grand nombre de prêts présentement en souffrance;

À la lumière des critères mentionnés, notamment qu'il n'y a pas de véritable litige entre des parties et que la décision du Ministre est fondée non pas sur des considérations de légalité, mais sur des considérations d'opportunité, soit la politique de prêts et la situation financière du Prêt Hypothécaire, il faut conclure, à mon avis, que le pouvoir du Ministre n'est pas un pouvoir judiciaire mais un pouvoir administratif et qu'en conséquence ce pouvoir lui est, au plan constitutionnel, validement conféré.

Il est vrai que, comme le fait observer le juge L'Heureux-Dubé de la Cour d'appel, l'on ne trouve aucun pouvoir semblable dans les lois sur les valeurs mobilières des autres provinces. Ainsi, par exemple, en Ontario le pouvoir correspondant est conféré à la Cour suprême par l'art. 17 de la *Securities Act*, R.S.O. 1980, chap. 466.

N'empêche qu'en Ontario il existe d'autres lois en vertu desquelles un pouvoir analogue est attribué au lieutenant-gouverneur en conseil, à un ministre ou à un fonctionnaire.

Thus, section 116 of the *Credit Unions and Caisses Populaires Act*, R.S.O. 1980, c. 102, authorizes the Ontario Share and Deposit Insurance Corporation to order that the property of a credit union be taken possession of when its affairs are not in a satisfactory financial condition.

Section 34 of the *Ontario Deposit Insurance Corporation Act*, R.S.O. 1980, c. 328, gives the Lieutenant Governor in Council the power, in certain circumstances, to order the Corporation to take possession of the property of a member institution, to conduct the business thereof and to exercise all the powers of the board of directors.

Section 39 of the *Insurance Act*, R.S.O. 1980, c. 218, authorizes the superintendent to take possession of and control for a limited time any assets of an insurer when the superintendent is satisfied that such assets cannot be satisfactorily accounted for.

Section 7 of the *Health Facilities Special Orders Act*, 1983 (Ont.), c. 43, gives the Minister the power to take control of and operate a health facility for a six-month period in certain circumstances.

Sections 158(3) and 159(1) of the *Loan and Trust Corporations Act*, R.S.O. 1980, c. 249, authorize the Lieutenant Governor in Council in certain circumstances to order the Registrar to take possession of the assets of a corporation, to conduct its business and to exercise the powers of the board of directors.

Similarly, in Alberta the Minister enjoys a similar power to suspend a board of directors and substitute provisional administrators for it, under the *Trust Companies Act*, R.S.A. 1980, c. T-9, ss. 184-186.

In Quebec, the *Securities Act*, *supra*, is in any case not the only one to grant a similar or analogous power. When it was adopted in 1962 the *Hospitals Act*, R.S.Q. 1964, c. 164, provided in ss. 16 and 17:

Ainsi, l'article 116 de la *Loi sur les caisses populaires et les credit unions*, L.R.O. 1980, chap. 102, autorise la Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts à ordonner la prise de possession des biens d'une *credit union* lorsque les affaires de celle-ci ne sont pas dans une condition financière satisfaisante.

L'article 34 de l'*Ontario Deposit Insurance Corporation Act*, R.S.O. 1980, chap. 328, donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'ordonner, sous certaines circonstances, à la Corporation de prendre possession des biens d'une institution membre, d'en diriger les affaires et d'exercer tous les pouvoirs du conseil d'administration.

L'article 39 de l'*Insurance Act*, R.S.O. 1980, chap. 218, autorise le surintendant à prendre possession et à contrôler pour un temps limité les biens d'un assureur lorsque le surintendant est d'avis qu'on n'a pas rendu un compte satisfaisant de ces biens.

L'article 7 de la *Loi de 1983 sur des ordonnances relatives aux établissements de santé*, 1983 (Ont.), chap. 43, donne au Ministre le pouvoir de prendre le contrôle et d'administrer une institution de santé pour une période de six mois dans certaines circonstances.

Les articles 158(3) et 159(1) de la *Loan and Trust Corporations Act*, R.S.O. 1980, chap. 249, autorisent le lieutenant-gouverneur en conseil, dans certaines circonstances, à ordonner au régistrateur de prendre possession des biens d'une corporation, d'en administrer les affaires et d'exercer les pouvoirs du conseil d'administration.

De même, en Alberta, le Ministre jouit-il d'un pouvoir semblable de suspendre un conseil d'administration et de lui substituer des administrateurs provisoires, en vertu de la *Trust Companies Act*, R.S.A. 1980, chap. T-9, art. 184 à 186.

Au Québec, la *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, n'est pas la seule du reste à accorder un pouvoir semblable ou analogue. Dès son adoption en 1962, la *Loi des hôpitaux*, S.R.Q. 1964, chap. 164, stipulait aux art. 16 et 17: