

The Attorney General of the Province of Quebec and the Régie du logement *Appellants*;

and

Marcel Grondin and the Quincaillerie Laberge *Respondents*;

and

Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.) *Mis en cause*;

and

The Attorney General of Canada *Inervener*.

and between

L'Atelier 7 Inc. et al. *Appellants*;

and

Marie-Ange Babin, the Régie du logement and Commissioners, jointly and severally, Gilles Joly, Commissioner, et al. *Respondents*;

and

The Attorney General of the Province of Quebec and the Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.)

Mis en cause;

and

The Attorney General of Canada *Intervener*.

File Nos.: 17470 and 17487.

1983: June 16; 1983: November 3.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Courts — Appointment of judges — Lessors and lessees — Whether certain powers conferred on the Régie du logement contravene s. 96 of the Constitution — Applicable test — Effect of privative clause — Constitution Act, 1867, s. 96 — Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111 — Civil Code, arts. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

Le procureur général de la province de Québec et la Régie du logement *Appellants*;

^a et

Marcel Grondin et la Quincaillerie Laberge *Intimés*;

et

^b **La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.)** *Mise en cause*;

et

^c **Le procureur général du Canada** *Intervenant*.

et entre

L'Atelier 7 Inc. et autres *Appellants*;

^d et

Marie-Ange Babin, la Régie du logement et tous et chacun de ses régisseurs, Gilles Joly, régisseur, et autres *Intimés*;

^e

et

^f **Le procureur général de la province de Québec et la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.)**

Mis en cause;

et

Le procureur général du Canada *Intervenant*.

^g

N^{os} du greffe: 17470 et 17487.

1983: 16 juin; 1983: 3 novembre.

^h Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Tribunaux — Nominations des juges — Locateurs et locataires — Certains des pouvoirs attribués à la Régie du logement enfreignent-ils l'art. 96 de la Constitution? — Critère applicable — Effet de la clause privative — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111 — Code civil, art. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

The Régie du logement, created by the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, is an administrative tribunal empowered to hear any actions that may arise from the lessor-lessee relationship in respect of a housing lease, when the subject-matter of the action does not exceed the amount of the Provincial Court's jurisdiction. Soon after the Board was created nine motions in evocation were made in the Superior Court, challenging certain of the powers conferred on that body by s. 28 of its enabling statute. These motions challenged the jurisdiction of the Board to decide on (1) the resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation (art. 1656 C.C.); (2) recovery of rental deposited in accordance with art. 1656.1 C.C.; (3) fixing the rent, pursuant to art. 1658.6 C.C.; (4) reduction of rent in the event of failure by the lessor to perform an obligation (art. 1656 C.C.); (5) retaking possession of a dwelling for a member of his family (art. 1659.3 C.C.); (6) imposing of conditions so that major repairs may be undertaken (art. 1653.1 C.C.); and (7) fixing the rent, the exception stated in para. 3 of art. 1658.21 C.C. and eviction of the lessee as provided in art. 1658.5 C.C. Applicants alleged that, from a constitutional point of view, these powers could be likened or were analogous to those exercised by a superior court in 1867, and that therefore, the Board was assuming functions reserved for tribunals the members of which are appointed pursuant to s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. The Superior Court authorized a writ of evocation to be issued in the first two cases only. The other motions were dismissed. The Court of Appeal upheld the Superior Court on all. This led to the appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement from the Court of Appeal judgments, which held the Board's jurisdiction to be unconstitutional, and the appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.* in respect of the other matters.

Held: The appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement should be allowed. The appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.* should be dismissed.

Constitutionally, the Régie du logement had jurisdiction to hear actions regarding the matters at issue in the appeals at bar. By conferring jurisdiction over these matters on the Board, the Quebec legislature did not contravene s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. In Lower Canada at the time of Confederation jurisdiction over relations between lessors and lessees was not exercised exclusively by superior courts. This jurisdiction was divided between inferior and superior courts. The privative clause contained in s. 18 of the Act to establish the Régie did not have the effect of invalidating the jurisdic-

La Régie du logement, créée en vertu de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, est un tribunal administratif habilité à connaître de tous litiges qui peuvent découler de la relation locateur-locataire en matière de bail d'habitation lorsque l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale. Peu de temps après la création de la Régie, la Cour supérieure a été saisie de neuf requêtes en évocation qui ont remis en question certains des pouvoirs que possède cet organisme en vertu de l'art. 28 de sa loi constitutive. Ces requêtes attaquent la compétence de la Régie de statuer sur (1) la résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur (art. 1656 C.c.); (2) la récupération d'un loyer déposé selon l'art. 1656.1 C.c.; (3) la fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 C.c.; (4) la diminution d'un loyer en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur (art. 1656 C.c.); (5) la reprise de possession d'un logement pour un membre de sa famille (art. 1659.3 C.c.); (6) la fixation des conditions en cas de travaux majeurs (art. 1653.1 C.c.) et (7) la fixation d'un loyer, l'exception prévue au par. 3 de l'art. 1658.21 C.c. et l'éviction du locataire prévue à l'art. 1658.5 C.c. Les requérants ont allégué que, du point de vue constitutionnel, ces pouvoirs étaient assimilables ou analogues à ceux exercés par une cour supérieure en 1867 et que, par conséquent, la Régie usurpait des fonctions réservées aux tribunaux dont les membres sont nommés conformément à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour supérieure a autorisé la délivrance d'un bref d'évocation dans les deux premiers cas seulement. Les autres requêtes ont été rejetées. La Cour d'appel a confirmé la Cour supérieure sur le tout. D'où le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement à l'encontre des arrêts de la Cour d'appel qui ont jugé inconstitutionnelle la compétence de la Régie et le pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres dans les autres cas.

Arrêt: Le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement est accueilli. Le pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres est rejeté.

La Régie du logement a constitutionnellement compétence pour connaître des demandes relatives aux matières visées dans les présents pourvois. En conférant ces matières à la compétence de la Régie, la législature du Québec n'a pas violé l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au Bas-Canada, à l'époque de la Confédération, la compétence sur le domaine des relations entre locateurs et locataires n'était pas exercée exclusivement par les cours supérieures. Cette compétence était partagée entre tribunaux inférieurs et supérieurs. Pour ce qui est de la clause privative édictée à l'art. 18 de la loi

tion conferred on that body. *Farrah* and *Crevier* did not apply to the case at bar.

Re Residential Tenancies Act, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714, followed; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, distinguished; *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Adoption Reference*, [1938] S.C.R. 398; *Re: B.C. Family Relations Act*, [1982] 1 S.C.R. 62; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *City of Mississauga v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 244; *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1977] 1 S.C.R. 112; *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413; *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681; *Vachon v. Attorney General of Quebec*, [1979] 1 S.C.R. 555, referred to.

APPEALS from judgments of the Quebec Court of Appeal, [1982] C.A. 325, which affirmed the judgments of the Superior Court regarding the constitutional validity of certain powers exercised by the Régie du logement. Appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement allowed. Appeal of *L'Atelier 7 Inc. et al.* dismissed.

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

Freddy Henderson and *France Desjardins*, for the appellant and respondent the Régie du logement.

Raynold Langlois and *Claude Vergé*, for the appellants *L'Atelier 7 Inc. et al.*, the respondents *Grondin* and *Quincaillerie Laberge* and the mis en cause the Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.).

James Mabbutt, for the intervener the Attorney General of Canada.

instituant la Régie elle n'a pas pour effet d'invalider la compétence attribuée à cet organisme. Les arrêts *Farrah* et *Crevier* n'ont pas d'application en l'espèce.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; distinction faite avec les arrêts: *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; arrêts mentionnés: *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Renvoi sur l'adoption*, [1938] R.C.S. 398; *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *Ville de Mississauga c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 244; *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, [1977] 1 R.C.S. 112; *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413; *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; *Vachon c. Procureur général du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1982] C.A. 325, qui ont confirmé des jugements de la Cour supérieure portant sur la constitutionnalité de certains pouvoirs exercés par la Régie du logement. Pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement accueilli. Pourvoi de *L'Atelier 7 Inc.* et autres rejeté.

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

Freddy Henderson et *France Desjardins*, pour l'appelante et intimée la Régie du logement.

Raynold Langlois et *Claude Vergé*, pour les appellants *L'Atelier 7 Inc.* et autres, les intimés *Grondin* et *Quincaillerie Laberge* et de la mise en cause la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.).

James Mabbutt, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—These two appeals, joined for purposes of hearing, raise two constitutional questions presented as follows:

Does the Régie du logement of Quebec, as established by s. 6 of the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, S.Q. 1979, c. 48, have constitutional authority to hear applications pertaining to matters contemplated by arts. 1656 and 1656.1 of the *Civil Code*, as provided in ss. 6 and 28 of that Act?

Is the Régie du logement of Quebec, as established by s. 6 of the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, S.Q. 1979, c. 48, legally vested from the constitutional point of view with the jurisdiction conferred on it by s. 28 of its enabling Act, and in particular, does the Régie du logement have authority to hear applications pertaining to the matters contemplated by arts. 1653.1, 1658.6, 1658.5(2), 1658.21(3) and 1659 of the *Civil Code*?

The Régie du logement was created by the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, 1979 (Que.), c. 48, which I will call the *Dwelling Act*. This Act replaced the *Act to promote conciliation between lessees and property-owners*, R.S.Q. 1977, c. C-50, which was first adopted in 1951 and subsequently extended from year to year. The Régie succeeded the Commission des loyers, which was created by the latter Act, as amended.

Section 5 of the *Dwelling Act* reads as follows:

5. The board shall exercise the jurisdiction conferred on it by this act and decide the applications that are submitted to it.

The board is also responsible for

(1) informing lessors and lessees on their rights and obligations resulting from the lease of a dwelling and on any matter contemplated in this act;

(2) promoting conciliation between lessors and lessees;

(3) conducting studies and compiling statistics on the housing situation;

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ces deux pourvois réunis pour fins d'audition soulèvent autant de questions constitutionnelles ainsi formulées:

La Régie du logement du Québec, telle que constituée selon l'article 6 de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 48, a-t-elle constitutionnellement compétence pour connaître, ainsi que le prévoient les articles 6 et 28 de cette loi, des demandes relatives aux matières visées aux articles 1656 et 1656.1 du *Code civil*?

La Régie du logement du Québec, telle que constituée selon l'article 6 de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 48, est-elle légalement investie, au point de vue constitutionnel, de la juridiction qui lui est conférée par l'article 28 de sa loi constitutive et plus particulièrement, la Régie du logement du Québec a-t-elle compétence pour connaître des demandes relatives aux matières visées aux articles 1653.1, 1658.6, 1658.5 alinéa 2 et 1658.21 par. 3, et 1659 du *Code civil*?

La Régie du logement a été créée par la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, 1979 (Qué.), chap. 48, que j'appellerai la *Loi sur le logement*. Cette loi remplace la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, L.R.Q. 1977, chap. C-50, qui avait été adoptée initialement en 1951 et prolongée par la suite d'année en année. La Régie succède à la Commission des loyers qui avait été instituée par cette dernière loi, telle que modifiée.

Suivant l'art. 5 de la *Loi sur le logement*:

5. La Régie exerce la juridiction qui lui est conférée par la présente loi et décide des demandes qui lui sont soumises.

Elle est en outre chargée:

1° de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations résultant du bail d'un logement et sur toute matière visée dans la présente loi;

2° de favoriser la conciliation entre locateurs et locataires;

3° de faire des études et d'établir des statistiques sur la situation du logement;

(4) publishing, from time to time, a compendium of the decisions rendered by the commissioners.

The jurisdiction of the Board is defined in s. 28:

28. The board hears in first instance, to the exclusion of any tribunal, any application

(1) respecting the lease of a dwelling where the sum claimed or the value of the thing claimed or of the interest of the applicant in the object of the application does not exceed the amount of the jurisdiction of the Provincial Court;

(2) pertaining to any of the matters contemplated in articles 1658 to 1659.7, 1660 to 1660.3, 1660.5 and 1662 to 1662.10 of the Civil Code;

(3) contemplated in Division II.

This section confers on the Board, in addition to the jurisdiction of the Commission des loyers which it succeeded, all the jurisdiction regarding the lease of a dwelling formerly exercised by the Provincial Court, together with a large number of new powers. It should be noted that in 1979 the amount of the Provincial Court's jurisdiction was \$6,000. Although it is not significant in the case at bar, this amount was subsequently raised to \$10,000 by an amendment made by s. 19 of c. 58 of the *Statutes of Québec, 1982*. It should further be noted that the jurisdiction of the Board applies to leases of dwellings, and does not extend to commercial or other leases. Finally, I should mention that as a consequence of the many amendments which it makes to the *Civil Code* and other statutes, the *Dwelling Act* constitutes a true rental dwelling code.

The matters covered by the articles of the *Civil Code* mentioned in the constitutional questions raised in the case at bar are as follows:

1.—Resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation. Article 1656 *C.C.*, as enacted by the *Dwelling Act*, provides:

1656. In the case of inexecution of an obligation by the lessor, the lessee may demand the authorization to withhold the rent to perform the obligation himself or cause it to be performed in addition to the fact that he may demand specific performance of the obligation in the cases where it is possible, damages, the resiliation of

4° de publier périodiquement un recueil de décisions rendues par les régisseurs.

La compétence de la Régie est définie à l'art. 28:

28. La Régie connaît en première instance, à l'exclusion de tout tribunal, de toute demande:

1° relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou de l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale;

2° relative à une matière visée dans les articles 1658 à 1659.7, 1660 à 1660.3, 1660.5 et 1662 à 1662.10 du Code civil;

3° visée dans la section II.

Par cet article la Régie se voit conférer, outre la compétence de la Commission des loyers à laquelle elle succède, toute la compétence relative au bail d'un logement exercée antérieurement par la Cour provinciale de même qu'un grand nombre de nouveaux pouvoirs. Il convient de noter que le montant de la compétence de la Cour provinciale était de 6 000 \$ en 1979. Bien que ceci soit sans conséquence en l'espèce, ce montant a été augmenté à 10 000 \$ par suite d'une modification apportée par l'art. 19 du chap. 58 des *Lois du Québec 1982*. Il convient de noter par ailleurs que la compétence de la Régie porte sur les baux de logements et ne s'étend pas aux baux commerciaux ou autres. Je note enfin que la *Loi sur le logement* par les nombreuses modifications qu'elle apporte au *Code civil* et à d'autres lois constitue un véritable code du logement locatif.

Les matières visées par les articles du *Code civil* mentionnés dans les questions constitutionnelles auxquelles se rapporte cette affaire sont les suivantes:

1.—La résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur. L'article 1656 *C.c.* tel qu'édicte par la *Loi sur le logement* stipule:

1656. En cas d'inexécution d'une obligation par le locateur, le locataire peut demander l'autorisation de retenir le loyer afin d'exécuter ou de faire exécuter lui-même l'obligation, en outre du fait qu'il peut demander l'exécution en nature de l'obligation dans les cas qui le permettent, des dommages-intérêts, la résiliation du

the lease if the inexecution causes him serious prejudice, or a reduction of the rent. Articles 1613 to 1615 apply to the demand to withhold the rent.

The lessee may also deposit his rent at the tribunal if he gives the lessor a prior notice of ten days indicating the grounds for the deposit.

2.—Deposit of the rental in accordance with art. 1656, cited above, and remittance of the rent so deposited to the lessor pursuant to art. 1656.1 *C.C.*:

1656.1. The lessor may apply to the tribunal to recover the rent so deposited.

The tribunal may then, as it sees fit,

1. authorize the deposit to be remitted to the lessor if he has carried out his obligation or if the deposit was made without a valid reason;

2. permit the lessee to continue to deposit his rent until the lessor performs his obligation; or

3. authorize the deposit to be remitted to the lessee to enable him to perform the obligation himself.

3.—Fixing the rent, pursuant to art. 1658.6 *C.C.*:

1658.6. If the lessee notifies the lessor that he objects to the requested increase or change, the lessor may, within one month after receipt of the notice, apply to the tribunal to have the rent fixed or, as the case may be, to rule on the term or the change of the lease; if he fails to notify the lessor, the lease is extended of right.

4.—Reduction of rent, authorized by art. 1656 *C.C.* cited above, in the event of failure by the lessor to perform an obligation.

5.—Retaking possession of a dwelling by the lessor in the event of a refusal by the lessee, pursuant to art. 1659.3 *C.C.*, which must be read with art. 1659:

1659. The lessor of a dwelling may retake possession of it to live in or to lodge his ascendants or descendants, his son-in-law, daughter-in-law, father-in-law, mother-in-law, stepson or stepdaughter or any other relative of whom he is the main support.

1659.3. If the lessee refuses to vacate the dwelling, the lessor may, with the authorization of the tribunal, retake possession of it provided that he applies therefor within one month of the refusal, proves his good faith, and shows that he really intends to retake possession of it for

bail si l'inexécution lui cause un préjudice sérieux ou la diminution du loyer. Les articles 1613 à 1615 s'appliquent à la demande de retenue de loyer.

Le locataire peut aussi déposer son loyer au tribunal s'il donne au locateur un avis préalable de dix jours indiquant les motifs du dépôt.

2.—Le dépôt du loyer conformément à l'art. 1656, précité, et la remise du loyer ainsi déposé au locateur en vertu de l'art. 1656.1 *C.c.*:

1656.1 Le locateur peut s'adresser au tribunal pour récupérer le loyer ainsi déposé.

Le tribunal peut alors notamment:

1° autoriser la remise du dépôt au locateur si ce dernier a exécuté son obligation ou si le dépôt a été fait sans motif valable;

2° permettre au locataire de continuer à déposer son loyer jusqu'à ce que le locateur ait rempli son obligation; ou

3° autoriser la remise du dépôt au locataire pour lui permettre d'exécuter lui-même l'obligation.

3.—La fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 *C.c.*:

1658.6 Si le locataire avise le locateur qu'il refuse l'augmentation ou la modification demandée, le locateur peut, dans le mois de la réception de l'avis, s'adresser au tribunal pour faire fixer le loyer ou, suivant le cas, faire statuer sur la durée ou la modification du bail, sinon le bail est prolongé de plein droit.

4.—La diminution de loyer autorisée par l'art. 1656 *C.c.* précité en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur.

5.—La reprise de possession d'un logement par le locateur au cas de refus du locataire suivant l'art. 1659.3 *C.c.* qu'il faut lire avec l'art. 1659:

1659. Le locateur d'un logement peut en reprendre possession pour s'y loger ou pour y loger ses ascendants ou descendants, son gendre, sa bru, son beau-père, sa belle-mère, son beau-fils, sa belle-fille, ou tout autre parent dont il est le principal soutien.

1659.3 Si le locataire refuse de quitter le logement, le locateur peut, sur autorisation du tribunal, en reprendre possession, pourvu qu'il en fasse la demande dans le mois du refus et qu'il démontre qu'il est de bonne foi, qu'il entend réellement reprendre possession du loge-

the purpose mentioned in the notice and not as a pretext for other purposes.

6.—Imposing of conditions by the board in the event that the lessee has to vacate so that major repairs may be undertaken, pursuant to art. 1653.1 *C.C.*, which must be read with art. 1653:

1653. Major improvements or major repairs other than urgent repairs shall not be undertaken in a dwelling before the lessor has given the lessee a notice of ten days indicating the nature of the work, the date on which it is to begin and its duration. That notice indicates, where required, the necessary period of vacation and the other conditions under which the work will be carried out if it is of such a nature as to substantially reduce the enjoyment of the premises.

If the necessary period of vacation is more than one week, the notice must be of one month.

1653.1. Where a condition is immoderate, the lessee may, within ten days after the receipt of the notice, apply to the tribunal to have it modified or suppressed. However, he cannot contest the nature or the expediency of the work.

The application of the lessee is heard and decided by preference. It suspends the carrying out of the work unless the tribunal orders otherwise.

The tribunal may impose conditions it considers fair and reasonable.

7.—Pursuant to art. 1658.5 *C.C.*, fixing the rent, a finding regarding application of the exception stated in para. 3 of art. 1658.21, and eviction of the lessee:

1658.5. The lessee must, within one month after receipt of the notice provided for in article 1658.1, notify the lessor that he is vacating the dwelling or that he objects to the requested increase or change; if he fails to notify the lessor, he is deemed to have agreed to the new rent or the new conditions.

However, in the case of a lease contemplated in article 1658.21, if the lessee refuses the increase of rent or the change requested, he must vacate the dwelling at the end of the lease.

1658.21. Articles 1658.6, 1658.7 and 1658.9 to 1658.20 do not apply

3. to the lease of a dwelling situated in an immovable on which work began after 31 December 1973, for five years from the date on which the immovable is ready for the use for which it is intended.

ment pour la fin mentionnée dans l'avis et qu'il ne s'agit pas d'un prétexte pour atteindre d'autres fins.

6.—La fixation de conditions par la Régie au cas d'évacuation forcée du locataire aux fins d'effectuer des réparations majeures suivant l'art. 1653.1 *C.c.* qu'il faut lire avec l'art. 1653:

1653. Une amélioration majeure ou une réparation majeure autre qu'urgente ne peut être entreprise dans un logement avant que le locateur ait donné au locataire un avis de dix jours indiquant la nature des travaux, la date prévue pour leur début et leur durée. Cet avis indique, s'il y a lieu, la période d'évacuation nécessaire et les autres conditions dans lesquelles s'effectueraient les travaux si elles sont susceptibles de diminuer substantiellement la jouissance des lieux.

Si la période d'évacuation nécessaire est de plus d'une semaine, l'avis doit être d'un mois.

1653.1 Si une condition est abusive, le locataire peut, dans les dix jours de la réception de l'avis, demander au tribunal de la modifier ou de la supprimer. Toutefois, il ne peut contester la nature ou l'opportunité des travaux.

La demande du locataire est instruite et jugée d'urgence. Elle suspend l'exécution des travaux sauf si le tribunal en ordonne autrement.

Le tribunal peut imposer des conditions qu'il estime justes et raisonnables.

7.—Suivant l'art. 1658.5 *C.c.*, la fixation du loyer, la détermination relative à l'applicabilité de l'exception prévue au par. 3 de l'art. 1658.21, et l'éviction du locataire:

1658.5 Le locataire doit, dans le mois de la réception de l'avis prévu par l'article 1658.1, aviser le locateur qu'il quitte le logement ou refuse l'augmentation ou la modification demandée, sinon il est réputé avoir accepté le nouveau loyer ou les nouvelles conditions.

Toutefois, dans le cas d'un bail prévu par l'article 1658.21, le locataire qui refuse l'augmentation de loyer ou la modification demandée doit quitter le logement à la fin du bail.

1658.21 Les articles 1658.6, 1658.7 et 1658.9 à 1658.20 ne s'appliquent pas:

3° au bail d'un logement situé dans un immeuble dont les travaux de construction ont débuté après le 31 décembre 1973, pour les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.

The Board considered these matters in connection with applications made to it in nine separate cases. There were accordingly nine motions in evocation, some of which sought review of decisions made by the Board and others evocation before judgment of cases pending before that body.

In two cases the judge of the Superior Court authorized writs of evocation to be issued, on the ground that the jurisdiction conferred on the board may be likened or is analogous to that exercised or capable of being exercised by a superior court in 1867, that a judicial function is concerned in both cases and that the judicial powers exercised by the Board are not incidental to its administrative powers, but constitute the greater part of its duties. The matters which the Court thus held could not be included within the Board's jurisdiction are the first two listed above, namely (1) resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation, and (2) the deposit of rent pursuant to art. 1656 and remittance of the rent so deposited to the lessor pursuant to art. 1656.1.

As regards the five other matters considered, the judge held that they could not be likened or were not analogous to the jurisdiction or powers exercised or capable of being exercised by a superior court at the time of Confederation. He therefore dismissed the motions for a writ of evocation.

The nine Superior Court judgments were the subject of twelve appeals to the Court of Appeal, which upheld the Superior Court on all.

This led to the appeal by the Attorney General of Quebec and the Régie du logement from the Court of Appeal judgments, which held to be unconstitutional the Board's jurisdiction over the first two matters described above, and the appeal of *L'Atelier 7 Inc. et al.* in respect of the other matters.

The Attorney General of Canada intervened in support of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement, and in this regard I note the following passage from the reasons of

La Régie a été saisie de ces matières à l'occasion de demandes qui lui ont été soumises dans neuf dossiers différents. C'est alors que neuf requêtes en évocation ont été prises visant, pour certaines, la révision de décisions rendues par la Régie et pour d'autres, l'évocation avant jugement de dossiers pendants devant cet organisme.

Dans deux cas le juge de la Cour supérieure a autorisé l'émission du bref d'évocation au motif que la compétence conférée à la Régie est assimilable ou analogue à celle exercée ou susceptible d'être exercée par une cour supérieure en 1867, qu'il s'agit dans les deux cas d'une fonction judiciaire et que les pouvoirs judiciaires exercés par la Régie ne sont pas un accessoire de ses pouvoirs administratifs, mais qu'ils constituent la majeure partie de ses fonctions. Les matières ainsi déclarées ne pas pouvoir être conférées à la compétence de la Régie sont les deux premières énumérées plus haut, soit: 1.—La résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur et 2.—Le dépôt du loyer conformément à l'art. 1656 et la remise du loyer ainsi déposé au locateur en vertu de l'art. 1656.1.

Quant aux cinq autres matières visées le juge a conclu qu'elles n'étaient pas assimilables ou analogues à la juridiction ou aux pouvoirs exercés ou susceptibles d'être exercés par une cour supérieure au moment de la Confédération. Il a en conséquence rejeté les requêtes pour l'émission d'un bref d'évocation.

Les neuf jugements de la Cour supérieure ont fait l'objet de douze appels à la Cour d'appel qui a confirmé la Cour supérieure sur le tout.

D'où le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement à l'encontre des arrêts de la Cour d'appel qui ont jugé inconstitutionnelle la compétence de la Régie dans les deux premiers cas décrits plus haut et le pourvoi de *L'Atelier 7 Inc.* et autres quant aux autres cas.

Le procureur général du Canada est intervenu au soutien du procureur général du Québec et de la Régie du logement et à ce propos je note le passage suivant des motifs du juge Dickson dans

Dickson J. in *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at p. 138:

A factor which plays no part in the determination of the constitutional validity of the Act, but which, as a practical matter, is not negligible, is the support of both the provincial and federal authorities for the validity of the legislation. Although it does not resolve the constitutional issue it is interesting to observe that in these proceedings a provincial statute is being attacked on the ground that it falls within federal competence yet the Attorney General of Canada is not contesting the constitutionality of the provincial statute. He would like to see the provincial legislation remain in place.

The Attorney General of Ontario, who had intervened at the outset, withdrew his intervention before the hearing.

Applicable test

This once again is a case concerning the constitutionality of provisions in respect of a tribunal the members of which are appointed by the provincial government, and involving s. 96 of the *Constitution Act, 1867*:

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

There is no need to review the background to this constitutional question, which has been done, *inter alia*, in the *Adoption Reference*, [1938] S.C.R. 398, and more recently in the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714.

In addition to the foregoing cases, and the other decisions of this Court to which I will refer below, reference will also be made in citations to the following decisions of the Privy Council and of this Court: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.* (the *John East* case), [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation* (the *Toronto v. York* case), [1938] A.C. 415; *City of Mississauga v. Regional Municipality of Peel* (the *Mississauga* case), [1979] 2 S.C.R. 244; *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)* (the *Tomko* case), [1977] 1 S.C.R. 112; *Attorney General of Quebec v. Farrah* (the *Farrah* case), [1978] 2 S.C.R. 638.

l'arrêt *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, à la p. 138:

Il y a un facteur qui, sans influencer sur la détermination de la validité constitutionnelle de la Loi, a quand même, en pratique, une valeur non négligeable. C'est le fait que les autorités fédérales et provinciales soutiennent toutes deux la validité de la Loi. Même si cela ne résout pas la question constitutionnelle, il est intéressant de noter que même si, en l'espèce, une loi provinciale est contestée pour le motif qu'elle relève de la compétence fédérale, le procureur général du Canada n'attaque pas la constitutionnalité de cette loi provinciale. Il aimerait que la loi provinciale soit maintenue.

Pour sa part, le procureur général de l'Ontario qui était intervenu au début a retiré son intervention avant l'audition.

Le critère applicable

Il s'agit une fois de plus d'une affaire qui met en cause la constitutionnalité de dispositions relatives à un tribunal dont les membres sont nommés par l'autorité provinciale, et qui porte sur l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'historique de cette question constitutionnelle qui a été fait notamment dans le *Renvoi sur l'adoption*, [1938] R.C.S. 398 et plus récemment dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714.

Outre les arrêts qui précèdent et les autres arrêts de cette Cour auxquels je me référerai plus loin, il sera fait référence également, par le biais de citations, aux arrêts suivants du Conseil privé et de cette Cour: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.* (l'arrêt *John East*), [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation* (l'arrêt *Toronto v. York*), [1938] A.C. 415; *Ville de Mississauga c. Municipalité régionale de Peel* (l'arrêt *Mississauga*), [1979] 2 R.C.S. 244; *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)* (l'arrêt *Tomko*), [1977] 1 R.C.S. 112; *Procureur général du Québec c. Farrah* (l'arrêt *Farrah*), [1978] 2 R.C.S. 638.

In the reference *Re: B.C. Family Relations Act* [1982] 1 S.C.R. 62, Estey J. wrote for the majority at pp. 112-13:

The history of constitutional development in our courts has been a gradually increasing recognition of the constitutional capacity of the provinces to institute programs within their constitutional spheres which entail the establishment of administrative tribunals or which utilize the facilities of the provincially organized and appointed courts. This development could not be considered surprising bearing in mind the vast transformation of the Canadian community in every respect since 1867. The role of government at large has increased in the community, and the financial resources available to the government at both levels have made possible the implementation of social programs never contemplated by the draftsmen of the *British North America Act*. To meet the growing responsibilities of the federal and provincial governments the flexibility of the Constitution has been manifest in many areas. Section 96 is perhaps one of the most important illustrations. Its purpose and role in the Constitution is in no way jeopardized by the increasing recognition of the implementation of valid provincial programs through provincial administrative and judicial agencies. This will continue to be the case so long as that which is assigned to the provincial body does not have the effect in substance of conferring on that body a judicial function which "broadly conform[s] to the type of jurisdiction exercised by the superior district or county courts" (*John East, supra, . . .*).

The case at bar is an illustration of the development referred to by Estey J. In Quebec this development has resulted in the adoption of what has been described as a rental dwelling code, including the establishment of an administrative tribunal the members of which are appointed by the province. According to the representations made to the Court, some one hundred thousand cases a year come before the Régie du logement.

In the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979, supra*, the Court, *per* Dickson J., set forth a three-step test in respect of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. At pages 734 to 736, Dickson J. wrote:

The jurisprudence since *John East* leads one to conclude that the test must now be formulated in three

Dans le *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62, le juge Estey écrit, au nom de la majorité, aux pp. 112 et 113:

Sur le plan constitutionnel, l'évolution historique de nos cours tend vers une reconnaissance graduelle du pouvoir constitutionnel des provinces d'instituer, en respectant le cadre que leur impose la Constitution, des programmes qui comportent l'établissement de tribunaux administratifs ou qui font appel aux services des cours constituées par la province et dont les membres sont nommés par cette dernière. Cette évolution n'est guère surprenante vu la transformation radicale de la collectivité canadienne à tous les égards depuis 1867. Le gouvernement en général joue un rôle plus important au sein de la collectivité et les ressources financières dont disposent les deux ordres de gouvernement ont rendu possible la mise en œuvre de programmes sociaux que les rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'ont jamais envisagés. La souplesse de la Constitution qui permet aux gouvernements fédéral et provinciaux d'assumer leurs responsabilités accrues se manifeste dans un bon nombre de domaines. L'article 96 en est peut-être l'un des exemples les plus importants. La reconnaissance accrue accordée à la mise en œuvre de programmes provinciaux valides par le biais d'organismes administratifs et judiciaires provinciaux ne compromet nullement l'objet ni le rôle de cet article dans la Constitution. Il en sera ainsi tant que l'attribution de compétence à l'organisme provincial n'aura pas essentiellement pour effet de conférer à cet organisme une fonction judiciaire qui "correspond . . . d'une manière générale au type de compétence qu'exercent les cours supérieures, de district ou de comté" (arrêt *John East, précité, . . .*).

La présente affaire est une illustration de l'évolution dont parle le juge Estey. Au Québec cette évolution a entraîné l'institution de ce que l'on a qualifié de code du logement locatif, qui comporte l'établissement d'un tribunal administratif dont les membres sont nommés par la province. La Régie du logement, selon les représentations faites à la Cour, est saisie de quelque cent mille cas par année.

Dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, la Cour, par la voix du juge Dickson, a défini en regard de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un critère à trois volets. Le juge Dickson écrit aux pp. 734 à 736:

Depuis l'arrêt *John East*, la jurisprudence nous amène à conclure que le critère doit maintenant être formulé en

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

If the historical inquiry leads to the conclusion that the power or jurisdiction is not broadly conformable to jurisdiction formerly exercised by s. 96 courts, that is the end of the matter. As Rand J. noted in *Dupont et al. v. Inglis et al.*, [1958] S.C.R. 535, "Judicial power not of that type, (*i.e.* that exercised by s. 96 courts at Confederation) such as that exercised by inferior courts, can be conferred on a provincial tribunal whatever its primary character" (p. 542). If, however, the historical evidence indicates that the impugned power is identical or analogous to a power exercised by s. 96 courts at Confederation, then one must proceed to the second step of the inquiry.

Step two involves consideration of the function within its institutional setting to determine whether the function itself is different when viewed in that setting. In particular, can the function still be considered to be a 'judicial' function? In addressing the issue, it is important to keep in mind the further statement by Rand J. in *Dupont v. Inglis* that "... it is the subject-matter rather than the apparatus of adjudication that is determinative". Thus the question of whether any particular function is 'judicial' is not to be determined simply on the basis of procedural trappings. The primary issue is the nature of the question which the tribunal is called upon to decide. Where the tribunal is faced with a private dispute between parties, and is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality, then, normally, it is acting in a 'judicial capacity'. To borrow the terminology of Professor Ronald Dworkin, the judicial task involves questions of 'principle', that is, consideration of the competing rights of individuals or groups. This can be contrasted with questions of 'policy' involving competing views of the collective good of the community as a whole. (See Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) pp. 82-90.)

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

Si la recherche historique mène à la conclusion que le pouvoir ou la compétence ne correspondent pas à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours visées à l'art. 96, la question s'en trouve réglée. Comme l'a souligné le juge Rand dans l'arrêt *Dupont et autre c. Inglis et autres*, [1958] R.C.S. 535, [TRADUCTION] «Un pouvoir judiciaire autre que celui-là [c.-à-d. celui qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 à la Confédération] comme par exemple celui qu'exercent les tribunaux inférieurs, peut être attribué à un tribunal provincial quel que soit son caractère premier» (à la p. 542). Si, cependant, l'histoire indique que le pouvoir attaqué est identique ou analogue à un pouvoir que les cours visées à l'art. 96 exerçaient au moment de la Confédération, il faut alors passer à la deuxième étape de l'enquête.

La deuxième étape porte sur l'examen de la fonction dans son cadre institutionnel pour établir si la fonction elle-même est différente lorsqu'elle est envisagée dans ce cadre. En particulier, la fonction peut-elle encore être considérée comme une fonction «judiciaire»? Face à cette question il importe de se rappeler une autre déclaration du juge Rand dans l'arrêt *Dupont c. Inglis* portant que [TRADUCTION] «... ce qui est déterminant c'est l'objet de la décision plutôt que le mode d'adjudication». Ainsi, on ne peut répondre à la question de savoir si une fonction donnée est «judiciaire» en se fondant uniquement sur les façades de la procédure. Il faut d'abord établir la nature de la question que le tribunal doit trancher. Lorsque le tribunal fait face à un litige privé entre des parties et qu'il est appelé à décider en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité, il agit alors normalement en qualité d'«organisme judiciaire». Pour emprunter les termes du professeur Ronald Dworkin, la fonction judiciaire soulève des questions de «principe», c'est-à-dire l'examen des droits opposés de personnes ou de groupes de personnes. On peut les mettre en opposition avec les questions de «politique» qui soulèvent des opinions divergentes quant au bien-être de l'ensemble de la collectivité. (Voir l'ouvrage de Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) aux pp. 82 à 90.)

If, after examining the institutional context, it becomes apparent that the power is not being exercised as a "judicial power" then the inquiry need go no further for the power, within its institutional context, no longer conforms to a power or jurisdiction exercisable by a s. 96 court and the provincial scheme is valid. On the other hand, if the power or jurisdiction is exercised in a judicial manner, then it becomes necessary to proceed to the third and final step in the analysis and review the tribunal's function as a whole in order to appraise the impugned function in its entire institutional context. The phrase —'it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears' — is the central core of the judgment in *Tomko*. It is no longer sufficient simply to examine the particular power or function of a tribunal and ask whether this power or function was once exercised by s. 96 courts. This would be examining the power or function in a 'detached' manner, contrary to the reasoning in *Tomko*. What must be considered is the 'context' in which this power is exercised. *Tomko* leads to the following result: it is possible for administrative tribunals to exercise powers and jurisdiction which once were exercised by the s. 96 courts. It will all depend on the context of the exercise of the power. It may be that the impugned 'judicial powers' are merely subsidiary or ancillary to general administrative functions assigned to the tribunal (*John East; Tomko*) or the powers may be necessarily incidental to the achievement of a broader policy goal of the legislature (*Mississauga*). In such a situation, the grant of judicial power to provincial appointees is valid. The scheme is only invalid when the adjudicative function is a sole or central function of the tribunal (*Farrak*) so that the tribunal can be said to be operating 'like a s. 96 court'.

In this reference, the two constitutional questions presented by the Executive Council of the province of Ontario were as follows:

1. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario to empower the Residential Tenancy Commission to make an order evicting a tenant as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979*?
2. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979* to empower the Residential Tenancy Commission to make orders requiring land-

Si, après avoir examiné le contexte institutionnel, il devient évident que le pouvoir n'est pas exercé comme un «pouvoir judiciaire», alors on n'a pas à poursuivre l'enquête, puisque le pouvoir, dans son contexte institutionnel, ne correspond plus à un pouvoir ou à une compétence qui peuvent être exercés par un tribunal visé à l'art. 96 et l'initiative provinciale est valide. D'autre part, si le pouvoir ou la compétence s'exercent d'une manière judiciaire, il devient alors nécessaire de passer à la troisième et dernière étape de l'analyse et d'examiner la fonction globale du tribunal afin d'évaluer dans tout son contexte institutionnel la fonction attaquée. La proposition «il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent» est le point essentiel de l'arrêt *Tomko*. Il ne suffit plus simplement d'examiner le pouvoir ou la fonction précise d'un tribunal et de se demander si ce pouvoir ou cette fonction a déjà été exercé par un tribunal visé à l'art. 96. Ce serait examiner le pouvoir ou la fonction «dans l'abstrait», contrairement au raisonnement de l'arrêt *Tomko*. C'est le contexte dans lequel le pouvoir s'exerce qu'il faut considérer. L'arrêt *Tomko* nous mène au résultat suivant: les tribunaux administratifs peuvent exercer les pouvoirs et la compétence que les tribunaux visés à l'art. 96 ont déjà exercés. Tout dépendra du contexte dans lequel le pouvoir est exercé. Les «pouvoirs judiciaires» attaqués peuvent être simplement complémentaires ou accessoires aux fonctions administratives générales attribuées au tribunal (les arrêts *John East* et *Tomko*), ou ils peuvent être nécessairement inséparables de la réalisation des objectifs plus larges de la législature (l'arrêt *Mississauga*). Dans ce cas, l'attribution d'un pouvoir judiciaire à des organismes provinciaux est valide. La loi ne sera invalide que si la seule fonction ou la fonction principale du tribunal est de juger (l'arrêt *Farrak*) et qu'on puisse dire que le tribunal fonctionne «comme une cour visée à l'art. 96».

Dans ce renvoi les deux questions constitutionnelles posées par le Conseil exécutif de la province de l'Ontario étaient les suivantes:

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

lords and tenants to comply with obligations imposed under that Act?

After considering the questions in light of the three steps in the test stated by Dickson J., the Court gave a negative answer to the two questions submitted.

This three-step test was summarized as follows by Laskin C.J., speaking for the Court, in *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413, at p. 429:

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?

Until some other solution is found, which would probably require an amendment to the Constitution, this in my view is the test which must be applied and the case was argued in this Court on this basis.

There is no doubt that all the matters covered in the constitutional questions submitted are within provincial jurisdiction, and the only question is whether including them in the jurisdiction of the Régie du logement contravenes s. 96.

Fixing of rent

Before proceeding to consider the first step of the test, namely the historical background, it is possible, as the Attorney General of Quebec and the Régie du logement suggested, to deal separately with the matter mentioned third in the above list, namely the fixing of rent pursuant to art. 1658.6 C.C., on the ground that in any case a

de 1979 sur la location résidentielle, comme le prévoit cette Loi?

La Cour, après avoir examiné les questions au regard de chacun des trois volets du critère élaboré par le juge Dickson, a répondu par la négative aux deux questions soumises.

Ce critère à trois volets a été résumé de la façon suivante par le juge en chef Laskin, au nom de la Cour, dans *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413, à la p. 429:

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?

Jusqu'à ce qu'une autre solution soit apportée, ce qui nécessiterait vraisemblablement une modification à la Constitution, c'est à mon avis le critère qui doit s'appliquer et c'est sur cette base que l'affaire a été débattue devant la Cour.

Il ne fait aucun doute que toutes les matières visées par les questions constitutionnelles soumises sont de compétence provinciale et la seule question est de savoir si de les conférer à la compétence de la Régie du logement viole l'art. 96.

La fixation du loyer

Avant de procéder à l'examen du premier volet du critère soit la recherche historique, il est possible, comme le suggèrent le procureur général du Québec et la Régie du logement, de mettre à part la matière mentionnée en troisième lieu dans l'énumération ci-dessus, savoir la fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 C.c., au motif qu'en tout état de

judicial power is not at issue. As these appellants wrote in their submission:

[TRANSLATION] In this area, the Board does not proceed in the manner of a court. What it really does is to implement an administrative policy of supervising the housing market, based primarily on the good of the community as a whole. Thus, the rights of parties are closely associated with the implementation of a common policy regarding the supervision of rental levels.

In the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, Dickson J. wrote at p. 725:

In 1975 the Legislature of Ontario introduced *The Residential Premises Rent Review Act, 1975*, 1975 (Ont.), c. 12, to establish rent control. The ability of the province to administer a rent review system, of course, in no way encroached on the traditional jurisdiction of the s. 96 courts to order termination, eviction and compliance.

Relying on this decision by this Court, the Nova Scotia Court of Appeal has since come to a similar conclusion in *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516.

The decisions of the Court of Appeal and the Superior Court on this point must therefore be affirmed.

Historical step

Turning to the other matters and the historical step in the applicable test, it is essential above all to examine the legislation in effect in Quebec in 1867. The *Code of Civil Procedure* of 1867, 29-30 Vict., c. 25, came into effect only a few days before the *Constitution Act, 1867*, namely on June 28, 1867.

Article 887 of that Code read as follows:

887. Actions to annul or to rescind a lease, or to recover damages resulting from the contravention of any of the stipulations of the lease, or the non-fulfilment of any of the obligations which the law attaches to it, or arising from the relation of lessor and lessee, are instituted either in the Superior Court or in the Circuit Court, according to the value or the amount of the rent, or the amount of damages alleged.

cause il ne s'agit pas d'un pouvoir judiciaire. Comme l'écrivent ces appelants dans leur mémoire:

La Régie, dans ce domaine, ne rend pas justice à la manière d'une cour. Elle applique davantage une politique administrative de contrôle du marché des logements, fondée avant tout sur le bien-être de l'ensemble de la collectivité. Ainsi, les droits des parties sont-ils intimement liés à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de contrôle du prix des loyers.

Dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, le juge Dickson écrit à la p. 725:

En 1975, la législature de l'Ontario a adopté *The Residential Premises Rent Review Act, 1975*, 1975 (Ont.), chap. 12 pour établir le contrôle des loyers. Bien sûr, le pouvoir de la province de gérer un système de révision des loyers n'empiétait aucunement sur la compétence traditionnelle des tribunaux établis en vertu de l'art. 96 d'ordonner la résiliation d'un bail, l'éviction d'un locataire ou l'application de la Loi.

S'appuyant sur cet arrêt de notre Cour, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a depuis décidé dans le même sens dans *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516.

Il y a lieu, en conséquence, de confirmer la Cour d'appel et la Cour supérieure quant à cette matière.

Le volet historique

Passant aux autres matières et au volet historique du critère applicable, il importe avant tout d'examiner les dispositions législatives en vigueur au Québec en 1867. Le *Code de procédure civile* de 1867, 29-30 Vict., chap. 25, est entré en vigueur quelques jours à peine avant la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit le 28 juin 1867.

L'article 887 de ce Code était ainsi rédigé:

887. Les actions en résiliation ou rescision de bail, ou pour recouvrement de dommages provenant de l'infraction à quelques unes des conventions du bail, ou pour l'inexécution des obligations qui en découlent d'après la loi, ou résultant des rapports entre locateur et locataire, sont intentées soit devant la Cour Supérieure, ou devant la Cour de Circuit, suivant la valeur ou le montant du loyer réclamé, ou le montant des dommages allégués.

As regards the Circuit Court, art. 1105 went on to say:

1105. The Circuit Court has jurisdiction in cases between lessors and lessees, whenever the rent, or the annual value, or the amount of damages claimed, does not exceed two hundred dollars.

There is now no doubt that the Circuit Court was a s. 96 court, like the Superior Court (*Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681, at p. 689 to 692). These two courts were created in 1849 by the *Act to amend the Laws relative to the Courts of Original Civil Jurisdiction in Lower-Canada*, 12 Vict., c. 38. The Circuit Court was abolished in 1953 by the *Act to amend the Code of Civil Procedure*, 1952-53 (Que.), c. 18.

In 1867, therefore, the Superior Court and the Circuit Court had jurisdiction over the entire area of relations between lessors and lessees.

Under the heading "Inferior Jurisdictions", the 1867 Code first mentioned the Commissioners' Court. Article 1188 *C.C.P.* read as follows:

1188. The Commissioners' Court exercises an ultimate jurisdiction in all suits purely personal or relating to moveable property, which arise from contracts or quasi-contracts, and wherein the sum or value demanded does not exceed twenty-five dollars, and the defendant resides:

1. In the locality of the court;

2. In another locality, but in the same district and within a distance of five leagues, if the debt has been contracted in the locality for which the court is established;

3. In a neighbouring locality in which there are no commissioners, or in which the commissioners cannot sit by reason of illness, absence, or other inability to act, provided such locality is in the same district within a distance not exceeding ten leagues.

With article 1188 must be read the first part of art. 1191:

1191. It may, in matters within its jurisdiction, grant:

Attachments for rent;

Quant à la Cour de circuit, l'art. 1105 ajoutait:

1105. La Cour de Circuit a juridiction sur les différends entre locateurs et locataires, dans tous les cas où le loyer, la valeur annuelle, ou le montant des dommages réclamés n'excède pas deux cents piastres.

Il ne fait pas de doute aujourd'hui que la Cour de circuit était un tribunal visé par l'art. 96, tout comme la Cour supérieure (*Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681, aux pp. 689 à 692). Ces deux tribunaux ont été créés en 1849 par l'*Acte pour amender les lois relatives aux cours de juridiction civile en première instance, dans le Bas-Canada*, 12 Vict., chap. 38. La Cour de circuit a été abolie en 1953 par la *Loi modifiant le Code de procédure civile*, 1952-53 (Qué.), chap. 18.

La Cour supérieure et la Cour de circuit avaient donc en 1867 compétence sur tout le domaine des relations entre locateurs et locataires.

Sous le titre de «Juridictions Inférieures» le Code de 1867 mentionnait en premier lieu la Cour des commissaires. L'article 1188 *C.p.c.* était ainsi rédigé:

1188. La Cour des Commissaires prend connaissance et juge en dernier ressort, de toute demande d'une nature purement personnelle et mobilière résultant d'un contrat ou quasi-contrat, et n'excédant pas la somme ou valeur de vingt-cinq piastres:

1. Contre un défendeur résidant dans la localité même;

2. Contre un défendeur résidant dans une autre localité, et dans un rayon n'excédant pas cinq lieues, si la dette a été contractée dans la localité pour laquelle la cour est établie;

3. Contre un défendeur résidant dans une localité voisine où il n'y a pas de commissaires, ou dont les commissaires ne peuvent siéger à raison de maladie, absence ou autre cause d'incompétence, pourvu que telle localité soit dans le district et dans un rayon n'excédant pas dix lieues.

Avec l'article 1188 il faut lire la première partie de l'art. 1191:

1191. Elle peut, dans les matières de sa juridiction, accorder:

La saisie-gagerie;

The Commissioners' Court accordingly had a certain jurisdiction over relations between lessors and lessees, since attachments for rent are the procedure by which a lessor may, in order to guarantee his rights, obtain a seizure before judgment of movables found on the premises and belonging to the lessee (art. 734 C.C.P. and art. 1637 C.C.).

The Commissioners' Courts were created in 1821 by 1 Geo. IV, c. 2, titled the *Act for the summary Trial of certain small causes in the Country Parishes of this Province*. Section I provided, *inter alia*, that:

... from and after the first day of May next, it shall and may be lawful for the Governor, Lieutenant-Governor or Person administering the Government of this Province, for the time being [...] to appoint such and so many persons as to him shall seem meet, in any Parishes or Townships within this Province, to take cognizance of such causes and suits as are herein-after specified, arising in the Parish or Township in which such Commissioner or Commissioners may reside, (the Counties of Quebec and Montreal, and the Town and Parish of Three Rivers excepted) [...] and to hear, try and determine, in a summary manner, agreeable to law and the evidence before them, all causes and complaints which shall be brought before him or them, and arising within the Parish or Township in which such commissioner or commissioners may reside, concerning the recovery of debts, not exceeding in amount, the sum of four pounds three shillings and four pence, current money of this Province, of the following nature; that is to say, for goods, cattle, or other moveables, sold and delivered, stipulated and agreed upon, either for houses or other immoveable property; horses, cattle, or other immoveable effects ...

The jurisdiction of the Commissioners was undoubtedly very limited as to territory and amount, the latter being \$25 in 1867. However, I would add that according to the submissions made by the Attorney General of Quebec and the Régie du logement, which were not contradicted, there were 222 localities in Quebec in 1867 which had a Commissioners' Court, and such courts continued until 1960. These courts were abolished in 1965 by the *Act to amend the Courts of Justice Act*, 1965 (Que.), vol. 1, c. 17, s. 36.

C'est donc que la Cour des commissaires avait une certaine compétence dans les rapports entre locateurs et locataires puisque la saisie-gagerie est la procédure par laquelle un locateur peut, pour la garantie de ses droits, faire saisir avant jugement les effets mobiliers qui se trouvent sur les lieux et qui appartiennent au locataire (art. 734 C.p.c. et art. 1637 C.c.).

^b Les cours des commissaires ont été créées en 1821 par la loi 1 Geo. IV, chap. 2, intitulée: *Acte pour la décision sommaire de certaines Petites Causes dans les Paroisses de Campagne dans cette Province*. L'article I stipule notamment que:

... depuis et après le premier jour de Mai prochain, il fera et pourra être loisible au Gouverneur, Lieutenant Gouverneur, ou à la personne ayant l'Administration du Gouvernement de cette Province pour le temps d'alors, [...] de nommer telles ou autant de personnes qu'il jugera à propos, dans aucunes des Paroisses et Townships de cette Province, pour prendre connoissance de telles causes et poursuites qui sont ci-après spécifiées, et qui auront lieu dans la Paroisse ou Township dans lequel tel Commissaire ou Commissaires pourront résider (les Comtés de Québec, Montréal et la Ville et Paroisse des Trois-Rivières exceptés) [...] et d'entendre, juger et déterminer d'une manière sommaire, conforme à la loi et à la preuve faite devant eux, toutes causes et plaintes qui feront intentées et faites devant lui ou eux, et qui pourront s'élever dans la Paroisse, Township où tel Commissaire ou Commissaires pourront résider, touchant le recouvrement de dettes qui n'excéderont pas la somme de Quatre livres, trois chelins et quatre deniers, argent courant de cette Province, de la manière suivante; c'est-à-dire, pour marchandises, animaux ou autres effets mobiliers vendus et livrés, [...] et pour loyer à prix fait et convenu de maison ou autres immeubles; chevaux, bestiaux ou autres meubles et effets, ...

^h Certes, la compétence des commissaires était fort limitée quant au territoire et quant au montant qui, en 1867 était de 25 \$. J'ajouterai cependant que suivant les représentations du procureur général du Québec et de la Régie du logement qui n'ont pas été contredites, il y avait en 1867 deux cent vingt-deux localités du Québec qui étaient dotées d'une cour des commissaires et il a subsisté de telles cours jusqu'en 1960. Ces cours ont été abolies en 1965 par la *Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires*, 1965 (Qué.), vol. 1, chap. 17, art. 36.