

The Attorney General of the Province of Quebec *Appellant*;

and

Carrières Ste-Thérèse Ltée *Respondent*.

File No.: 17331.

1985: March 8; 1985: June 13.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Administrative law — Power of Minister — Order — Validity — Order made by Deputy Minister instead of Minister — Order quashed — Public Health Act, R.S.Q. 1964, c. 161, s. 55.

Respondent continued operating its crushing plants without having a dust exhaust system approved and installed, contrary to an order made by the Deputy Minister of Social Affairs pursuant to the provisions of s. 5 of the *Social Affairs Department Act* and ss. 42, 46 and 55 of the *Public Health Act*. Complaints were filed against respondent under the *Summary Convictions Act* and it was convicted of unlawfully operating its plants. Respondent then appealed by trial *de novo* to the Superior Court, which quashed the decision of the judge of the Court of Sessions of the Peace on the ground that the order could only be made by the municipal authority or by the Minister in person. A majority of the Court of Appeal affirmed the judgment. These appeals at bar were to determine whether the Deputy Minister could validly make this order on behalf of the Minister.

Held: The appeals should be dismissed.

The order made and signed by the Deputy Minister is void. Under s. 55 of the *Public Health Act*, only the Minister in person could validly sign this order. The wording of s. 55 is clear and precise. It provides that, in cases which he deems to be urgent, the Minister may exercise directly the powers vested in the municipal authorities by ss. 46 to 55 of the *Public Health Act*, but he must then exercise them himself.

Cases Cited

In re Golden Chemical Products Ltd., [1976] 1 Ch. 300; *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238, referred to.

Le procureur général de la province de Québec *Appelant*;

et

a Carrières Ste-Thérèse Ltée *Intimée*.

N° du greffe: 17331.

1985: 8 mars; 1985: 13 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

c *Droit administratif — Pouvoir du ministre — Ordonnance — Validité — Ordonnance rendue par un sous-ministre à la place du ministre — Ordonnance annulée — Loi de l'hygiène publique, S.R.Q. 1964, chap. 161, art. 55.*

d L'intimée a continué d'exploiter ses usines de concassage sans avoir fait approuver et installer un système d'aspiration des poussières contrairement à une ordonnance rendue par le sous-ministre des Affaires sociales en vertu des dispositions de l'art. 5 de la *Loi du ministère des affaires sociales* et des art. 42, 46 et 55 de la *Loi de l'hygiène publique*. Des plaintes ont été portées contre l'intimée en vertu de la *Loi des poursuites sommaires* et elle a été déclarée coupable d'avoir illégalement exploité ses usines. L'intimée a alors interjeté *e* appel par voie de procès *de novo* devant la Cour supérieure qui a cassé la décision du juge de la Cour des sessions de la paix au motif que l'ordonnance ne pouvait être rendue que par l'autorité municipale ou par le ministre en personne. La Cour d'appel à la majorité a confirmé le jugement. Les présents pourvois visent à *f* déterminer si le sous-ministre pouvait valablement rendre cette ordonnance pour le ministre.

g *Arrêt*: Les pourvois sont rejetés.

L'ordonnance rendue et signée par le sous-ministre est *h* nulle. En vertu de l'art. 55 de la *Loi de l'hygiène publique*, seul le ministre en personne pouvait valablement signer cette ordonnance. Le texte de l'art. 55 est clair et précis. Il porte que dans les cas où il juge qu'il y a urgence, le ministre peut exercer directement les pouvoirs confiés aux autorités municipales par les art. 46 à 55 de la *Loi de l'hygiène publique*, mais qu'il doit les exercer lui-même.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *In re Golden Chemical Products Ltd.*, [1976] 1 Ch. 300; *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

Statutes and Regulations Cited

Public Health Act, R.S.Q. 1964, c. 161, ss. 42, 46, 49, 55.
Social Affairs Department Act, 1970 (Que.), c. 42, ss. 4, 5, 8.

APPEALS against five judgments of the Quebec Court of Appeal, [1982] C.A. 304, affirming five judgments of the Superior Court. Appeals dismissed.

Pierre Lemieux, for the appellant.

Pierre LePage and *André Denis*, for the respondent.

English version of the judgment delivered by

THE COURT—On October 26, 1972 an order was made pursuant to ss. 42 *et seq.* of the *Public Health Act*, R.S.Q. 1964, c. 161. That order read as follows:

[TRANSLATION]

ORDER

TO:

Les Carrières Ste-Thérèse Ltée
 City of Ste-Thérèse-Ouest
 County of Terrebonne

... under the powers conferred on me by ss. 5 of the Social Affairs Department Act (1970, chapter 42) and 42 *et seq.* of the Public Health Act (R.S.Q. 1964, chapter 161), I declare to be a public nuisance the operation of your asphalt and crushing plants as hitherto operated in the City of Ste-Thérèse-Ouest, and I order you, in order to remove this nuisance,

- (1) to prepare or cause to be prepared forthwith plans and specifications for a dust exhaust system at the various emission points in your plants, such as crushers, sieves, conveyers, loading, transfer and transportation areas, and so on . . . ;
- (2) to submit these plans and specifications to the environmental safety branch of the Department of Municipal Affairs and have them approved: the head of this branch is Jean-A. Roy, engineer;
- (3) not to operate your plants until the dust exhaust system as approved by the environmental safety branch in accordance with the foregoing paragraph has been installed to the satisfaction of the said branch.

Lois et règlements cités

Loi de l'hygiène publique, S.R.Q. 1964, chap. 161, art. 42, 46, 49, 55.
Loi du ministère des affaires sociales, 1970 (Qué.), chap. 42, art. 4, 5, 8.

POURVOIS contre cinq arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1982] C.A. 304, qui ont confirmé cinq jugements de la Cour supérieure. Pourvois rejetés.

Pierre Lemieux, pour l'appelant.

Pierre LePage et *André Denis*, pour l'intimée.

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR—Le 26 octobre 1972, une ordonnance est rendue en vertu des art. 42 *et suiv.* de la *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1964, chap. 161. Voici le dispositif de cette ordonnance:

ORDONNANCE

A:

Les Carrières Ste-Thérèse Ltée
 Ville de Ste-Thérèse-Ouest
 Comté Terrebonne

... en vertu des pouvoirs qui me sont conférés par les articles 5 de la Loi du ministère des Affaires sociales (1970, chapitre 42) et 42 *et suivants* de la Loi de l'hygiène publique (S.R.Q. 1964, chapitre 161), je déclare nuisance publique l'exploitation de vos usines de béton bitumineux et de concassage telle qu'elle a été faite jusqu'ici à la Ville de Ste-Thérèse-Ouest et je vous enjoins, en vue de faire disparaître cette nuisance,

- 1° de préparer ou de faire préparer sans délai les plans et devis d'un système d'aspiration des poussières aux différents points d'émission de vos usines, tels que concasseurs, tamis, convoyeurs, lieux de chargement, de transfert, de transport, etc . . . ;
- 2° de présenter ces plans et devis à la Direction générale de l'Hygiène du Milieu, du ministère des Affaires municipales et de les faire approuver. Le chef de cette Direction est l'ingénieur Jean-A Roy;
- 3° de ne pas exploiter vos usines tant et aussi longtemps que le système d'aspiration des poussières tel qu'approuvé par la Direction générale de l'Hygiène du Milieu suivant le paragraphe précédent, n'aura pas été installé à la satisfaction de ladite Direction générale.

If you fail to comply with this order, the proceedings mentioned in the Act for such cases will be taken immediately: the whole without prejudice to any other proceeding which may be brought against you.

The order concludes with the following words, written in typescript: [TRANSLATION] "Minister of Social Affairs, per:". It then bears the handwritten signature of the Deputy Minister of Social Affairs, with his family and given names repeated in typescript with his title, "Deputy Minister of Social Affairs".

The Court must decide whether the Deputy Minister could validly make this order on behalf of the Minister.

On May 21, 1974 five complaints were filed against respondent alleging that it operated its crushing or asphalt plants on five different dates, without obtaining approval for the plans and specifications of a dust exhaust system, and without installing such a system. The five dates in question are October 24 and November 5, 9, 12 and 14, 1973. All the complaints are worded in a similar fashion, except as to the date of the alleged offence and the number of times it was repeated, which may be relevant in sentencing. As an example, the complaint relating to the offence of October 24 reads as follows:

[TRANSLATION] CARRIÈRES STE-THERÈSE LIMITEE, at Ste-Thérèse-Ouest, district of Terrebonne:

did unlawfully operate its crushing or asphalt plants on or about October 24, 1973 without having the plans and specifications of a dust exhaust system approved by the environmental safety branch of the Department of Municipal Affairs, and without installing such a dust exhaust system to the satisfaction of the environmental safety branch;

the whole contrary to an order made by the Deputy Minister of Social Affairs on October 26, 1972, pursuant to the provisions of s. 5 of the Social Affairs Department Act (1970, chapter 42) and ss. 42, 46 and 55 of the Public Health Act (R.S.Q. 1964, chapter 161) and received by LES CARRIÈRES STE-THERÈSE LIMITEE on December 2, 1972, thereby committing a second offence as specified in section 106 of the Environment Quality Act (1972, chapter 49).

A défaut par vous d'observer la présente ordonnance, les procédures prévues par la loi dans de tels cas seront immédiatement prises. Le tout sans préjudice à toute autre procédure pouvant être intentée contre vous.

L'ordonnance se termine par les mots suivants écrits en caractères dactylographiés: «Le ministre des Affaires sociales par:». Puis elle porte la signature manuscrite du sous-ministre des Affaires sociales, ainsi que ses nom et prénom répétés en caractères dactylographiés avec son titre, «Sous-ministre des Affaires sociales».

Il faut décider si le sous-ministre peut valablement rendre cette ordonnance pour le ministre.

Le 21 mai 1974, cinq plaintes sont portées contre l'intimée lui reprochant d'avoir exploité ses usines de concassage ou de béton bitumineux à cinq dates différentes, sans avoir fait approuver les plans et devis d'un système d'aspiration des poussières et sans avoir installé un tel système. Les cinq dates en question sont le 24 octobre et les 5, 9, 12 et 14 novembre 1973. Toutes les plaintes sont rédigées de la même façon sauf quant à la date de l'infraction alléguée et au nombre de récidives qui peut être pertinent au plan de la sentence. Voici, à titre d'exemple, la plainte relative à l'infraction du 24 octobre:

CARRIÈRES STE-THERÈSE LIMITEE, à Ste-Thérèse-Ouest, district de Terrebonne:

a illégalement exploité ses usines de concassage ou de béton bitumineux le ou vers le 24 octobre 1973 sans avoir fait approuver les plans et devis d'un système d'aspiration des poussières par la Direction générale de l'hygiène du milieu du Ministère des Affaires municipales et sans avoir installé un tel système d'aspiration des poussières à la satisfaction de ladite Direction générale de l'hygiène du milieu,

le tout contrairement à une ordonnance émise par le sous-ministre des Affaires Sociales le 26 octobre 1972 conformément aux dispositions de l'article 5 de la Loi du Ministère des Affaires Sociales (1970, chapitre 42) et des articles 42, 46 et 55 de la Loi de l'hygiène publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 161) et reçue par la compagnie LES CARRIÈRES STE-THERÈSE LIMITEE le 2 décembre 1972, commettant par là une deuxième infraction visée à l'article 106 de la Loi de la qualité de l'environnement (1972, chapitre 49).

On March 31, 1978, respondent was convicted of the offences charged by a judge of the Court of Sessions of the Peace, acting as a justice of the peace pursuant to the *Summary Convictions Act*, R.S.Q. 1964, c. 35, and on April 14, 1978, it was sentenced to pay a \$10,000 fine for each of the five offences, pursuant to the *Environment Quality Act*, 1972 (Que.), c. 49, a statute which meanwhile had replaced the *Public Health Act*. The problem submitted to this Court was not raised before the judge of Sessions of the Peace.

Respondent appealed to the Superior Court by trial *de novo*, and on November 20, 1978, that Court allowed the appeal and quashed the decisions of the judge of Sessions of the Peace on the ground that an order with such far-reaching consequences as that of October 26, 1972 could only be made by the elected municipal authority or by the Minister in person, also elected, but not by a public servant, however senior.

On December 4, 1978, appellant obtained leave from a judge of the Court of Appeal to appeal in the five cases on the following point of law:

[TRANSLATION] "The validity and legality of an order made pursuant to the Public Health Act"

On June 14, 1982, in five majority judgments, the Court of Appeal dismissed the five appeals. The reasons of the Court of Appeal are contained in the judgment on the offence allegedly committed on October 24, 1973, [1982] C.A. 304. The reasons of the other judgments simply refer to this one.

One of the judges in the majority held that the order made on October 26, 1972, though applicable to a particular case, is still legislative in nature and cannot be delegated to the Deputy Minister, in view of the maxim *Delegatus non potest delegare*. In his view it does not, as the dissenting judge considered, fall within administration of the day-to-day business of the Department, which is the responsibility of the Deputy Minister. The other judge in the majority considered that the order made on October 26, 1972, entailed the exercise of a judicial power and a legislative

Le 31 mars 1978, l'intimée est déclarée coupable des infractions reprochées par un juge de la Cour des sessions de la paix agissant comme juge de paix suivant la *Loi des poursuites sommaires*, S.R.Q. 1964, chap. 35, et, le 14 avril 1978, elle est condamnée à payer 10 000 \$ d'amende pour chacune des cinq infractions, en vertu de la *Loi de la qualité de l'environnement*, 1972 (Qué.), chap. 49, une loi qui entre-temps a remplacé la *Loi de l'hygiène publique*. Devant le juge de la Cour des sessions de la paix il n'est pas question du problème qu'il nous faut résoudre.

L'intimée interjette appel par voie de procès *de novo* devant la Cour supérieure qui, le 20 novembre 1978, accueille l'appel et casse les décisions du juge de la Cour des sessions de la paix au motif qu'une ordonnance aussi lourde de conséquences que celle du 26 octobre 1972 ne peut être rendue que par l'autorité municipale, qui est élective, ou par le ministre en personne, lui-même élu, mais non pas par un fonctionnaire, si haut placé soit-il.

Le 4 décembre 1978, l'appellant obtient d'un juge de la Cour d'appel l'autorisation d'interjeter appel dans les cinq affaires sur la question de droit suivante:

«La validité et la légalité d'une ordonnance rendue en vertu de la Loi de l'Hygiène Publique»

Le 14 juin 1982, par cinq arrêts majoritaires, la Cour d'appel rejette les cinq appels. Les motifs de la Cour d'appel se trouvent dans l'arrêt relatif à l'infraction qui aurait été commise le 24 octobre 1973, [1982] C.A. 304. Les motifs des autres arrêts ne font que référer à ce dernier.

L'un des juges de la majorité tient que l'ordonnance rendue le 26 octobre 1972, quoique applicable à un cas particulier, reste de nature législative et ne peut être déléguée au sous-ministre, vu la maxime *Delegatus non potest delegare*. À son avis, elle n'entre pas, comme le pense le juge dissident, dans les cadres de l'administration des affaires courantes du ministère qui relève du sous-ministre. L'autre juge de la majorité est d'avis que l'ordonnance rendue le 26 octobre 1972 comporte un exercice du pouvoir judiciaire et du pouvoir législa-

power, which because of their significance could not be delegated to a public servant.

The dissenting judge analysed the relevant legislation, in particular s. 4 of the *Social Affairs Department Act*, 1970 (Qué.), c. 42, which gives the Deputy Minister the power to administer day-to-day business under the direction of the Minister; in his view, this power includes that of making the order of October 26, 1972, as in general the significance of the consequences for individuals should not be taken into account in this regard, and he cited in support, in addition to abundant textbook authority, judgments such as those in *In re Golden Chemical Products Ltd.*, [1976] 1 Ch. 300, and *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238.

The order of October 26, 1972, and the complaint refer to s. 5 of the *Social Affairs Department Act*, and to ss. 42 *et seq.*, in particular ss. 42, 46 and 55, of the *Public Health Act*. It is necessary to cite the text of these provisions, along with certain other sections from the same Acts, which were also discussed by the Court of Appeal and the parties.

First, the relevant provisions of the *Social Affairs Department Act* read as follows:

4. The Lieutenant-Governor in Council shall appoint a Deputy Minister of Social Affairs, hereinafter called "the Deputy Minister".

Under the direction of the Minister, the Deputy Minister shall supervise the officers and employees of the Department; he shall administer its day to day business and exercise the other powers assigned to him by the Lieutenant-Governor in Council.

5. The orders of the Deputy Minister shall be carried out in the same manner as those of the Minister; his authority shall be that of the head of the Department and his official signature shall give force and effect to any document within the jurisdiction of the Department.

8. No deed, document or writing shall bind the Department or be attributed to the Minister unless it is signed by him, the Deputy Minister or an officer and only, in the case of the latter, to the extent determined by regulation of the Lieutenant-Governor in Council published in the *Québec Official Gazette*.

The relevant provisions of the *Public Health Act* read as follows:

tif qui, à cause de leur importance, ne sauraient être délégués à un fonctionnaire.

Quant au juge dissident, il analyse les dispositions législatives pertinentes, et particulièrement l'art. 4 de la *Loi du ministère des affaires sociales*, 1970 (Qué.), chap. 42, qui donne au sous-ministre le pouvoir d'administrer les affaires courantes sous la direction du ministre; selon lui, ce pouvoir comporte celui de rendre l'ordonnance du 26 octobre 1972, car en règle générale, on ne doit pas prendre en considération à cet égard l'importance des conséquences pour les justiciables et il cite à l'appui, outre une doctrine abondante, des arrêts comme *In re Golden Chemical Products Ltd.*, [1976] 1 Ch. 300, et *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

L'ordonnance du 26 octobre 1972 et la plainte renvoient à l'art. 5 de la *Loi du ministère des affaires sociales*, ainsi qu'aux art. 42 *et suiv.*, et plus particulièrement aux art. 42, 46 et 55 de la *Loi de l'hygiène publique*. Il importe de citer le texte de ces dispositions de même que quelques autres articles des mêmes lois, que la Cour d'appel et les parties ont également discutés.

Voici d'abord le texte des dispositions pertinentes de la *Loi du ministère des affaires sociales*:

4. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un sous-ministre des affaires sociales, ci-après désigné sous le nom de «sous-ministre».

Sous la direction du ministre, le sous-ministre a la surveillance des fonctionnaires et employés du ministère; il en administre les affaires courantes et exerce les autres pouvoirs qui lui sont assignés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

5. Les ordres du sous-ministre doivent être exécutés de la même manière que ceux du ministre; son autorité est celle du chef de ministère et sa signature officielle donne force et autorité à tout document du ressort du ministère.

8. Nul acte, document ou écrit n'engage le ministère, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui, par le sous-ministre ou un fonctionnaire mais uniquement, dans le cas de ce dernier, dans la mesure déterminée par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

Voici ensuite le texte des dispositions pertinentes de la *Loi de l'hygiène publique*:

42. Everything declared by the Minister or by a municipal council or its board of health to be a nuisance or to be injurious to public health shall be considered to be such.

An appeal may, however, be taken to the Minister as to the definition given by a municipal council or by its board of health.

Section 43 imposes on the municipal sanitary authority a duty to cause the immoveables to be visited to ascertain whether there are any accumulations of filth, dirt, rubbish or other matter deleterious to health, or whether there are any nuisances.

Section 44 specifies who may file a complaint concerning a nuisance or unhealthy condition.

Section 45 imposes on the municipal sanitary authority a duty to institute an inquiry on receipt of a complaint and confers powers relating to this duty.

Section 46 provides:

46. When, upon a complaint or after inspection by its officers, the municipal sanitary authority has become aware of the existence, upon an immovable situated within the municipality, of a nuisance or of unhealthy conditions, it shall give notice in writing to the person responsible for such nuisance or unhealthy condition, or, if such person cannot be found, to the owner or occupant of the immovable, requiring him to abate the same or to do the necessary work to prevent its return, within the delay mentioned in the notice.

If it be ascertained that the nuisance or unhealthy condition arises from some defect in the construction of the building, or if the property be unoccupied, the notice prescribed by this section shall be given to the owner.

If the person responsible for the existence of such nuisance or unhealthy condition cannot be found, and if the municipal sanitary authority be of opinion that the nuisance or unhealthy condition is not due to the acts or omissions of the owner, it may cause it to be abated at the expense of the municipality.

Sections 47 and 48 are not relevant to the case at bar.

Section 49 provides:

49. If the notice mentioned in section 46 has no effect, the municipal health [sic] authority may have the neces-

42. Est condition non hygiénique ou nuisance tout ce qui a été déclaré tel par le ministre, ou par un conseil municipal ou son bureau d'hygiène.

a On peut, toutefois, appeler au ministre de la définition donnée par le conseil municipal, ou par son bureau d'hygiène.

b L'article 43 impose à l'autorité sanitaire municipale le devoir de faire visiter les immeubles pour rechercher s'il s'y trouve des accumulations d'immondices, d'ordures ou de déchets, ou des causes quelconques d'insalubrité ou s'il existe des nuisances.

c L'article 44 précise qui peut porter plainte au sujet des nuisances ou des causes d'insalubrité.

d L'article 45 impose à l'autorité sanitaire municipale le devoir de faire enquête sur réception d'une plainte et confère des pouvoirs afférents à ce devoir.

L'article 46 prescrit:

e 46. Lorsque, à la suite d'une plainte ou des constatations de ses officiers, l'autorité sanitaire municipale a reconnu qu'il existe, dans un immeuble de la municipalité, une nuisance ou une cause d'insalubrité, elle doit donner un avis écrit à la personne du fait de laquelle la nuisance ou la cause d'insalubrité dépend, ou, si cette personne ne peut être trouvée, au propriétaire ou à l'occupant de l'immeuble, lui enjoignant de la faire disparaître ou de faire les travaux nécessaires pour empêcher qu'elle ne se répète, dans le délai mentionné dans l'avis.

g S'il est reconnu que la nuisance ou la cause d'insalubrité est dépendante d'un vice de construction de l'immeuble, ou si l'immeuble n'a pas d'occupant, l'avis visé par le présent article est donné au propriétaire.

h Si la personne par le fait de laquelle la nuisance ou la cause d'insalubrité existe ne peut être trouvée, et si l'autorité sanitaire municipale est d'avis que la nuisance ou la cause d'insalubrité n'est pas due au fait ou à l'omission du propriétaire, elle peut la faire disparaître aux dépens de la municipalité.

Les articles 47 et 48 ne sont pas pertinents aux fins de l'espèce.

L'article 49 prescrit:

j 49. Si la mise en demeure dont il est question dans l'article 46 n'est pas suivie d'effet, l'autorité sanitaire

sary work to remove the nuisance or unhealthy condition done at the expense of the person in default.

However, if the performance of such work would entail an expense of five hundred dollars or more, such person may appeal therefrom to the Minister within fifteen days from the service of the notice.

If, after investigating the truth of the facts by every means he may deem advisable, the Minister decides that the nuisance must be abated, he shall give the appellant and the municipal sanitary authority notice of his decision, and the appellant shall comply therewith within the delay fixed by the decision; and if he fail to do so, the work shall be executed by the municipal sanitary authority at the expense of the appellant.

Section 50 concerns the fines that may be imposed on persons not complying with an order to abate a nuisance or unhealthy condition. As mentioned above, these fines have been replaced by those specified in the *Environment Quality Act*.

Sections 51 to 54 inclusive are not relevant to the case at bar.

Finally, s. 55 which, in our opinion, is conclusive, provides in its two versions:

55. Le ministre peut exercer directement lui-même les pouvoirs confiés aux autorités municipales par les articles 46 à 55, dans les cas où il juge qu'il y a urgence.

55. The Minister may himself exercise directly the powers vested in the municipal authorities by sections 46 to 55, in the cases which he deems to be urgent.

Appellant referred, first, to the general principles of the common law, according to which the powers of a Minister of the Crown are allegedly delegated by implication to a Deputy Minister. It relied *inter alia* on the textbook authority and precedent mentioned by the dissenting judge in the Court of Appeal.

Appellant further argued that the delegation of the Minister's powers to the Deputy Minister was made expressly by s. 5 and the first paragraph of s. 8 of the *Social Affairs Department Act*.

Finally, appellant argued that the judges in the majority on the Court of Appeal erred by considering the nature and significance of the power delegated, contrary to the judicial authority cited by the dissenting judge.

municipale peut faire exécuter les travaux nécessaires pour faire disparaître la nuisance ou la cause d'insalubrité, aux dépens de la personne en défaut.

Toutefois, si l'exécution de ces travaux doit entraîner une dépense de cinq cents dollars ou plus, cette personne peut en appeler au ministre dans les quinze jours de la signification de l'avis.

Si le ministre, après s'être instruit des faits à vérifier par tous les moyens qu'il juge convenables, décide que la nuisance doit être supprimée, il donne avis de sa décision à l'appelant et à l'autorité sanitaire municipale, et l'appelant est tenu de s'y conformer dans le délai que fixe cette décision; et, s'il ne le fait pas, les travaux doivent être exécutés par l'autorité sanitaire municipale aux frais de l'appelant.

L'article 50 est relatif aux amendes dont sont passibles ceux qui ne se conforment pas à l'injonction de faire disparaître une nuisance ou cause d'insalubrité publique. Comme il est dit plus haut, ces amendes ont été remplacées par celles que prévoit la *Loi de la qualité de l'environnement*.

Les articles 51 à 54 inclusivement ne sont pas pertinents aux fins de l'espèce.

Enfin l'article 55 qui, selon nous, est déterminant, prescrit dans ses deux versions:

55. Le ministre peut exercer directement lui-même les pouvoirs confiés aux autorités municipales par les articles 46 à 55, dans les cas où il juge qu'il y a urgence.

55. The Minister may himself exercise directly the powers vested in the municipal authorities by sections 46 to 55, in the cases which he deems to be urgent.

L'appelant invoque en premier lieu les principes généraux de la *common law* selon lesquels un sous-ministre jouirait d'une délégation implicite des pouvoirs d'un ministre de la Couronne. Il s'appuie entre autres sur la doctrine et la jurisprudence mentionnées par le juge dissident en Cour d'appel.

L'appelant soutient de plus que la délégation des pouvoirs du ministre au sous-ministre a été faite explicitement par l'art. 5 et le premier paragraphe de l'art. 8 de la *Loi du ministère des affaires sociales*.

L'appelant soutient enfin que les juges majoritaires de la Cour d'appel ont erré en prenant en considération la nature et l'importance du pouvoir délégué, et ce, contrairement à la jurisprudence citée par le juge dissident.

It does not appear necessary to decide whether the principles of the common law and ss. 4, 5 and 8 of the *Social Affairs Department Act* have the scope suggested for them by appellant. Even admitting for the sake of argument that they have that scope, such general principles, whether or not codified by legislation which is itself as general as the sections in question, could not override such special, specific and express legislation as that of s. 55 of the *Public Health Act*.

This section is not mentioned in the order of October 26, 1972, but it is mentioned in the complaint. Further, appellant did not dispute that the Department of Social Affairs acted under this section, for it pleaded a state of urgency in responding to another objection raised by respondent, namely that the order contained no time limit as provided by ss. 46 and 49.

Section 55 provides that, in cases which he deems to be urgent, the Minister may exercise directly the powers vested in the municipal authorities by ss. 46 to 55, but he must then exercise them himself.

When questioned at the hearing on the meaning and scope of the word "himself", counsel for the appellant answered that this was a redundancy. We cannot agree. The legislator does not speak in vain.

The dissenting judge wrote that s. 55 is designed to emphasize that the Minister may sometimes short-circuit the municipal authorities, and that no other meaning than this should be given to the word *lui-même* [himself]. With respect, the Court also cannot adopt this view. The word *directement* [directly] suffices to confer on the Minister the power to short-circuit the municipal authorities, that is, the power to act otherwise than by way of appeal from the municipal authorities' order—and we do not have to decide whether he can act directly in non-emergency situations. But we feel that he can only exercise the emergency powers conferred by s. 55 if he is exercising them himself, that is, in person. This is the usual meaning and the one generally given to it by the dictionaries. Thus, the *Dictionnaire du français vivant* (Bordas) (1972) gives the word *lui-même* as a synonym for

Il ne nous paraît pas nécessaire de décider si les principes de la *common law* et les art. 4, 5 et 8 de la *Loi du ministère des affaires sociales* ont la portée que l'appelant leur attribue. Même en admettant pour les fins de la discussion qu'ils aient une telle portée, des principes aussi généraux, codifiés ou non par des dispositions législatives elles-mêmes aussi générales que les articles en question, ne sauraient prévaloir sur une disposition législative aussi particulière, spécifique et explicite que celle de l'art. 55 de la *Loi de l'hygiène publique*.

Cet article n'est pas mentionné dans l'ordonnance du 26 octobre 1972, mais il l'est dans la plainte. D'ailleurs l'appelant ne conteste pas que le ministère des Affaires sociales ait agi en vertu de cet article car il invoque l'état d'urgence pour répondre à une autre objection soulevée par l'intimée savoir que l'ordonnance ne comporte aucun délai comme le prescrivent les art. 46 et 49.

Or l'article 55 porte que, dans les cas où il juge qu'il y a urgence, le ministre peut exercer directement les pouvoirs confiés aux autorités municipales par les art. 46 à 55, mais qu'il doit alors les exercer lui-même.

Interrogé lors de l'audition sur le sens et la portée des mots «lui-même», le procureur de l'appelant a répondu qu'il s'agissait de mots inutiles. Ce n'est pas notre avis. Le législateur ne parle pas pour ne rien dire.

Le juge dissident, pour sa part, écrit que l'art. 55 a pour but de souligner que le ministre peut à l'occasion court-circuiter les autorités municipales et qu'il n'y aurait pas lieu d'attacher un autre sens que celui-là aux mots «lui-même». Ce n'est pas non plus notre avis, soit dit avec égards. Le mot «directement» suffit à conférer au ministre le pouvoir de court-circuiter les autorités municipales, c'est-à-dire le pouvoir d'agir autrement qu'en appel des autorités municipales—et nous n'avons pas à décider s'il peut agir directement dans des cas autres que des cas d'urgence. Mais nous pensons qu'il ne peut exercer les pouvoirs d'urgence visés par l'art. 55, qu'à la condition de les exercer lui-même, c'est-à-dire en personne. C'est le sens usuel et celui que donnent généralement les dictionnaires. Ainsi, le *Dictionnaire du français vivant* (Bordas) (1972) fait de l'expression «lui-même» un synonyme de «en

“in person”, as does the *Grand Larousse de la langue française* (1975). Littré, *Dictionnaire de la langue française* (1957), states that:

[TRANSLATION] *Même* is used without article, immediately after nouns to indicate more clearly the person or thing referred to It is joined in the same way with personal pronouns.

The *Dictionnaire Quillet de la langue française* (1975) states that [TRANSLATION] “placed after a pronoun which it modifies, [*même*] is used to place emphasis on the person, the identity” The word “himself” in the English version does not have a different meaning. The *Shorter Oxford English Dictionary* (3rd ed., 1973) gives as its first meaning “Emphatic use, very him, very he, that very man”. The *Random House Dictionary of the English Language* (1973) also gives as the first meaning “an emphatic appositive of him or he: He himself spoke to the men”.

We conclude that only the Minister in person could validly have signed the order of October 26, 1972. It is therefore void.

The five appeals should be dismissed. Respondents shall be entitled to costs in this Court on a solicitor and client basis, both on the application for leave to appeal and on the appeals.

Appeals dismissed.

Solicitors for the appellants: Claude Bouchard and Jean Piette, Ste-Foy.

Solicitors for the respondent: Viau, Hébert, Denault, Montréal.

personne». Le *Grand Larousse de la langue française* (1975) également. On lit dans Littré, *Dictionnaire de la langue française* (1957), que

^a *Même* s'emploie sans article, immédiatement après les noms pour marquer plus expressément la personne ou la chose dont on parle . . . Il se joint de la même façon avec les pronoms personnels.

^b Le *Dictionnaire Quillet de la langue française* (1975) précise que «placé après un pronom qu'il modifie, [*même*] sert à insister sur la personne, sur l'identité» L'expression *himself* du texte anglais n'exprime pas un sens différent. Le *Shorter Oxford English Dictionary* (3^e éd., 1973) donne, ^c comme sens premier [TRANSLATION] «Emploi emphatique en personne, cette personne précise». Quant au *Random House Dictionary of the English Language* (1973) il propose également ^d comme sens premier [TRANSLATION] «Une apposition emphatique après lui: il a parlé aux hommes lui-même».

^e Nous concluons que seul le ministre en personne aurait pu valablement signer l'ordonnance du 26 octobre 1972. Celle-ci est donc nulle.

^f Les cinq pourvois sont rejetés. Les intimées ont droit aux dépens en cette Cour comme entre avocat et client, tant sur la requête en autorisation de pourvoi que sur les pourvois.

Pourvois rejetés.

^g *Procureurs des appelants: Claude Bouchard et Jean Piette, Ste-Foy.*

Procureurs de l'intimée: Viau, Hébert, Denault, Montréal.